

*Andrzej Bogus**

KREDYTY PREFERENCYJNE W PROCESACH REDYSTRYBUCJI

WSTĘP

Immanentną cechą finansów publicznych jest redystrybucja dochodów zarówno w przekroju sektorowym gospodarki, jak w odniesieniu do indywidualnych podmiotów gospodarczych. Realizacja tej funkcji odbywa się za pomocą szerokiego wachlarza instrumentów, wśród których szczególne znaczenie mają podatki, transfery pieniężne za pomocą subwencji, dotacji, świadczeń pieniężnych, a także ceny i opłaty oraz oprocentowanie kredytów.

Problematyka redystrybucyjnych aspektów kredytów nie jest tak rozpoznana w aspekcie teoretycznym i empirycznym jak inne tradycyjne narzędzia finansów publicznych.

Przedmiotem artykułu jest wskazanie na obiektywną konieczność występowania efektów redystrybucji na rynku kredytowym, określenie istoty i funkcji tzw. kredytów preferencyjnych oraz zaprezentowanie głównych obszarów ich stosowania w realizacji ważnych celów polityki społeczno-ekonomicznej.

1. REDYSTRYBUCJA JAKO NIEZBYWALNA WŁAŚCIWOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

Podstawową cechą gospodarki rynkowej jest alokacja dóbr i usług oparta na mechanizmach interakcji podaży i popytu oraz ekwiwalentności cen i opłat. Taki „czysty” model alokacji nie jest wyłączną właściwością gospodarki rynkowej.

Niezbywalną jej cechą są procesy redystrybucji, których regulowanie jest szczególną domeną finansów publicznych, pełniących trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną¹. Są one ze sobą ściśle

* Dr, st. wykładowca w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997, s. 49.

powiązane. Często efekty redystrybucyjne są pochodną funkcji alokacyjnej. Konieczność aktywizacji sektora publicznego w procesy redystrybucji i ograniczania samoczynnych mechanizmów rynkowych wynika z trzech głównych ich słabości²:

1) nadmiernego zróżnicowania dochodów ludności, co może ograniczać dostęp do ważnych dóbr i usług, gdyby były dostępne wyłącznie alokowane na zasadach rynkowych;

2) sprzeczności między preferencjami indywidualnymi uczestnikami rynku, a społeczną rangą konsumpcji ważnych dóbr i usług;

3) efektów zewnętrznych konsumpcji i produkcji rynkowo zorientowanych podmiotów, które nie są w stanie w swych rachunkach racjonalnego wyboru uwzględnić ubocznych skutków (np. ochrony środowiska).

Uznając za niezbywalną redystrybucyjną funkcję finansów publicznych, to jednak stopień i zakres redystrybucji jest przedmiotem licznych kontrowersji w teorii ekonomii. Wyróżnia się trzy modele gospodarki: liberalny (o ograniczonym zakresie funkcji sektora publicznego), motywacyjny (równowaga ładu ekonomicznego i społecznego) oraz redystrybucyjny (oparty na nadrzędnych wartościach celów społecznych)³.

Problematyka stopnia redystrybucyjności finansów publicznych nie ma też jednoznacznej interpretacji w Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do polityki monetarnej, kursowej i konkurencji nie została włączona do zasad tzw. jednolitej polityki i została pozostawiona w gestii krajów członkowskich⁴. W celu pogodzenia zdecentralizowanego systemu zarządzania redystrybucją w finansach publicznych z jednolitą polityką monetarną na szczeblu Unii wprowadzone zostały tzw. kryteria zbieżności dotyczące deficytu i długu jako narzędzi zapewniających zdolność do uczestnictwa w zintegrowanym systemie.

Zgadzać się z nieuchronnością procesów redystrybucji w określonym zakresie, do rozstrzygnięcia pozostaje ważny problem wyboru odpowiednich narzędzi. Sformułować można tezę, że w polityce redystrybucji wykorzystywać należy szeroki wachlarz instrumentów, które powinny być zdywersyfikowane w zależności od założonych celów. I tak np. w finansowym systemie wspierania polityki społeczno-ekonomicznej obok ulg podatkowych, subwencji i dotacji mogą być wykorzystywane i ustalane na preferencyjnych zasadach ceny i opłaty oraz stopy procentowe. O ile wykorzystywanie tradycyjnych instrumentów finansowych nie budzi zasadniczych kontrowersji, o tyle wprowadzenie procesów redystrybucji na rynek kredytowy może rodzić

² *Ibidem*, s. 50.

³ Por. *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2003, s. 430, S. Golińska, *Polityka społeczna: koncepcja – instytucje – koszty*, Poltex, Warszawa 2000, rozdz. I.

⁴ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004, s. 46.

wątpliwości. Stopa procentowa jako cena pieniądza jest podstawowym elementem mechanizmów transformacji kapitałów oszczędnościowych w pożyczkowe. Czy stosowanie preferencyjnego oprocentowania nie zagrazi sprawności funkcjonowania tego mechanizmu? Jakże muszą być wobec tego rozwiązania neutralizujące skutki odejścia od ekonomicznie uwarunkowanego poziomu oprocentowania? Są to kwestie, które stanowić będą przedmiot dalszych rozważań.

2. POJĘCIE I REDYSTRYBUCYJNY CHARAKTER KREDYTÓW PREFERENCYJNYCH

W teorii bankowości brak jest jednoznacznego określenia kredytów preferencyjnych. Często są przedstawione marginalnie, jako segment mniej znaczących produktów rynku kredytowego. Najczęściej przeciwstawia się je kredytom komercyjnym opartym na rynkowych regułach alokacji. „Kredyty preferencyjne są z założenia udzielane na korzystniejszych warunkach niż zwykle kredyty komercyjne. Podstawową różnicę stanowi niższe oprocentowanie”⁵.

Definiując kredyty preferencyjne, należy podkreślić nie tylko korzystniejsze warunki oprocentowania, ale również inne elementy korzystniejszej procedury ich przyznawania. Przyjmując bardziej ogólne określenie, można więc stwierdzić, że kredytami preferencyjnymi są kredyty oferowane na korzystniejszych warunkach od kredytów komercyjnych, które mogą dotyczyć zarówno oprocentowania i prowizji, jak i łagodniejszych wymogów ich udzielania dotyczących rygorystyki oceny ryzyka, okresu kredytowania (karencja), form zabezpieczenia itp.⁶

Uznanie korzystniejszego oprocentowania jako podstawowego wyznacznika kredytów preferencyjnych wiąże się nieuchronnie z efektem redystrybucyjnym. Dla określenia jego wielkości niezbędne jest przyjęcie kryterium ekwiwalentności i poziomu „normalnych” stóp procentowych⁷. Podstawą kwantyfikacji rozmiarów redystrybucji może być międzybankowy rynek depozytowy, jako dominujący segment rynku pieniężnego, na którym stopy procentowe kształtują się w sposób najbardziej obiektywny w wyniku bezpośredniej interakcji podaży i popytu pieniądza. Stawka referencyjna WIBOR plus marża zysku może być przyjęta za kryterium ekwiwalentności transakcji.

⁵ Z. Dobosiewicz, *Bankowość*, PWE, Warszawa 2003, s. 304.

⁶ Por. M. Dębniewska, M. Tkaczuk, *Dylematy preferencji kredytowych dla rolnictwa*, [w:] *Finanse i bankowość. Przekształcenia systemowe*, Katedra Finansów i Bankowości UŁ, Absolwent, 1997, s. 413.

⁷ Szerzej na temat różnych koncepcji ustalania poziomu komercyjnego oprocentowania patrz: A. Bogus, *Ceny i stopy procentowe w procesach redystrybucji – problemy metodologiczne*, [w:] *Finanse i bankowość*, s. 24 i dalsze.

Przyjęcie tego kryterium pozwala wyróżnić następujące możliwe poziomy redystrybucyjnego oprocentowania kredytów preferencyjnych:

1) na poziomie stopy WIBOR. Dla banków ten poziom oprocentowania oznaczałby rezygnację z wynagrodzenia za ryzyko. Może jednak realizować marżę odsetkową. Nie zostaje zakłócona równowaga finansowa banków;

2) poniżej stopy WIBOR, ale nie niższej od ceny pozyskania pod tytułem zwrotnym środków pieniężnych z rynku. Dla banków oznacza to rezygnację z marży odsetkowej i pozbawia je możliwości osiągnięcia zysków z działalności kredytowej;

3) poniżej kosztów pozyskiwania pieniędzy z rynku. Ten poziom preferencyjności oprocentowania oznacza odejście od wewnętrznej równowagi finansowej banku jako przedsiębiorstwa komercyjnego. Wymaga to włączenia do polityki preferencyjnego kredytowania trwałych mechanizmów wspomagania finansowego poprzez wykorzystania tzw. donatorów, czyli instytucji trzecich pokrywających różnicę między komercyjnym a preferencyjnym oprocentowaniem.

Analizując kredyty preferencyjne w kontekście procesów redystrybucji, szczególne znaczenie ma rozwiązanie opierające się na wykorzystywaniu środków finansowych donatorów. Należy podkreślić, że w zdecydowanej większości kredyty te finansowane są z własnych środków banków. Zewnętrzne wspomaganie finansowe dotyczy zneutralizowania skutków niższego oprocentowania.

Wyróżnić można dwa modele finansowego wspomagania preferencyjnie oprocentowanych kredytów:

1) instytucja sponsorująca wpłaca na rachunek w banku środki pieniężne (tworzy depozyt), które są wykorzystywane przez bank w udzielaniu kredytów preferencyjnych⁸;

2) różnica między oprocentowaniem komercyjnym a preferencyjnym pokrywana jest dofinansowaniem dotacją budżetową. Może być ona utworzona w specjalnych funduszach, których dysponentem może być wybrany przez instytucję publiczną odpowiedni bank. I tak np. działające w imieniu państwa Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) utworzył fundusze, z których transferuje do banków udzielających kredytów preferencyjnych środki do ustalonej wysokości stopy procentowej.

W mechanizmach alokacji kredytów preferencyjnych ważnym problemem jest także występowanie naturalnej sprzeczności między społeczną rolą ich wspomagania finansowego a ograniczaniem ryzyka kredytowego banków. Ryzyko odzyskiwania pożyczonego kapitału ponoszą banki. Stąd konieczne jest stosowanie w odniesieniu do kredytobiorców standardowych ocen wiarygodności kredytowej. Prowadzi do wewnętrznej sprzeczności między społecznymi celami redystrybucji preferencyjnego oprocentowania a zdolnością do spłaty kredytów.

⁸ Por. Z. Dobosiewicz, *op. cit.*, s. 305.

Stąd niezbędne są rozwiązania sprzyjające takiej redystrybucji tego ryzyka, które zapewniłyby przejęcie jego części przez instytucje sponsorujące. Przykładem takiego rozwiązania jest utworzenie Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych (BGK), którego znaczna część przeznaczona jest na poręczenia preferencyjnych kredytów dla studentów.

3. FUNKCJE KREDYTÓW PREFERENCYJNYCH

Jak wspomniano, kredyty preferencyjne są trwałym elementem polityki redystrybucji sektora publicznego. Również w krajach Unii Europejskiej są wykorzystywane jako alternatywne narzędzie we wspomaganiu realizacji celów społeczno-ekonomicznych. Ocenia się, że „ułatwiają one realizację polityki rządowej m.in. w zakresie aktywizacji obszarów ekonomicznie najslabiej rozwiniętych lub najbardziej zagrożonych bezrobociem, a także przyspieszają rozwój niektórych dziedzin gospodarki (m. in. rolnictwa, budownictwa mieszkaniowego, turystyki)”⁹. Uogólniając dotychczasowe doświadczenia wykorzystywania tych kredytów, można wskazać na następujące obszary gospodarki, w których są one szczególnie często stosowane: rolnictwo, ekologia, budownictwo mieszkaniowe, edukacja, sektor małych i średnich przedsiębiorstw.

Wykorzystywanie kredytów preferencyjnych w tak szerokim zakresie stwarza potrzebę określenia ich funkcji.

Funkcje te można podzielić na ekonomiczne i społeczne. Funkcja ekonomiczna polega na wykorzystywaniu kredytów preferencyjnych jako adresowanych narzędzi aktywizacji gospodarki i podnoszenia jej efektywności. Może być ona realizowana poprzez:

- stymulowanie procesów restrukturyzacji gospodarki poprzez preferencyjne oprocentowanie kredytów inwestycyjnych dotyczących rozwoju odpowiednich gałęzi i branż (np. przetwórstwo rolno-spożywcze, sektory usług) itp.;
- wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości i przekształceń struktury podmiotowej gospodarki (sektor małych i średnich przedsiębiorstw, powiększanie gospodarstw rolnych itp.);
- stymulowanie procesów innowacyjnych (np. w zakresie postępu biologicznego, agrotechnicznego itp.);
- wspieranie przedsięwzięć rozwojowych w regionach o szczególnym zagrożeniu bezrobociem.

Funkcja społeczna kredytów preferencyjnych może być realizowana w dwóch obszarach: redystrybucji dochodów oraz społecznych aspektów inwestycji.

⁹ *Ibidem*, s. 306.

W pierwszym przypadku mogą być wykorzystywane jako narzędzie polityki dochodowej, pozwalające osiągnąć niezbędny parytet dochodów określonych grup społecznych. Podobną rolę kredyty te mogą spełniać w systemie pomocy dla ludności w regionach objętych klęskami żywiołowymi (tzw. kredyty „klęskowe”).

Jednak ważniejszą rolę w funkcji społecznej kredyty preferencyjne pełnią w osiąganiu ważnych społecznie efektów inwestycyjnych. Do najważniejszych celów można zaliczyć: ochronę środowiska, rozwój budownictwa mieszkaniowego oraz zwiększenie dostępności do usług edukacyjnych zwłaszcza na poziomie szkolnictwa wyższego. Redystrybucyjna rola dopłat do kredytów preferencyjnych stwarza zagrożenie powstania zjawisk patologicznych w wykorzystywaniu środków publicznych. Niebezpieczeństwo takie odnosi się do wszystkich instrumentów redystrybucji, które wiążą się z transferem dochodów. Jest to nieuchronny koszt odchodzenia od ekwiwalentnej alokacji rynkowej. Formulowane są opinie, że dopłata do kredytów powoduje częste nadużycia i marnotrawstwo części środków¹⁰. Taka konstatacja nie może być jednak rozstrzygającym argumentem na rzecz ograniczania redystrybucyjnej roli tych kredytów. Są one bowiem trwałym elementem szeroko rozumianych finansów publicznych i charakteryzują się wyższym poziomem ekonomizacji od bezpośrednich transferów budżetowych. Przedmiotem redystrybucji nie jest bowiem kapitał (jak np. w dotacjach czy stypendiach), lecz tylko cena (oprocentowanie). Z natury więc kredyty preferencyjne są bardziej proefektywnym narzędziem i w większym stopniu zgodne są z wymogami mechanizmu rynkowego. Warunkiem przeciwdziałania patologicznym zjawiskom w ich dystrybucji powinien być sprawny system ich przyznawania zapewniający pełną transparentność i kontrolę wykorzystywanych publicznych środków.

Konieczność realizacji celów ekonomicznych i społecznych była podstawową przesłanką dynamicznego rozwoju rynku kredytów preferencyjnych w Polsce. Wyjątkowo ważną rolę pełnią one w programach restrukturyzacji rolnictwa, w finansowaniu przedsięwzięć proekologicznych (zarówno przez gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa i samorządy terytorialne), wspierania budownictwa mieszkaniowego (tzw. kredyty kontraktowe i kredyty o stałym oprocentowaniu), czy wreszcie preferencyjne kredyty dla studentów. Z uwagi na możliwości „adresowania” kredytów preferencyjnych mogą się wykazać wyższą skutecznością i efektywnością w realizacji wyżej wymienionych celów od alternatywnych narzędzi redystrybucji jak np. ulgi podatkowe, dotacje czy świadczenia pieniężne (np. stypendia). Stąd należy oczekiwać, że kredyty te w coraz większym stopniu wykorzystywane będą w realizacji celów społecznych i ekonomicznych stając się ważną dźwignią rozwoju gospodarczego.

¹⁰ *Ibidem*.

4. MODELE NEUTRALIZACJI FINANSOWEJ PREFERENCYJNEGO KREDYTOWANIA

Odejście od komercyjnych warunków przyznawania kredytów rodzi problem zachowania równowagi finansowej banków, które są pośrednikami na rynku pieniądza i działają na zasadach przedsiębiorstw. Funkcjonowanie tych kredytów wymaga więc „wmontowania” w system ekonomiczno-finansowy banków rozwiązań neutralizujących skutki preferencyjnego kredytowania.

Teoretycznie wyróżnić można różne modele takiej neutralizacji w zależności od stopnia preferencyjności i celów wykorzystywania kredytów preferencyjnych.

1. Model dywersyfikacji produktów kredytowych o zróżnicowanych stopach procentowych, zapewniających dla całego portfela średnią stopę rentowności. Model ten opiera się więc na wykorzystywaniu preferencyjnego oprocentowania w „grze ekonomicznej” banku, pozwalającej zwiększyć popyt i tym samym maksymalizować wynik finansowy. Wykorzystywanie kredytów preferencyjnych jest wyrazem odchodzenia od zasady jednolitej ceny i tworzenia segmentów rynku kredytowego o zróżnicowanych stopach procentowych, w tym także poniżej normalnego, komercyjnego poziomu. Mechanizm różnicowania stóp procentowych z wykorzystaniem segmentacji rynku jest znanym narzędziem strategii marketingowej cen, wykorzystywanej przez przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej¹¹. W polityce preferencyjnego oprocentowania kredytów w tym modelu można wyróżnić następujące rodzaje różnicowania stóp:

- regionalne różnicowanie (np. dla kredytobiorców regionów o szczególnie wysokim bezrobociu);
- czasowe różnicowanie (np. tańsze kredyty w okresie spadku popytu);
- różnicowanie według cech nabywców (np. wieku kredytobiorców, ich sytuacji dochodowej itp.).

Wykorzystanie preferencyjnego oprocentowania stać się może nie tylko ważnym narzędziem regulowania popytu na kredyty, ale również – istotnym środkiem promocji innych produktów bankowych (np. dotyczących rozliczeń pieniężnych, lokat, udzielania gwarancji itp.). Preferencyjne oprocentowanie może być rekompensowane przez korzyści ze sprzedaży innych produktów bankowych.

2. Model preferencyjnego oprocentowania oparty na systemie pozyskiwania „taniego pieniądza”, transferowanego następnie na nisko oprocentowane kredyty. Mechanizm tego modelu wykorzystywany jest w szerokim zakresie w różnych krajach w finansowaniu kredytów preferencyjnych związanych z budownictwem mieszkaniowym. W Polsce przykładem takiego rozwiązania jest system kas mieszkaniowych, w których preferencyjne

¹¹ Por. H. Simon, *Zarządzanie cenami*, PWN, Warszawa 1996, s. 358 i dalsze.

oprocentowanie tzw. kredytów kontraktowych (w wysokości 0,5 oprocentowania kredytu redyskontowego NBP) jest realizowana dzięki niskiemu oprocentowaniu depozytów w kasie mieszkaniowej (0,25 kredytu redyskontowego).

3. Model zewnętrznej neutralizacji finansowej, w którym różnica między oprocentowaniem preferencyjnym a komercyjnym pokrywana jest z różnych funduszy celowych, takich jak: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i ich wojewódzkich agend, Krajowy Fundusz Mieszkaniowy czy funduszy wspomagania stypendiów dla studentów itp. Źródłem tworzenia tych funduszy mogą być zarówno środki budżetowe, jak i transfery pozabudżetowe (fundusze celowe, fundacje itp.).

Jak widać, w systemie finansowania kredytów preferencyjnych wykorzystywane mogą być różne rozwiązania. Najbardziej bezpiecznymi dla efektywnego wykorzystania środków wspomagających te kredyty są dwa pierwsze modele, w których w sposób naturalny funkcjonuje szczególnego rodzaju „ograniczenie” budżetowe.

Model zewnętrznej neutralizacji, oparty na budżetowych i pozabudżetowych transferach finansowych, stwarza większe zagrożenia dla racjonalności wykorzystywanych środków i dlatego, jak już wcześniej wspomniano, powinien być ściśle powiązany z systemem społecznej kontroli.

Przedstawiona analiza funkcji i sposobów finansowania kredytów preferencyjnych wskazuje, że są one trwałym, obiektywnym rozwiązaniem na rynku kredytowym, których stosowanie może być ważną dźwignią rozwoju społeczno-gospodarczego.

Andrzej Bogus

PREFERENCE CREDITS IN THE PROCESS OF REDISTRIBUTION

The article focuses on the problem of redistribution effects on the credit market. The main issue concentrates on the role of interest rate as an instrument of redistribution in public finance. The scale of redistribution effects on the credit market and funding a benchmark for preference pricing is of greatest importance.

The existence of preference credits is strictly connected with finding appropriate mechanisms which could neutralize possible effects on the banks' financial balance.

Disputing possible solutions in this respect is one of the main aims of the above article.