

JACEK KULAWIK

DOI: 10.5604/00441600.1203341

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

Warszawa

DYLEMATY BUDŻETOWEGO WSPIERANIA INWESTYCJI ROLNICZYCH

Abstrakt

Inwestycje rolnicze są kluczową determinantą wzrostu i rozwoju ekonomicznego tego sektora, jego elastyczności i stabilności oraz poprawy położenia dochodowego i cywilizacyjnego producentów rolnych. Z drugiej natomiast strony, ich finansowanie stanowi poważne wyzwanie. Wynika to z typowego dla rolnictwa powolnego cyrkulowania kapitału, niskich i wysoce zmiennych stóp kreacji funduszy własnych i nadwyżki pieniężnej. Do tego dochodzą, mocno akcentowane przez ekonomię keynesistowską i postkeynesistowską, zawodności i niekompletności rynków finansowych, a szczególnie kredytu, w otoczeniu rolnictwa.

W takich to warunkach w większości krajów świata budżet angażuje się w sferę inwestycji rolniczych. Wsparcie to najczęściej ma charakter bezpośredni, a więc oddziałuje na potencjał finansowy rolnictwa, i na skutek mechanizmów ekonomii politycznej ma tendencję do utrwalania się. Dlatego też metody oceny efektywności budżetowej pomocy inwestycyjnej powinny równocześnie uwzględniać jej aspekty alokacyjne, redystrybucyjne i stabilizacyjne.

Z dokonanego w artykule przeglądu wyników badań empirycznych wynika, że efektywność tej pomocy jest zazwyczaj niska i może nawet pogłębiać problemy rozwojowe sektora rolnego, prowadząc do podejmowania kolejnych interwencji publicznych. Pożądanym byłoby zatem, aby politycy rolni i twórcy programów budżetowego wspierania inwestycji rolniczych więcej uwagi poświęcali tworzeniu klimatu pośrednio zachęcającego do ich podejmowania i udostępnianiu instrumentów zwrotnych.

Słowa kluczowe: interwencjonizm finansowy i kredytowy w rolnictwie, inwestycje rolnicze, efektywność inwestycji rolniczych.

Wprowadzenie

Każda forma interwencjonizmu państwowego, w sposób mniej lub bardziej oczywisty, nawiązuje do keynesizmu i/lub postkeynesizmu (Blanchard, 2011; Mankiw, 2011). Warto w związku z tym przypomnieć, że ta pierwsza szkoła ekonomiczna przyjmuje m.in., iż mechanizm rynkowy wykazuje różnego typu niesprawności, powoli przywraca równowagę, tworzy nieodwracalne skutki, a konkurencja generalnie jest niedoskonała (Hoover, 2012; Sorensen i Whitta-Jacobson, 2010). Otoczenie podmiotów gospodarczych jest pełne przy tym nieprzewidywalnych szoków i nieciągłości, same zaś podmioty zarządzane są przez osoby krótkowzroczne, cechujące się ograniczoną racjonalnością, preferujące raczej wyniki ekonomiczno-finansowe satysfakcjonujące niż maksymalne. Potrzebna jest zatem polityka makroekonomiczna, koncentrująca się na stronie popytowej gospodarki, w formie dyskrecjonalnych działań, szczególnie w obszarze polityki fiskalnej, zorientowanych głównie na okresy krótkie, skutkujących jednak pojawianiem się deficytów budżetowych oraz ich postaci skumulowanej, czyli długiem publicznym (Blankart, 2011; Brümmerhoff, 2011; Cullis i Jones, 2009; Zimmermann, Henke i Broer, 2012). Z kolei postkeynesiści widzą także niedoskonałości rynków, ale dotyczące zarówno ich strony popytowej, jak i podażowej. Dopuszczają oni zachowania optymalizacyjne agentów ekonomicznych, ale z drugiej strony negują istnienie rynków konkurencyjnych oraz elastyczność dostosowań płac i cen. W ślad za tym pojawia się w gospodarce przymusowe bezrobocie. Polityka makroekonomiczna musi wtedy mieć charakter stabilizacyjny, oddziałując równocześnie na zagregowany popyt i podaż, a więc i na produkcję, i na stopę zatrudnienia/bezrobocia.

Celowe jest w tym miejscu krótkie przypomnienie stanowisk innych ortodoksyjnych szkół ekonomicznych, by wskazać w ten sposób dodatkowe granice interwencjonizmu państwowego. Szkoła klasyczna zakłada, że płace i ceny są elastyczne, a więc i rynki zawsze znajdują równowagę. W konsekwencji produkcja aktualna równa się potencjalnej. Niepotrzebna jest tym samym polityka makroekonomiczna rozumiana jako kombinacja polityki fiskalnej, budżetowej i monetarnej, bo cały czas obowiązuje klasyczna dychotomia, tzn. zmienne nominalne wpływają tylko na takie same inne agregaty, i symetrycznie: zmienne realne kształtują tylko inne zmienne realne. Neoklasycy natomiast prezentują pogląd, że żadna systematyczna polityka ekonomiczna nie jest w stanie zmienić ścieżki, po której porusza się gospodarka, gdyż zawsze – wyłączwszy szoki nieantycypowane – tempo zmian krótkookresowych jest w równowadze z ich przebiegiem długookresowym. Innymi słowy, żadna polityka nie może przyspieszyć dostosowań w gospodarce, lecz musi w sposób stabilny podążać za wykształconym typem wzrostu gospodarczego. Trochę inaczej do problemu podchodzą monetaryści, akcentując kwestie długookresowe, ale z możliwością pojawienia się krótkookresowych nierównowag, których łagodzenie może odbywać się co najwyżej z użyciem instrumentów monetarnych. Także ich zda-

niem, działanie rządu powinno być jak najmniej ingerujące, a więc i zaangażowanie budżetu w gospodarkę minimalizowane, skoncentrowane przede wszystkim na finansowaniu czystych dóbr publicznych i na internalizacji najbardziej dokuczliwych kosztów zewnętrznych. Szkoła realnego cyklu koniunkturalnego w ogóle nie rozróżnia między poziomem mikro i makro gospodarki. Według jej zaleceń, należy agentom ekonomicznym pozwolić na optymalizację ich zachowań, by w ten sposób osiągać równowagę, która jest równocześnie zgodna z optimum Pareto. Implikuje to brak potrzeby stabilizowania gospodarki. Mimo to mogą się w niej pojawić krótko- i średniookresowe fluktuacje, których źródłem są jednak szoki realne w postaci zmian produktywności i zasobów kapitału, ale i tak pozostaje ona w punkcie wyznaczającym jej naturalny poziom. Także i tu powinno się minimalizować dyskrecyjne działania rządów, trudno bowiem znaleźć dla nich miejsce w zrównoważonej gospodarce. W podobnym duchu wypowiadają się zwolennicy szkoły podaźowej, chociaż w sposób bardziej radykalny, zwłaszcza jeśli chodzi o politykę budżetową. Zgodnie z ich poglądami, należy jak najmniej ingerować w rynki, podatki powinny być niskie, zmiany systemu podatki-transfery muszą antycypować najbardziej przewrotne nawet zachowania aktorów ekonomicznych, ale polityka monetarna powinna być – z drugiej strony – możliwie restrykcyjna.

Od lat wśród większości ekonomistów, analityków ekonomicznych, specjalistów zajmujących się modelowaniem ekonomicznym, a makroekonomicznym w szczególności, panuje konsensus, iż dobra polityka makroekonomiczna powinna mieć solidne ugruntowanie w rozpoznaniu rzeczywistych zachowań podmiotów mikroekonomicznych. Te z kolei na bieżąco konfrontowane są ze skutkami decyzji podejmowanych w ramach ogólnej polityki gospodarczej oraz w politykach sektorowych (Blanchard, 2011; Cullis i Jones, 2009; Mankiw, 2011). Jeśli chodzi o problematykę podjętą w artykule, to dla polityki makroekonomicznej znaczenie ma funkcja inwestycji opisująca zachowania podmiotów mikro. Najprostszą jej formą może być poniższa postać:

$$I = I_n [MPK - (P_k / P) \cdot (r + \delta)] + \delta K \quad (1)$$

gdzie:

- I – inwestycje (wydatki) brutto,
- I_n – inwestycje netto, a w zasadzie powinna być to też funkcja $I_n(\bullet)$,
- K – zasób kapitału trwałego podlegającego amortyzacji,
- MPK – krańcowa produktywność kapitału,
- P_K – cena/koszt zakupu jednostki kapitału,
- P – cena jednostki produktu wytworzonego dzięki zastosowaniu kapitału,
- r – realna stopa procentowa,
- δ – stopa amortyzacji/umorzenia.

Trzeba dodać, że człon $(P_K / P) \cdot (r + \delta)$ oznacza realny koszt kapitału (Mankiw, 2011).

Jeśli chodzi natomiast o zwrotne oddziaływanie decyzji makroekonomicznych na zachowania i funkcjonowanie podmiotów mikro, to trzeba zauważyć w ślad za szkołą austriacką, iż największy wpływ wywierają subsydia (Beccker, 2013; Cullis i Jones, 2009; Kruschwitz i Husmann, 2012; Nowotny i Zagler, 2009; Rosen i Gayer, 2013). Wysyłają one bowiem zniekształcone sygnały o rzeczywistej rzadkości dóbr w gospodarce i przez mechanizm cen relatywnych zmieniają opłacalność produktów i całych gałęzi (Eilenberger, Ernst i Toebe, 2013; Kruschwitz, 2011; Scherf, 2011). Ponieważ subsydiowanie ma tendencję do utrwalania i rozszerzania się, związane z tym procesy i cykle polityczne w konsekwencji prowadzą zazwyczaj do pojawienia się deficytów budżetowych i ich skumulowanego wyrazu w postaci długu publicznego. Subsytia na ogół sprzyjają chaotycznemu inwestowaniu, skutkują więc suboptymalną alokacją zasobów, zachęcają także do pogoni za rentą oraz „jazdy na gapę” (Blankart, 2011; Brümmerhoff, 2011; Rosen i Gayer, 2013). W rolnictwie natomiast bywają źródłem cykli *boom/bust* i powodują podejmowanie następczych interwencji korygujących (Barry i Ellinger, 2012; Dabbert i Braun, 2012; Kay, Edwards i Duffy, 2012, Musshoff i Hirschauer, 2013).

Instrumenty wsparcia inwestycji

Jednym z możliwych podziałów powyższych instrumentów jest ten, w którym wyróżnia się oddziaływania na możliwości inwestowania, a więc na potencjał finansowy, oraz wpływanie na gotowość do rozpoczęcia inwestycji dla ustalonego potencjału (Zimmermann, Henke i Broer, 2012). W grupie pierwszej mamy różnego typu redukcje podatków, przyspieszoną amortyzację oraz publiczne programy kredytowe, poręczeniowe i gwarancyjne, dostarczania kapitału załączkowego i ryzyka oraz subwencje kredytowe i premie, a także dotacje inwestycyjne. Trwałe tworzenie klimatu sprzyjającego inwestowaniu oraz ułatwienia w rozliczaniu strat księgowych i finansowych to dwa główne instrumenty z grupy drugiej.

Instrumenty wsparcia można także podzielić na pośrednie i bezpośrednie, chociaż nie jest to klasyfikacja ani jednoznaczna, ani nie zawsze możliwa do praktycznego zastosowania (Nowotny i Zagler, 2009). Przy tym zastrzeżeniu instrumenty pośrednie to takie, które dają roszczenie prawne do uzyskania pomocy po spełnieniu określonych warunków. Zalicza się do nich przede wszystkim regulacje podatkowe, które pozwalają zmniejszyć podstawę opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Są to także ułatwienia w naliczaniu amortyzacji, w tworzeniu rezerw inwestycyjnych, rozliczaniu strat księgowych, dotyczące podziału zysku i tworzenia kapitału własnego oraz subwencje i premie inwestycyjne. Instrumenty bezpośrednie odnoszą się już do konkretnych przedsięwzięć i przez to wpływają na koszty inwestycji. Chodzi tu o dotacje inwestycyjne, w tym także do kredytów preferencyjnych, oraz poręczenia i gwarancje kredytowe.

Niejednolita jest także typologia samych subsydiów na gruncie finansowym. Przykładowo, G. Eilenberger i inni finansowanie tego rodzaju dzielą na bezpośrednie, które jest dopływem funduszy w postaci subwencjonowania odsetek, kredytów i eksportu, oraz pośrednie (Eilenberger, Ernst i Toebe, 2013). To ostatnie zmniejsza odpływ funduszy i może polegać na oszczędnościach podatkowych, zredukowanych obowiązkach sprawozdawczych i administracyjnych oraz ułatwieniach w nabywaniu czynników produkcji. Z kolei S. Haghani operuje subsydiami do tworzenia potencjału ekonomicznego, nazywanymi dodatnimi, które składają się z subsydiów gotówkowych, ułatwień w nabywaniu czynników produkcji, subwencji do infrastruktury oraz poręczeń i gwarancji, a także subsydiami o charakterze oszczędzającym zasoby środków finansowych (Haghani, 1999). Te drugie w istocie są tożsame z subwencjami pośrednimi Eilenbergera i innych. Trzeba dodać, że S. Haghani prezentuje jeszcze inne klasyfikacje wsparcia budżetowego. Przykładowo, mogą być one wyodrębniane według zorientowania na problemy i instrumenty, podmioty udzielające i grupy beneficjentów. Ogólnie odpowiadają one na pytania: kto?, komu?, jak?, na jaki cel?, jaki jest efekt?

Uzasadnianie i adresowanie wsparcia

W. Ort prezentuje pogląd, iż wszelkie formy wspierania powyższych inwestycji powinny zmierzać do wzmocnienia procesu kreacji kapitału własnego w uprzywilejowanych przez budżet gospodarstwach (Ort, 1977). W normalnych warunkach tworzenie kapitału własnego przebiega bowiem powoli i cyklicznie, co staje się szczególnie dotkliwą barierą rozwojową, gdy zamierza się unowocześnić techniki i technologie w rolnictwie. Przejście na nowe ich generacje staje się łatwiejsze i szybsze, jeśli państwo gotowe jest zaangażować się w nie finansowo, co jest równoznaczne z przejściem przez budżet części ryzyka. Tu jednak, według Orta, pojawia się dość istotny problem, sprowadzający się do prostej konstatacji, iż ryzyko jest integralnym składnikiem gospodarki rynkowej. Działania na rzecz jego zmniejszenia powodują więc częściową delegitymizację polityki strukturalnej w rolnictwie. Z tym typem sektorowej polityki rolnej wiąże się kolejne uzasadnienie wspierania inwestycji rolniczych, a mianowicie występowanie niedoskonałości rynków niefinansowych. Powodować mogą one trudności w procesie dostosowywania się rolnictwa do zmienionych ramowych warunków jego funkcjonowania, co znów uwidacznia się w niskiej stopie kreacji kapitału własnego w tym sektorze oraz uzyskiwaniu przez rolników niewystarczających dochodów. W tym momencie trzeba rozstrzygnąć, z jakim czynnikiem produkcji powiązać rolniczą politykę strukturalną. Z racji bardzo wysokiej mobilności Ort opowiada się za kapitałem, co właśnie implikuje pojawienie się rozmaitych form ingerencji w rynki finansowe i kredytowe. Nie da się jednak prosto rozstrzygnąć kwestii, na zwiększenie mobilności jakich czynników produkcji zorientować poszczególne instrumenty ingerencji. Z chłodnej analizy rynkowej w UE niejako automatycznie nasuwa się wnio-

sek, iż dla zmniejszenia rzeczywistych i potencjalnych tylko nadwyżek produkcji rolniczej bardziej racjonalne byłoby tworzenie pozarolniczych miejsc pracy. Według Orta, nie powinno być natomiast żadnych wątpliwości co do celowości wspierania takich przedsięwzięć, w wyniku których pojawiają się dodatnie efekty zewnętrzne albo zredukuje się koszty zewnętrzne.

W. Albers dokonuje polemicznego przeglądu uzasadnień dla udzielania pomocy inwestycyjnej rolnikom (Albers, 1983). Pierwsza ich grupa odwołuje się do znanych niedoskonałości (zawodności) regulacji rynkowej i tezy, iż ingerencja państwa przyczyni się do szybszego i skuteczniejszego osiągnięcia założonych celów. Niektórzy zwolennicy ingerencji dodają w tym miejscu, że proces regulacji rynkowej powinien być korygowany, prowadzi bowiem do niezadowolających politycznie rezultatów. Wspieranie inwestycji tworzy jednak problem nadmiernych zdolności produkcyjnych w rolnictwie. Dla ich zmniejszenia potrzebne jest wyzwolenie w sektorze różnorodnych zmian dostosowawczych. Do tego potrzeba kapitału, którego zasoby w rolnictwie są szczupłe. Sytuację poprawić może właśnie pomoc kapitałowa z budżetu. Problem, niestety, nadal nie jest w pełni rozwiązany, gdyż w niektórych krajach stosowane były lub wciąż są tzw. klauzule prosperity, czyli pomocą inwestycyjną nie są obejmowane gospodarstwa o odpowiednio dużej skali produkcji. Oznacza to zatem, iż politycy rolni przez stosowanie tych klauzul częściowo dezawuuują podstawowe uzasadnienie dla niezbędności ingerencji, tj. konieczność dokonania przebudowy strukturalnej rolnictwa. Z tych to właśnie powodów do programów o takim charakterze wprowadza się mikroekonomiczny cel dochodowy. Chodzi przy tym o dwie sprawy. Po pierwsze, jest rzeczą oczywistą, że potaniecie kapitału obcego pozwala, przy innych warunkach stałych, wygenerować wyższą nadwyżkę finansową. Po drugie, szermując argumentami, że wspieranie inwestycji rolniczych wzmacniać będzie potencjał dochodowy gospodarstw beneficjentów, łatwiej można przekonać przeciwników odwoływania się do jeszcze innych instrumentów podtrzymywania dochodów rolniczych. W UE szczególne miejsce wśród tych ostatnich zajmowały lub nadal zajmują polityka cenowa i rynkowa. Oznacza to zatem nic innego niż to, że wspieranie inwestycji w jego aspekcie dochodowym ma być czynnikiem korygującym, a nawet naprawiającym błędy popełnione w sektorowych politykach rolnych. Innymi słowy, rezygnacja z mechanizmu rynkowego z reguły prowadzić będzie do pojawiania się całego ciągu ingerencji korygująco-naprawiających. Ogólnie więc, według Albersa, praktykowany np. w Niemczech interwencjonizm w sferze inwestycji rolniczych był zwyczajnym leczeniem skutków, a nie usuwaniem przyczyn. Jego podstawy w takich warunkach są zatem bardzo kruche, a swoista degeneracja programów strukturalnych, będąca rezultatem wkomponowania w nie celu podtrzymywania dochodów rolniczych, i wpływy rolniczych grup nacisku dowodzą, iż uzyskanie jednocześnie założonych celów (strukturalnego i mikroekonomicznego) będzie z reguły problematyczne.

M. Müller i P.M. Schmitz widzą potrzebę oferowania rolnikom tańszego kapitału inwestycyjnego, uznając, że prowadzi to do przyspieszenia zmian istniejących struktur ekonomicznych i społecznych, ułatwia niezbędne procesy dostosowawcze i stwarza możliwość podwyższenia efektywności zastosowań poszczególnych czynników produkcji (Müller i Schmitz, 1996). Pomoc inwestycyjna powinna być jednak ograniczona tylko do początkowych faz uruchomienia działalności i przedsięwzięć uznanych za priorytetowe. Beuermann i inni zdecydowanie opowiadają się za utrzymaniem ingerencji państwa w finansowanie sfery inwestycji rolniczych (Beuermann, Oevermann, Köhne i Mann, 1996). Na poziomie pojedynczych gospodarstw rolniczych prowadziłaby ona do poprawy rentowności i płynności oraz zmniejszenia ryzyka przedsięwzięć rozwojowych i racjonalizujących. Przy dobrym zaprojektowaniu wspomaganie budżetowego (ukierunkowanie na obiekty perspektywiczne, przy jednoczesnej eliminacji jednostek nierozwojowych) powinno ono wywierać również pozytywny wpływ na przyspieszenie przemian strukturalnych w rolnictwie.

Wybór gospodarstw rozwojowych

Właściwe zaadresowanie pomocy inwestycyjnej do gospodarstw rozwojowych nie jest łatwą sprawą. Przykładowo, w Niemczech za powyższe podmioty uznawano takie, które w czwartym roku realizacji programu restrukturyzacji, wspieranego środkami budżetowymi, będą osiągnąć dochód z pracy porównywalny z uzyskiwanymi w rejonie w sektorze pozarolniczym oraz odznaczać się odpowiednią stopą kreacji kapitału własnego (Albers, 1983; Dabbert i Braun, 2012). Kilku ekonomistów kwestionowało albo co najmniej polemizowało z tymi kryteriami delimitacji gospodarstw rozwojowych. W. Koester i inni uważali, iż gospodarstwa zdolne do rozwoju powinny wyróżniać się społeczną opłacalnością inwestycji, współfinansowanych preferencyjnym kapitałem obcym, wyższą lub co najmniej możliwie małą różniącą się od jej opłacalności mikroekonomicznej, oraz uzyskiwaniem co najmniej parytetowej opłaty zaangażowanych w nich czynników produkcji (Koester, 1974). Zoperacjonalizowanie powyższej definicji wymagałoby dokonania precyzyjnego rachunku efektywności inwestycji, w którym musiano by posługiwać się społecznymi kosztami i przychodami oraz ich odpowiednikami mikroekonomicznymi. Nie trzeba się specjalnie przekonywać, że w praktyce byłoby to trudne. Pojawia się przy tym kolejna komplikacja, ponieważ procedura selekcyjna odnosi się do przyszłości, a więc jest pewną prognozą zachowania się danego gospodarstwa. Gdybyśmy nawet, według Koestera i innych, dysponowali dobrą wiedzą o spodziewanym rozwoju cen, to i tak dochód z pracy nie wydaje się być dobrym kryterium orzekania o zdolności do rozwoju danego obiektu. Dzieje się tak, gdyż:

- z osiągniętego w pewnym okresie poziomu dochodu nie można wnioskować o przyszłym jego kształtowaniu się;

- wysokość dochodu z pracy nie daje żadnej informacji o realizowaniu opłacalnej inwestycji, bo z reguły wzrost gospodarstwa odbywa się przez dokonywanie w nim inwestycji netto. Jak widać, utożsamia się tu wzrost z powiększaniem potencjału dochodowego.

Dla Koestera i innych także kreacja kapitału własnego nie jest zbyt przekonująca jako instrument selekcyjny. W tym przypadku wynika to z faktu, że dla wszystkich gospodarstw – potencjalnych beneficjentów pomocy inwestycyjnej – praktycznie niemożliwe jest określenie jednolitej normy stopy wzrostu tego kapitału. W powyższych warunkach badacze ci postulują, aby decyzje o zaliczeniu bądź nie danego gospodarstwa do grupy obiektów rozwojowych podejmować w oparciu o łączne spełnianie czterech kryteriów:

- wewnętrzna stopa zwrotu inwestycji,
- dochód nadający się do konsumpcji,
- zmiany dochodu z pracy i dochodu czystego wywołane inwestycją,
- poziom dochodu z pracy i dochodu czystego.

G. Weinschenck i E. Reisch mieli również zastrzeżenia do oficjalnych kryteriów wyodrębniania gospodarstw rozwojowych, a mianowicie:

- (1) bez określania pewnych wyjściowych wartości progowych zapotrzebowanie kapitałowe odniesione do zakładanego w danym programie poziomu dochodu z pracy (na gospodarstwo lub jednostkę siły roboczej) może okazać się tak wysokie, iż przyrost dochodu nadającego się do konsumpcji na okres 10-20 lat może być okupiony dużym ciężarem związanym z obsługą długu;
- (2) w rejonach z małą ilością ziemi rolniczej w obrocie rynkowym pojawi się z pewnością groźba, że nastąpi rozszerzenie produkcji zwierzęcej uszlachetniającej (tucz drobiu i trzody), co następnie spowoduje zaostrzenie problemów z zagospodarowaniem ich nadwyżek;
- (3) rozmiary kreacji kapitału własnego pozwalają się określić tylko wtedy, gdy zdoła się ustalić w gospodarstwie pobrania na cele prywatne rodziny (Weinschenck i Reisch, 1970).

Z powodu powyższych zastrzeżeń Weinschenck i Reisch proponowali własną, dosyć złożoną procedurę selekcyjną. Obejmuje ona wykorzystanie czterech kryteriów szczegółowych:

- osiąganego w gospodarstwie dochodu, który powinien być średnią z kilku lat, solidnie udokumentowaną odpowiednimi zapisami rachunkowości,
- zapotrzebowania kapitałowego dla osiągnięcia założonych celów i odpowiedniego poziomu opłacalności współfinansowanej przez budżet inwestycji,
- areалу aktualnie użytkowanej ziemi rolniczej z wyraźnym podaniem gruntów własnych,
- poziomu istniejącego zadłużenia gospodarstwa.

W przeciwieństwie do procedury rządowej propozycja Weinschencka i Reisch'a przewidywała zróżnicowanie regionalne wszystkich czterech kryteriów. Chciano przez to złagodzić zagrożenia w postaci pozostawiania w rejonach o korzystnych warunkach zbyt dużej liczby gospodarstw zakwalifikowanych jako rozwojowe, a z drugiej strony uniknięcia sytuacji, iż w rejonach zaniedbanych takich gospodarstw byłoby zbyt mało. Skonkretyzowanie liczby potrzebnych gospodarstw rozwojowych w skali całej b. RFN i poszczególnych landów miało następować w specjalnym rachunku optymalizacyjnym, w którym przewidziano ścisły podział zadań między rząd federalny i władze krajowe. W rachunku tym chodziło o określenie powierzchni użytków rolnych, którą powinno dysponować gospodarstwo zdolne do rozwoju przy założeniu, iż jego wyposażenie techniczne jest optymalnie wykorzystane i zadany program produkcyjny jest realizowany. Mamy więc tu do czynienia z definiowaniem gospodarstwa rozwojowego w oparciu o produktywność pracy, a nie dochód.

Z propozycją Weinschencka i Reisch'a polemizował M. Irion (Irion, 1971). Autor ten rozważa łącznie osiem założeń przyjętych przez wspomnianą dwójkę badaczy. Generalnie chodzi tu o zakwestionowanie podejścia, w którym pewien wzorzec (gospodarka pełnozatrudnieniowa), będący określonym typem produkcyjnym, ma rozstrzygać o kierunku rozwoju strukturalnego w rolnictwie. Według Iriona, takich wzorców rozwojowych powinno być wiele, bo w rozmaity sposób przebiegają procesy dostosowawcze w rolnictwie i procesy wzrostu poszczególnych gospodarstw. W związku z tym Irion proponował całkowite zaprzestanie wspomagania sfery bezpośrednio produkcyjnej w rolnictwie. Uwolnione w ten sposób środki powinny być wykorzystane do finansowania zadań osłaniających politykę strukturalną i przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym.

Na powyższą krytykę Weinschenck i Reisch oczywiście odpowiedzieli, akcentując, że osiągnięcie postawionych w programach inwestycyjnych celów stanie się możliwe, gdy wydzieli się trzy poniższe grupy gospodarstw:

- a) zdolne do rozwoju, znajdujące się w fazie przejściowej,
- b) skłonne do ograniczenia swojej aktywności obiekty „przejściowe”,
- c) „przejściowe” bez możliwości rozwojowych i zmniejszenia rozmiarów prowadzonej działalności (Weinschenck i Reisch, 1971).

Każda z tych grup powinna być rozmaicie potraktowana przez politykę strukturalną. W odniesieniu do zagadnienia zaprzestania wspierania bezpośredniej produkcji rolniczej Weinschenck i Reisch stwierdzali, iż w sytuacji spadku cen rolnych potencjał samofinansowania w rolnictwie byłby tak niski, że wiele gospodarstw wtedy by upadło. Kwestia ta współcześnie staje się ponownie aktualna z powodu tendencji deflacyjnych. Sama zaś UE w obecnej perspektywie budżetowej zezwala krajom członkowskim na łączenie części dopłat bezpośrednich z produkcją rolniczą, co oznacza częściowy ich *coupling*.

K. Meinhold i inni proponowali, aby o zdolności do rozwoju rozstrzygała opłacalność stosowania czynników produkcji przy respektowaniu pokrycia

ustalonych potrzeb konsumpcyjnych rodziny rolniczej i osiągnięciu stopy kreacji kapitału własnego, wystarczającej do finansowania potrzebnych inwestycji rozwojowych, gdyż potencjał dochodowy tworzony w oparciu tylko o kapitał obcy byłby zbyt mały (Meinhold, Lampe i Becker, 1976). Te ogólne wytyczne powinny być następnie zróżnicowane według typów i systemów produkcyjnych występujących w rolnictwie, które stanowią będą układ odniesienia. Dla uzyskania wysokiej efektywności pomocy inwestycyjnej gospodarstwa referencyjne powinny charakteryzować się możliwie najwyższą rentownością kapitału własnego. W następnej kolejności, do procedury selekcyjnej należałoby włączyć aspekty regionalne. Według Meinholda i innych, chodzi tu o wkomponowanie pomocy inwestycyjnej dla rolnictwa w koncepcję całościowego rozwoju wiejskiego, a nie proste zróżnicowanie jej technicznych zasad. W pierwszym rzędzie akcentuje się w tym podejściu „atakowanie” za pomocą poszczególnych instrumentów pomocy podstawowych hamulców mobilności czynników produkcji w danym regionie.

Przeciwko regionalizacji wsparcia inwestycyjnego dla rolnictwa przez proste złagodzenie kryteriów otrzymania dotacji lub kredytów preferencyjnych w sła-biej rozwiniętych albo o gorszych warunkach przyrodniczych rejonach wypowiedzieli się natomiast U. Koester i inni (Koester, Loy i Strieve, 1996). Taka metoda bowiem:

- zawęży rzeczywiste szanse rozwojowe dla wielu gospodarstw,
- pomija społeczne i prywatne różnice przyrostu produktywności netto spowodowane współfinansowaną przez budżet inwestycją.

W sumie więc, złagodzenie warunków dostępu do pomocy inwestycyjnej zwiększa prawdopodobieństwo pojawienia się inwestycji błędnych z punktu widzenia ogólnogospodarczego. Lepszym rozwiązaniem jest zatem kierowanie tej pomocy do obszarów, które w perspektywie długookresowej mają szanse zachować swe przewagi komparatywne. Złe pomyślana i realizowana regionalizacja takiej pomocy może powodować błędne inwestowanie i tworzyć złudzenia o istnieniu szans rozwojowych dla niektórych gospodarstw. Z drugiej strony, z tym samym możemy mieć do czynienia, gdy stosuje się jednolite dla kraju zasady udzielania wsparcia, a ponadto w niektórych regionach może pozostać zbyt wiele gospodarstw rozwojowych, natomiast w innych stwierdzi się ich brak (Weinschenck i Reisch, 1970). Dla pozostałych regionów trzeba poszukiwać innych szans rozwojowych poza rolnictwem.

Metody oceny efektywności wsparcia

Częstą metodą oceny skuteczności wsparcia inwestycji rolniczych jest porównanie wielkości przyjętych w planach modernizacji gospodarstw z ich realizacjami (Heinrich, Steffens, Kramer i Rost, 1997; Koester i in., 1996; Strieve, Loy i Koester, 1996). Te ostatnie należy skonfrontować także z wytycznymi zawartymi w przypisach określających warunki otrzymania budżetowej pomocy

inwestycyjnej. Jak z tego widać, metodologia ta ukierunkowana jest w pierwszym rzędzie na wykrywanie błędów klasyfikowania gospodarstw jako rozwojowych i immanentnych dla interwencjonizmu kredytowego (problemy typu: „jazda na gapę” i pogoń za rentą). Podejście to, w którym wykorzystuje się proste metody statystyki opisowej oraz analizy wrażliwości, okazało się na ogół skuteczne. Pozwala m.in. określić skalę „dopasowań” kryteriów do otrzymania pomocy inwestycyjnej, miejsca przeszacowań i zagrożeń wielkości planistycznych oraz potencjalne rozmiary otrzymanych transferów. Te ostatnie wyraża tzw. wartość subsydiów (transferów) według poniższego wzoru:

$$T = \sum_{i=1}^n Z_i + ZD \times \left[\frac{KWF_m - KWF_{ZD}}{KWF_m} \right] + \ddot{O}D \times \left[\frac{KWF_m - KWF_{ZD}}{KWF_m} \right] \quad (2)$$

gdzie:

- T – wartość subsydiów (transferów),
- Z – wartość dotacji inwestycyjnych,
- ZD – wartość pożyczek o obniżonym oprocentowaniu,
- $\ddot{O}D$ – wartość pożyczek ze źródeł publicznych,
- KWF_m – czynnik odzyskania kapitału przy jego rynkowym oprocentowaniu, obliczany jako:

$$\frac{(q-1) \times q^n}{q^n - 1}$$

przy czym: $q = 1 + i$; i – stopa procentowa w ułamku dziesiętnym; n – okres, na który udzielono pożyczki (kredytu),

KWF_{ZD} – czynnik odzyskania kapitału przy jego obniżonym oprocentowaniu (Koester i in., 1996; Strieve i in., 1996).

Wzór powyższy odnosi się praktycznie do wszystkich instrumentów wspierania inwestycji rolniczych, a więc ma walor uniwersalności. Jeśli rozważania ograniczylibyśmy tylko do znanych u nas kredytów preferencyjnych, to formułę (2) można zmodyfikować następująco:

$$T = D_v \times (W_u - W_v) \times 1 / W_u \quad (3)$$

gdzie:

- T – wartość subsydiów (transferów),
- D_v – wartość pożyczki (kredytu) o obniżonym oprocentowaniu,
- W_u – czynnik odzyskania kapitału przy jego rynkowym oprocentowaniu (liczony jak we wzorze (2)),
- W_v – czynnik odzyskania kapitału przy jego obniżonym oprocentowaniu (Bauer, 1983).

Jak wynika z powyższych formuł, wartość subsydiów (transferów) odzwierciedla całość zaktualizowanych (dzięki dyskontowaniu) korzyści, które otrzymał beneficjent pomocy finansowej państwa w porównaniu do sytuacji, gdyby musiał pozyskiwać kapitał obcy na warunkach komercyjnych. Jeśli jednak rozpatruje się transfery środków budżetowych zawarte w określonych programach interwencji kredytowych (finansowych), to powinno się je pomniejszyć co najmniej o koszty administrowania nimi. L. Strieve i inni idą w tym momencie jeszcze dalej, tzn. rozpatrują powyższe programy jako swego rodzaju montaż finansowy, w którym zaangażowane są fundusze UE, poszczególnych rządów centralnych oraz ewentualnie i regionów (Strieve i in., 1996). W związku z powyższym badacze ci proponują wprowadzenie jeszcze kategorii transferów netto:

$$NT_R = FM - \alpha_1 EU - \alpha_2 FK - FR - AD \quad (4)$$

gdzie:

NT_R – transfer netto dla pewnego regionu,

FM – całość funduszy pomocowych,

EU – wydatki Unii Europejskiej związane z danym programem pomocowym,

FK – wydatki rządu centralnego na analizowany program wsparcia,

FR – bezpośrednie wydatki regionu,

AD – koszty administrowania programem,

α – udziały danego regionu w wydatkach UE i rządu centralnego.

Warto w tym miejscu dodać, że według L. Strievego i innych ostatnia pozycja w formule (4) – koszty administracyjne – w warunkach Szlezwika-Holsztynu kształtowała się na poziomie 25-30% całości środków wspierających działalność inwestycyjną tamtejszych rolników. Jest to wartość znacząca, która może podważać sensowność ekonomiczną takiej interwencji.

Badanie efektywności wsparcia inwestycji rolniczych może być dokonane za pomocą rzeczowo-logicznego systemu wskaźnikowego, stworzonego dzięki współpracy doradców, rolników i naukowców (Heinrich i in., 1997). System taki musi odzwierciedlać podstawowe założenie, iż w ocenie efektywności centralne miejsce zajmują kwestie: osiągniętych lub dających się osiągnąć efektów konsolidacyjnych w gospodarstwach; zwiększenia wyników operacyjnych jako podstawy poprawy położenia dochodowego; wzrostu gospodarstw, czyli kształtowania się w nich stopy pomnażania kapitału własnego przy akceptowalnym poziomie zadłużenia. Widzimy tu więc nawiązanie do całej różnorodności oddziaływań instrumentów interwencjonizmu inwestycyjnego na ekonomikę i finanse gospodarstw rolniczych. W sposób poglądowy problem ten naświetla poniższy schemat.

Schemat 1

*Charakter i intensywność oddziaływania wybranych instrumentów wspierania
inwestycji rolniczych*

Zagrożenie gospodarstwa	Kredyty subsydiowane	Dotacje inwestycyjne	Poręczenia kredytowe
Niedostateczna płynność	++	+++	+
Zbyt wysokie ryzyko	+	+	+++
Niedostateczna rentowność	+++	++	0

Źródło: N. Hirschauer, M. Odening, A. Geldermann, Erfolg braucht Sicherheit. *DLG – Mitteilungen*, nr 8, 1996.

W przypadku oceny oddziaływań instrumentów pomocy inwestycyjnej w postaci różnych kredytów preferencyjnych powinno się uzyskać trzy poniższe efekty:

- a) zmniejszenie ciężaru długu,
- b) rozszerzenie możliwości kredytowania,
- c) transfer funduszy (Hirschauer, Odening i Geldermann, 1996).

Ad a). Ciężar długu, czyli wysokość rat kapitałowych i odsetek, porównywany jest dla warunków rynkowych i preferencyjnych zaciągnięcia kredytu. Różnica między tymi dwoma wartościami jest właśnie oszczędnością z tytułu znalezienia się w określonym programie kredytowym. Chodzi jednak o to, aby była to kategoria odzwierciedlająca zmiany w czasie wartości pieniądza. Odwołując się do formuły (2), otrzymujemy zatem, że zmniejszenie ciężaru długu wynosi:

$$ZD \times (KWF_m - KWF_{ZD}) \quad (5)$$

gdzie: oznaczenia jak we wzorze (2).

Oczywiście, prostą metodą oceny oszczędności długu jest określenie różnicy między rynkowym a preferencyjnym jego oprocentowaniem. Natomiast Köhne proponuje jeszcze formułę na relatywną oszczędność w obsłudze kapitału (Köhne, 1967). Określa się ją następująco:

$$E_{KD} = 1 - \frac{\frac{q_v^N \times (q_v - 1)}{q_v^N - 1}}{\frac{q_k^N \times (q_k - 1)}{q_k^N - 1}} \quad (6)$$

gdzie:

- E_{KD} – względna oszczędność w obsłudze kapitału,
 N – długość okresu kredytowania,
 q_k – rynkowa stopa procentowa,
 q_v – preferencyjna stopa procentowa.

Ogólnie, efekt oszczędnościowy rośnie, gdy powiększa się różnica pomiędzy stopą rynkową i preferencyjną oraz wydłuża się okres kredytowania. To ostatnie zjawisko wynika z tego, że w miarę wydłużania się okresu kredytowania wzrasta znaczenie odsetek w obsłudze kapitału. Subsydiowanie oprocentowań kredytów może przynieść ponadto efekt oszczędnościowy w postaci niższych kosztów kapitału, czyli kalkulacyjnego ich oprocentowania oraz amortyzacji. Köhne efekt ten określa jako:

$$E_{KK} = \frac{(1-S) \times [1/N + x_k \times (q_k - 1)] - (1-S) \times [1/N + x_v \times (q_v - 1)]}{S \times [1/N + x_e \times (q_e - 1)] + (1-S) \times [1/N + x_k \times (q_k - 1)]} \quad (7)$$

gdzie:

- E_{KK} – względna oszczędność kosztów kapitału,
 q_e – oprocentowanie kapitału własnego,
 S – udział kapitału własnego w całości kapitału,
 x_e – czynnik do określania przeciętnej wartości kapitału własnego podlegającego oprocentowaniu,
 x_k – czynnik do określania przeciętnej wartości kapitału obcego podlegającego oprocentowaniu wg stawek komercyjnych,
 x_v – czynnik do określania przeciętnej wartości kapitału obcego podlegającego oprocentowaniu preferencyjnemu,
 pozostałe – jak we wzorze (6).

Ad b). Rozszerzenie możliwości kredytowania jest prostą konsekwencją stwierdzonego powyżej niższego oprocentowania kredytów koncesjonowanych. Zgodnie z tym otrzymujemy następującą formułę:

$$\frac{ZD \times (KWF_m - KWF_{ZD})}{KWF_m} \quad (8)$$

gdzie: oznaczenia jak we wzorze (2).

Trzeba w tym miejscu wyjaśnić, że wynik uzyskany ze wzoru (6) może być podawany np. w przeliczeniu na 1 ha UR. Dla całego gospodarstwa rezultat końcowy wymagać będzie więc jego pomnożenia przez dysponowany areał. Niezależnie od sposobu liczenia, rozszerzenie możliwości kredytowania należy każdorazowo rozumieć jako zdolność do obsługi dodatkowej porcji kredytu, a nie samą wielkość takiego kredytu (ta ostatnia będzie z reguły znacznie większa).

Ad c). Transfery zawarte w instrumentach pomocy inwestycyjnej najlepiej określać według formuły (2). Oczywiście można analizować z osobna pożyczki ze źródeł publicznych oraz subsydiowane kredyty. Wtedy możemy stosować formułę (3) lub (5).

Niejednoznaczna efektywność

Wsparcie inwestycji rolniczych od zawsze budziło kontrowersje. Istnieją jego pewne pozytywne następstwa, ale generalnie przeważają niekorzyści. Przykładowo, subsydia inwestycyjne mogą oddziaływać pozytywnie poprzez:

- koncentrowanie się na inwestycjach budowlanych, co poprawiać może strukturę produkcji, warunki pracy i dochodowość gospodarstw, stanowiąc dobrą podstawę ich dalszego rozwoju;
- podwyższenie międzynarodowej konkurencyjności rolnictwa;
- przyczynienie się do zachowania w produkcji rolniczej większej liczby samodzielnych podmiotów, partycypujących w ogólnym rozwoju, kosztem nadmiernej koncentracji, ale na tyle dużych, żeby mogły osiągać korzyści skali (co powinno prowadzić do tanienia żywności);
- złagodzenie regionalnych różnic w rozwoju rolnictwa (Henrichsmeyer i Witzke, 1996; Köhne, 1996; Köhne, 1983).

Koncentrując się tylko na kwestiach mikroekonomicznych, wymienić można cały szereg słabości i dysfunkcji pomocy inwestycyjnej udzielanej rolnikom. Chodzi tu głównie o wymienione poniżej:

1. Ze środków budżetowych korzystają również gospodarstwa, które mogłyby się bez nich obejść (znany efekty „jazdy na gapę”). Może dotyczyć to nawet 30-40% przypadków.
2. Stosowanie maksymalnych granic (tzw. klauzule prosperity) i minimalnych fizycznych wielkości obsady inwentarza żywego prowadzi do nieefektywnego inwestowania.
3. Potaniecie kapitału obcego zwiększa ryzyko błędnego inwestowania, które dodatkowo potęgowane jest przez maksymalne i minimalne granice wspomaganie.
4. Udzielanie pomocy inwestycyjnej w sektorze, który charakteryzuje się silną ingerencją w rynki produktów, jest wysoce problematyczne, gdyż nieuchronnie pociąga za sobą dalsze regulacje tych rynków.

5. Procedury ubiegania się o pomoc są czasochłonne i kosztowne, a między złożeniem wniosku a jego zatwierdzeniem i otrzymaniem funduszy upływa często zbyt wiele miesięcy. Zmusza to rolnika do przesuwania momentu rozpoczęcia inwestycji i/lub ich refinansowania, w konsekwencji czego mogą rosnąć koszty finansowe i przesuwa się w czasie moment uzyskania dodatkowych przepływów finansowych.
6. Ograniczenia w rozmiarach współfinansowanych przez budżet inwestycji mogą obniżać potencjalne korzyści skali, co prowadzi do uzyskiwania niedostatecznej efektywności zaangażowania funduszy publicznych.
7. Pomoc państwa generalnie jest opodatkowana i im jest większa, tym ciężar opodatkowania jest wyższy.
8. Bardzo często dostęp do tańszego kapitału obcego prowadzi do podejmowania przez rolników bardziej kapitałochłonnych wariantów realizacji danej inwestycji.
9. Uczestnictwo banków w programach pomocy inwestycyjnej wiąże się z określonymi nakładami i kosztami, które przerzucane są na rolników, obniżając efekt netto wsparcia (Koester i in., 1996; Köhne, 1983; Köhne, 1996; Musshoff i Hirschauer, 2013).

Dobór instrumentu wsparcia może mieć również znaczenie dla skuteczności całego programu rządowego. Dowodzą tego m.in. badania H. Jochimsena i G. Leinera (Jochimsen i Leiner, 1978). Badacze ci porównywali gospodarstwa z kredytami preferencyjnymi i z preferencyjnymi pożyczkami publicznymi. W wyniku kontroli ustalono, że w podgrupie pierwszej 26-42% gospodarstw określono jako nierozwojowe (różnice wynikały z operowania różnymi typami obiektów), a w podgrupie drugiej było ich 12-14%. Liczby powyższe potwierdzają wspomniane wcześniej trudności w zadowalającym dokonaniu delimitacji kandydatów do udzielenia pomocy. Przyczyny zaistniałej sytuacji spowodować można ogólnie do niedoszacowania pewnych założeń planistycznych (głównie dotyczących pobrań na cele prywatne, kosztów kapitału, czynszów), a przeszacowania innych (wydajności, przychodów, regresji kosztów).

Bezpośrednim wyrazem nieskuteczności programu wsparcia jest pojawienie się strat kapitału własnego w gospodarstwach beneficjentów. Może być to wywołane przez:

- nieprecyzyjne oszacowanie potrzeb finansowych oraz nieadekwatne metody radzenia sobie z okresowym ich spiętrzeniem się;
- przyjęcie zbyt optymistycznych założeń co do spodziewanych przychodów i wydajności oraz relacji cenowo-kosztowych;
- niedostateczne oszacowanie możliwych ryzyk i nieumiejętność zarządzania nimi;
- wyższe pobrania z gospodarstwa na cele prywatne (Bauer, 1983).

Nie może zatem zaskakiwać, że zdarza się, iż tylko mniej więcej połowa wspieranych gospodarstw osiąga realny przyrost kapitału własnego (Dabbert i Braun, 2012; Musshoff i Hirschauer, 2013).

Wśród słabości sterowania procesem przekazywania funduszy inwestycyjnych dla rolnictwa w pierwszym rządzie wymienia się znaczącą niedoskonałość procedur wyodrębniania gospodarstw rozwojowych oraz rozmiękczenie systemu przez działalność rozmaitych grup interesu w rolnictwie i tworzenie sprzeczności z innymi rodzajami interwencji (Albers, 1983; Hirschauer i in., 1996). Ponadto zwykle występują istotne trudności w skojarzeniu celów programów pomocowych z rozwojem regionalnym. Wreszcie, poważne wątpliwości budzi celowość wspierania inwestycji, które zmuszają państwo do udzielania gwarancji cenowych i gwarancji zbytu, co w konsekwencji prowadzi do powiększania nierównowagi na niektórych rynkach rolnych i wymagać będzie podjęcia działań interwencyjnych. Powoduje to, że:

- a) część wspartych gospodarstw zrezygnowałaby bez pomocy państwa z działalności rolniczej, przez co poprawiłyby się warunki funkcjonowania dla obiektów, które nie mogły ubiegać się o kredyty preferencyjne lub dotacje inwestycyjne;
- b) gros pomocy budżetowej przeznaczane jest na inwestycje w budownictwie gospodarczym lub trafia do obiektów na użytkach zielonych; w ten sposób rosła rynkowa wartość kwot mlecznych i ograniczane były perspektywy rozwojowe podmiotów „niezasługujących” na pieniądze podatnika;
- c) zupełnie nieuzasadnione jest finansowanie zakupów ziemi środkami subsydiowanymi, gdyż prowadzi to do deformacji rynku ziemi i znanego już zawężania szans rozwojowych dla gospodarstw nie korzystających z pomocy rządowej. Gdyby sprawnie funkcjonował rynek dzierżaw, rolnicy zamiast wydawać fundusze na zakup ziemi mogliby modernizować swoje gospodarstwa (Kay i in., 2012; Koester i in., 1996; Musshoff i Hirschauer, 2013; Strieve i in., 1996).

Podsumowanie

Jedynie ekonomia keynesistowska i postkeynesistowska dają wprost uzasadnienie dla bezpośredniej interwencji budżetowej w inwestowanie w rolnictwie, a więc powiększającej potencjał finansowy tego sektora, akcentując niedoskonałości i niekompletności rynków finansowych i kredytowych oraz nieprzewidywalne szoki i rozmaite nieciągłości, a w ślad za tym powolność powrotu do równowagi sfery realnej. Inne szkoły ortodoksyjnej ekonomii co najwyżej mogą sugerować potrzebę oddziaływań pośrednich, czyli ogólnie koncentrujących się na zachęcaniu rolników do inwestowania przez tworzenie sprzyjających warunków do takiej aktywności. Tradycyjne finanse publiczne i rolnicze rozszerzają listę uzasadnień interwencji o powolny obieg kapitału w rolnictwie i w konsekwencji niskie rentowności, stopy kreacji kapitału własnego i nadwyżki

pieniężnej. Orientacja finansów publicznych i rolniczych na szkołę wyboru publicznego pokazuje natomiast, że wszelki interwencjonizm finansowy w rolnictwie ma swe źródło w działaniu grup interesu, owocujących zjawiskami pogoni za rentą i „jazdy na gapę” oraz w tendencji do jego samopodtrzymywania i utrwalania się. Dlatego też metody badania efektywności publicznej pomocy inwestycyjnej muszą na poziomie gospodarki narodowej i sektora rolnego uwzględniać jej wymiar alokacyjny, redystrybucyjny i stabilizacyjny. Z kolei, na poziomie gospodarstw rolniczych trzeba równocześnie badać rentowność, płynność i stabilność finansową. Większość badań empirycznych pokazuje, że skuteczność i efektywność bezpośredniego budżetowego wspierania inwestycji rolniczych na ogół jest niska. Sugeruje to potrzebę przeorientowania pomocy bardziej na instrumenty pośrednie oraz usuwanie barier dla inwestowania i przemian strukturalnych, a w samych instrumentach finansowych na większą koncentrację na ich formach zwrotnych.

Bibliografia:

- Albers, W. (1983). Das einzelbetriebliche Förderungsprogramm für die Landwirtschaft als Beispiel für eine Staatliche Investitionslenkung. *Agrarwirtschaft*, Heft 10.
- Barry, P.J., Ellinger, N.P. (2012). *Financial Management in Agriculture*. Seventh Edition. New York: Prentice Hall.
- Bauer, D. (1983). Investitionen sicher vorbereiten. W: *Investieren... bei erschwelter Wirtschaftslage?* Frankfurt am Main: DLG – Verlags – GmbH.
- Becker, P.H. (2013). Investition und Finanzierung. *Grundlagen der betrieblichen Finanzwirtschaft*. 6. Auflage. Mainz: Springer Gabler.
- Beuermann, A., Oevermann, H., Köhne, M., Mann, K.H. (1996). Betriebswirtschaftliche Untersuchung der landwirtschaftlichen Investitionsförderung. W: *Bisherige Entwicklung aktueller Stand, Alternativen für die Zukunft*. Frankfurt am Main: Landwirtschaftliche Rentenbank.
- Blanchard, O. (2011). *Macroeconomics*. Fifth Edition. Updated Edition. Boston, New York: Prentice Hall.
- Blankart, B.Ch. (2011). Öffentliche Finanzen in Demokratie. *Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*. 8. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.
- Brümmerhoff, D. (2011). *Finanzwissenschaft*. 10. Auflage. München: Oldenbourg Verlag.
- Cullis, J., Jones, P. (2009). *Public Finance and Public Choice. Analytical Perspectives*. Third Edition. New York: Oxford University Press.
- Dabbert, S., Braun, J. (2012). *Landwirtschaftliche Betriebslehre: Grundwissen Bachelor*. 3. Auflage. Stuttgart: Ulmer UTB.
- Eilenberger, G., Ernst, D., Toebe, M. (2013). *Betriebliche Finanzwirtschaft. Einführung in Investition und Finanzierung, Finanzpolitik und Finanzmanagement von Unternehmen*. 8. Auflage. München: Oldenbourg Verlag.
- Haghani, S. (1999). *Subventionseffizienz staatlicher Finanzpolitik*. Wiesbaden: Springer Fehmedien.
- Heinrich, J., Steffens, W., Kramer, D., Rost, D. (1997). Effizienz der investiven Förderung Landwirtschaftlicher Unternehmen. Ergebnisse einer Studie in Sachsen-Anhalt. *Agrarwirtschaft*, Heft 12.
- Henrichsmeyer, W., Witzke, H. P. (1994). *Agrarpolitik*. Band 2: *Bewertung und Willensbildung*. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.
- Hirschauer, N., Odening, M., Geldermann, A. (1996). Erfolg braucht Sicherheit. *DLG – Mitteilungen*, nr 8.
- Hoover, K.D. (2012). *Applied Intermediate Macroeconomics*. New York: Cambridge University Press.
- Irion, H. (1971). Möglichkeiten und Grenzen agrarpolitischer Förderungsprogramme in der BRD. *Agrarwirtschaft*, Heft 11.
- Jochimsen, H., Leiner, G. (1978). Zur Beurteilung des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms: Wirtschaftliche Entwicklung und Planrealisation geförderter Betriebe. *Berichte über Landwirtschaft*, Band 56, nr 1.
- Kay, R.D., Edwards, W.M., Duffy, P.A. (2012). *Farm Management*. Seventh edition. New York: McGraw Hill International Edition.

- Koester, U. (1974). Die Wirtschaftspolitische Konsistenz des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms. *Agrarwirtschaft*, Heft 4.
- Koester, U., Loy, J.P., Strieve, L. (1996). Förderung verzerrt den Wettbewerb. Ein Zwischenruf. *DLG – Mitteilungen*, nr 8.
- Köhne, M. (1996). Neue Regeln bringen Vorteile. *DLG – Mitteilungen*, nr 8.
- Köhne, M. (1983). Stand und Weiterentwicklung der staatlicher Investitionsförderung in der Landwirtschaft. W: *Investieren... bei erschwelter Wirtschaftslage?* Frankfurt am Main: DLG.
- Köhne, M. (1967). Zur Wirkung des Zinsverbilligungen und Investitionsbeihilfen auf Kapitaldienst und Kapitalkosten von Investitionen. *Agrarwirtschaft*, Heft 8.
- Kruschwitz, L., Husmann, S. (2012). *Finanzierung und Investition. 7. Auflage.* München: Oldenbourg Verlag.
- Kruschwitz, L. (2011). *Investitionsrechnung. 13. Auflage.* München: Oldenbourg Verlag.
- Mankiw, N.G. (2011). *Macroeconomics. Seventh Edition.* New York: Worth Publishers.
- Meinhold, K., Lampe, A., Becker, H. (1976). Alternativen zur Ausgestaltung des einzelbetrieblichen Förderungsprogrammes. *Agrarwirtschaft*, Heft 7.
- Musshoff, O., Hirschauer, N. (2013). *Modernes Agrar-Management. Betriebswirtschaftliche Analyse – und Planungsverfahren. 3. Auflage.* München: Franz Vahlen Verlag.
- Müller, M., Schmitz, P.M. (1996). Erfahrungen aus dem Westerwald – Eine conjointanalytische Betrachtung der landwirtschaftlichen Investitionsförderung. W: *Bisherige Entwicklung, aktueller Stand, Alternativen für die Zukunft.* Landwirtschaftliche Frankfurt am Main: Rentenbank.
- Nowotny, E., Zagler, M. (2009). *Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. Fünfte, neubearbeitete Auflage.* Berlin, Heidelberg: Springer Lehrbuch.
- Ort, W. (1977). Grundprobleme der Investitionsförderung im Agrarsektor. *Berichte über Landwirtschaft*, Band 54.
- Rosen, H.S., Gayer, T. (2013). *Public Finance. Tenth Edition.* New York: McGraw-Hill, International Edition.
- Scherf, W. (2011). *Öffentliche Finanzen. Einführung in die Finanzwissenschaft. 2. Auflage.* Konstanz, München: UVK Verlagsgesellschaft mbH.
- Sorensen, P.B., Whitta-Jacobson, H.J. (2010). *Introduction Advanced Economics: Growth and Business Cycles. Second Edition.* London, New York: McGraw-Hill Higher Education.
- Strieve, L., Loy, J.P., Koester, U. (1996). Analyse und Buerteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. *Agrarwirtschaft*, Heft 12.
- Weinschenck, G., Reisch, E. (1970). Das neue Förderungsprogramm für die Land – und Forstwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. *Agrarwirtschaft*, Heft 11.
- Weinschenck, G., Reisch, E. (1971). Zu den „kritischen Anmerkungen“ von H. Irion. *Agrarwirtschaft*, Heft 6.
- Zimmermann, H., Henke, K.D., Broer, M. (2012). *Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft. 11. Auflage.* München: Verlag Franz Vahlen.

JACEK KULAWIK

Institute of Agricultural and Food Economics
– National Research Institute
Warsaw

DILEMMAS OF BUDGET SUPPORT TO AGRICULTURAL INVESTMENTS

Summary

Agricultural investments are the key determinant of economic growth and development of the sector, its flexibility and stability as well as better income and civilisational situation of farmers. Their funding is a serious challenge, though. This follows from slow capital circulation – which is typical for agriculture, low and highly variable rate of equity creation and surplus cash. To this add failure and incompleteness of financial markets and, above all, loan in the surrounding of agriculture that are strongly underlined by Keynesian and Post-Keynesian economics.

In such conditions, in most of the countries worldwide, state budget is involved in the area of agricultural investments. This support is most often direct, it influences the financial potential of agriculture and due to political economy mechanisms it tends to persist. Therefore, the methods of budget efficiency of the investment aid should, at one go, consider its allocative, redistributive and stabilising aspects.

The review of empirical research results, demonstrated in the paper, shows that efficiency of the aid is usually low and can even strengthen the development problems of the agricultural sector, contributing to take up subsequent public interventions. Consequently, agricultural politicians and makers of the programmes, which provide funds to support agricultural investment, need to devote more attention to creating a climate indirectly encouraging to make investments and make available repayable instruments.

Key words: financial and credit interventionism in agriculture, agricultural investments, efficiency of agricultural investments.

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 30.05.2016.