

Ocena ex ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

Raport końcowy

Zamawiający: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

30 listopada 2016 r.



„Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich: Europa inwestująca w obszary wiejskie”

Badanie realizowane na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Instytucja Zarządzająca Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Badanie współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach pomocy technicznej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020

Spis treści

Indeks skrótów	4
Streszczenie	7
Executive summary	12
1. Wprowadzenie	17
2. Koncepcja procesu badawczego.....	21
3. Weryfikacja obszarów wykorzystania IF	30
3.1. Wstępna weryfikacja obszarów wykorzystania IF w ramach PROW 2014-2020	32
3.2. Wtórna weryfikacja obszarów wykorzystania IF w ramach PROW 2014-2020.....	44
4. Analiza niedoskonałości rynku, nieoptymalnych inwestycji i potrzeb.....	51
4.1. Nieprawidłowości rynku	57
4.2. Oszacowanie luki finansowej	70
5. Ocena wartości dodanej.....	77
5.1. Zgodność z innymi formami interwencji	82
5.2. Pomoc publiczna	86
6. Dodatkowe zasoby publiczne i prywatne do pozyskania potencjalnie przez IF	89
7. Ocena doświadczeń.....	93
7.1. Strona podaźowa	93
7.2. Strona popytowa.....	96
7.3. Bariery.....	97
7.4. Wybrane doświadczenia zagraniczne	98
8. Proponowana strategia inwestycyjna	106
8.1. Zalety i wady podstawowych instrumentów finansowych	106
8.2. Wsparcie instrumentem finansowym przedsięwzięcia planowanego w PROW 2014-2020..	109
8.3. Wybór instrumentu finansowego dla przedsięwzięć planowanych w PROW 2014-2020	112
8.4. Proponowana alokacja środków na pożyczki w ramach typu operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych finansowane z PROW 2014-2020.....	115
8.5. Struktura zarządzania	117
9. Określenie oczekiwanego rezultatu	124
9.1. Oczekiwany rezultat.....	124
10. Postanowienia dotyczące aktualizacji i przeglądu oceny ex-ante	126
11. Rekomendacje	129
Literatura	137
Spis tabel	141
Spis wykresów	143
Spis schematów	144

Aneks I. Narzędzia badawcze	145
Aneks II. Metodologia szacowania luki finansowej	177
Aneks III. Indeks pytań badawczych wraz z odpowiedziami.....	185

Indeks skrótów

ARiMR (ARMA)	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ang. The Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture)
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
CATI	Wspomagane komputerowo ankiety telefoniczne (ang. Computer Assisted Telephone Interview)
CAWI	Ankieta przy wykorzystaniu Internetu (ang. Computer Assisted Web Interview)
COSME	Program na rzecz konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw (ang. Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises)
EBI (EIB)	Europejski Bank Inwestycyjny (ang. European Investment Bank)
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFRR (ERDF)	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ang. European Regional Development Fund)
EFRWP	Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej
EUR	Euro
FDPA	Fundacja na Rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa
FI	Fundusz inwestycyjny
FWW	Fundacja Wspomagania Wsi
GBER	Rozporządzenie o wyłączeniach grupowych (ang. General Block Exemption Regulation)
GUS	Główny Urząd Statystyczny

IDI	Indywidualne wywiady pogłębione (ang. Individual In-depth Interview)
IF	Instrumenty finansowe
ITI	Indywidualne wywiady telefoniczne (ang. Individual Telephone Interview)
IZ	Instytucja Zarządzająca
JEREMIE	Wspólne Europejskie Zasoby dla Przedsiębiorstw od Mikro do Średnich (ang. Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)
JESSICA	Wspólne Europejskie Wsparcie na rzecz Zrównoważonego Inwestowania w Obszarach Miejskich (ang. Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas)
JST	Jednostki samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KRD BIG	Krajowy Rejestr Długów Biuro Informacji Gospodarczej SA
MR	Ministerstwo Rozwoju
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
MSP	Małe i średnie przedsiębiorstwa
NBP	Narodowy Bank Polski
NCBiR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NPV	Wartość bieżąca netto (ang. Nett Present Value)
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
PI	Priorytet Inwestycyjny
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności
PLG	Portfelowa Linia Gwarancyjna

PLN	Symbol walutowy złotego
PO IG	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej
POIR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój
POWER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich
REGON	Numer identyfikacyjny podmiotu gospodarki narodowej
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SIMIK	System Informatyczny Monitoringu i Kontroli
SKOK	Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
SME	Małe i średnie przedsiębiorstwa (ang. Small and medium-sized enterprises)
SOD	Szczegółowy Opis Działania
UE	Unia Europejska
VC	Venture Capital
WPR	Wspólna Polityka Rolna

Streszczenie

Niniejszy raport zawiera podsumowanie oceny ex ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Przedmiotowe badanie zostało przeprowadzone w okresie lipiec – wrzesień 2016 r. (badania terenowe: 15 sierpnia – 15 września) w oparciu o:

- analizę danych zastanych (w tym z systemu FADN),
- badanie ilościowe CATI z przedstawicielami gospodarstw rolnych spoza FADN,
- wywiady indywidualne z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w programowanie i wdrażanie PROW 2014-2020 oraz z ekspertami w zakresie instrumentów finansowych (w tym z przedstawicielami banków i pośredników finansowych),
- wywiady telefoniczne z przedstawicielami organizacji działających w obszarze rolnictwa,
- ankiety CAWI z przedstawicielami JST kwalifikujących się do otrzymania wsparcia w ramach PROW 2014-2020 oraz z przedstawicielami LGD,
- studia przypadków,
- metody analityczne, takie jak analiza scenariuszowa czy macierz komplementarności i konfliktów,
- panel ekspertów, mający za zadanie przedyskutowanie zgromadzonego materiału badawczego oraz wypracowanie trafniejszych, lepszych jakościowo rekomendacji.

Komisja Europejska kładzie coraz większy nacisk na wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach poszczególnych programów rozwojowych finansowanych ze środków unijnych. Argumentowane jest to tym, iż takie rozwiązanie ma niewątpliwe zalety, wśród których warto wskazać: możliwość zwiększenia trwałości polityki rozwojowej przez możliwość reinwestowania środków, wzmacnianie współpracy administracji, przedsiębiorstw i instytucji finansowych, wzmocnienie zdolności instytucjonalnej (partnerstwa i zaufania między sektorem publicznym i prywatnym), stwarzanie mocniejszej zachęty dla efektywności wydatkowania środków publicznych, stworzenie skutecznych mechanizmów koordynacji i racjonalizacji dostępnej oferty wsparcia czy wykorzystanie efektu dźwigni finansowej.

Równocześnie zrealizowana dwa lata temu ewaluacja ex ante całego PROW 2014-2020 nie postulowała jednoznacznie wprowadzenia IF w ramach Programu. Biorąc jednak pod uwagę zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, argumenty ze strony KE na rzecz zrealizowania przedmiotowej oceny, a także świadomość, iż chociaż na chwilę obecną kształt

kolejnej perspektywy finansowej nie jest jednoznacznie określony, to jednak jest niemal pewne, iż będzie ona zakładać wykorzystanie IF – konieczne było przeprowadzenie niniejszego badania. Warto zastrzec, iż w opinii ewaluatora tylko w wybranych obszarach wnioski i rekomendacje z badania są możliwe do zastosowania w ramach PROW 2014-2020; niekiedy proponowane rozwiązania stanowią raczej postulaty ukierunkowujące uwagę IZ na kwestie wymagające pogłębionej analizy w kontekście planowania kształtu polityki rozwoju obszarów wiejskich po 2020 r.

W PROW 2014-2020, jak zauważono powyżej, wstępnie nie zakładano wykorzystania instrumentów finansowych w żadnym z działań/poddziałań/typów operacji. Z tego względu w pierwszym kroku wyeliminowano z dalszych analiz te obszary wsparcia, które niejako *ex definitione* powinny być dotowane (np. z uwagi na niegenerowanie dochodów i doniosłość społeczną). Pozostałe działania/poddziałania/typy operacji zostały objęte szczegółową analizą obejmującą:

- niedoskonałości rynku i nieoptymalne sytuacje inwestycyjne,
- ocenę wartości dodanej,
- dodatkowe zasoby publiczne i prywatne do pozyskania potencjalnie przez IF,
- ocenę dotychczasowych doświadczeń,
- propozycję strategii inwestycyjnej,
- określenie oczekiwanych rezultatów i odpowiadających im wskaźników,
- przepisy i postanowienia dotyczące aktualizacji i przeglądu oceny ex-ante.

W ramach badania zidentyfikowano czynniki odpowiedzialne za występowanie nieprawidłowości rynku skutkujące suboptymalnym poziomem inwestycji. Można wskazać następujące:

- niedoskonała informacja,
- asymetria informacji,
- procedury bankowe,
- złożoność projektów,
- wysokie ryzyko inwestycji,
- struktura pasywów,
- relatywnie długi okres zwrotu,
- niska efektywność kosztowa,
- ryzyko regulacyjne.

Z analizy dotychczasowych doświadczeń przedstawicieli strony popytowej (tj. potencjalnych beneficjentów PROW 2014-2020), a także strony podażowej (tj. instytucji finansowych, w tym banków), wynikają następujące wnioski:

1. Wyniki badania wskazują, iż oferta instrumentów finansowych skierowanych do gospodarstw rolnych oraz MSP z szeroko rozumianego sektora agrobiznesu w ostatnich latach zmienia się bardzo pozytywnie. Zarówno reprezentanci strony popytowej, jak i podażowej podkreślają, iż nastąpiło znaczące rozszerzenie oferty oraz uczynienie jej warunków atrakcyjniejszymi dla odbiorców. Jak przekonują przedstawiciele instytucji finansowych uczestniczący w badaniu, nie odnotowano popytu na produkty, których nie ma w ofercie. Banki podkreślają, iż klient rolniczy to trudny klient – z uwagi na specyfikę branży i trudności w szacowaniu ryzyka inwestycyjnego, ale równocześnie rynek kredytów na inwestycje w rolnictwie jest ich zdaniem bardzo perspektywiczny. Przedstawiciele gospodarstw rolnych są bardzo zdyscyplinowaną grupą, jeżeli chodzi o spłatę zaciąganych zobowiązań, a równocześnie charakteryzują się coraz większymi kompetencjami ekonomicznymi.
2. Potencjalni odbiorcy ostateczni IF w ramach PROW 2014-2020 wskazywali, iż – mimo zaobserwowanej poprawy – nadal napotykają bariery utrudniające im wykorzystanie instrumentów finansowych. W tym kontekście należy wskazać koszty związane z ubieganiem się o wsparcie, rozumiane dwojako: zarówno te bezpośrednio poniesione na przygotowanie dokumentacji wnioskowej (np. studia wykonalności), jak i pośrednie koszty (tj. brak możliwych do osiągnięcia przychodów) wynikające z zaniechania zarobkowania na rzecz poświęcania czasu – w ocenie badanych zbyt długiego – na przygotowanie i obsługę kredytów, pożyczek itp.
3. Problemem dla części potencjalnych beneficjentów jest także relatywnie częste ograniczanie pożyczek dla sektora agro wyłącznie do projektów inwestycyjnych. Wskazywane jest bowiem zapotrzebowanie na kredyty obrotowe. Jak jednak wskazują przedstawiciele instytucji finansowych, w przypadku małych gospodarstw rolnych powiązanych organicznie z gospodarstwami domowymi, kwestia ta bywa rozwiązywana poprzez zaciąganie zobowiązań na rynku klienta indywidualnego. Inne wskazywane w badaniu bariery to m.in. wysokość wkładu własnego (szczególnie dla nowo powstałych podmiotów) oraz brak wystarczających zabezpieczeń.

Wdrażanie instrumentów finansowych w PROW powinno wygenerować szereg korzyści. W ujęciu długookresowym odejście od finansowania dotacyjnego tam, gdzie to jest możliwe i uzasadnione, może spowodować znaczne podniesienie efektywności alokacyjnej oraz efektywności interwencji publicznej. W szczególności ważne jest, aby dostępne instrumenty pomocy publicznej skierowane do tej samej grupy osób oraz przeznaczone na ten sam cel miały jednakowy charakter. Nieuzasadnione wydaje się np. odmienne traktowanie inwestycji

w ramach – co do zasady analogiczne skonstruowanych – kredytów z dopłatą rządową od ARiMR oraz w obrębie PROW.

Wyraźne ograniczenie dostępu do dotacji dla tych projektów, które mają potencjał komercyjny, może zwiększyć trafność ukierunkowania wsparcia dotacyjnego przez zmniejszenie efektu „wypychania” lub „przesunięcia” (projekt komercyjny, korzystając z dotacji, ogranicza dostęp tym, dla których jest ona jedynym źródłem finansowania), jak i poprawić racjonalność projektów komercyjnych, ograniczając możliwość oportunistycznych zachowań (takich jak tworzenie projektu „pod dotację”).

Najważniejsze wnioski, jakie można sformułować na podstawie przeprowadzonej analizy, są następujące:

1. Luka finansowa, jako efekt niedoskonałości rynku, może występować w odniesieniu do wszystkich działań/poddziałań/typów operacji ukierunkowanych na rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, promocję zatrudnienia oraz rozwój podmiotów gospodarczych (w tym poprzez inwestycje). Nie zmienia to jednak faktu, iż w odniesieniu do wybranych obszarów interwencji, z uwagi na ich doniosłe znaczenie społeczno-gospodarcze, sugeruje się utrzymanie wsparcia dotacyjnego, gdyż osiągnięcie zamierzonych celów może być zagrożone, jeżeli wsparcie dotacyjne zostanie zastąpione instrumentem finansowym.
2. Wielkość luki finansowej/kapitałowej w zakresie dostępu potencjalnych odbiorców wsparcia zwrotnego w ramach PROW do finansowania zewnętrznego oszacowana została na poziomie od 1,5 mld do 6,3 mld zł.
3. Wyniki badania wskazują, że luka finansowa odnosi się przede wszystkim do podmiotów relatywnie młodych, o niewielkiej wielkości gospodarstwa/produkcji. W ramach wywiadów indywidualnych zauważono, iż na jej występowanie są również bardziej narażone podmioty zarządzane przez osoby starsze, o niższym stopniu zaufania do sektora finansowego oraz niższych kompetencjach ekonomicznych. Oznacza to zatem, iż można mówić zarówno o endogenicznych, jak i egzogenicznych czynnikach warunkujących ograniczenia w dostępie do finansowania.
4. Do najważniejszych skutków występowania zjawiska luki finansowej należy zaliczyć rezygnację z przeprowadzenia inwestycji (lub też – jak wskazywano w ramach wywiadów – ich powolniejsze, etapowe realizowanie), wolniejszy rozwój, problemy z płynnością.

5. Wykonawca rekomenduje przeznaczyć kwotę 109 mln zł na wsparcie instrumentami finansowymi wskazanymi grup odbiorców ostatecznych w ramach Poddziałania 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych. By stymulować rozwój inwestycji w gospodarstwach rolnych w kierunku ich modernizacji i umożliwić odbiorcom wsparcia wykonanie „jakościowego skoku”, Wykonawca rekomenduje wprowadzenie oferty pożyczki z górnym limitem wsparcia do kwoty 500 tys. zł.
6. Na podstawie wyników badania można wnioskować, iż instrumenty finansowe w ramach PROW 2014-2020, w rekomendowanym kształcie, nie przyczynią się bezpośrednio do zmniejszenia luki finansowej/kapitałowej w analizowanym obszarze (bądź też wpływ ten będzie marginalny). Wdrożenie IF w ramach PROW 2014-2020 w rekomendowanej postaci (tj. przy niewielkiej alokacji, w ramach jednego typu operacji i w postaci jednego instrumentu finansowego) powinno być raczej postrzegane jako działanie pilotażowe. Oznacza to, iż należy najbliższy czas przeznaczyć na wypracowanie kształtu systemu instytucjonalnego, budowanie kompetencji po stronie podaźowej i popytowej itd. W przyszłości, w oparciu o te doświadczenia, zasadne będzie poszerzenie katalogu IF oraz zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na tę formę wsparcia.
7. Do wzrostu efektywności wsparcia za pomocą instrumentów finansowych powinien przyczynić się dobrze zaprojektowany, motywujący system wynagrodzenia pośredników finansowych. Jeśli chodzi o sam wybór operatorów, to trudno jednoznacznie wskazać, czy miałyby to być banki czy też fundusze pożyczkowe. W przypadku pierwszych z nich zaangażowanie we wdrażanie może być utrudnione z uwagi na wymogi prawa bankowego. Kluczowe wydają się natomiast doświadczenie we współpracy z przedstawicielami sektora rolnego i umiejętność oceny ryzyka w tym obszarze.

Executive summary

This report presents conclusions of the ex ante assessment of the advisability of the use of financial instruments under the Rural Development Programme 2014-2020. The study was conducted between July and September 2016 (fieldwork phase: August 15 - September 15) and included:

- analysis of existing data (including FADN data)
- CATI quantitative study with representatives of farms outside the FADN
- individual interviews with representatives of institutions involved in programming and implementation of the PROW 2014-2020 and with experts in the field of financial instruments (including with representatives of banks and financial intermediaries)
- telephone interviews with representatives of organizations working in the field of agriculture,
- CAWI with representatives of local government eligible for support under the PROW 2014-2020 and with representatives of Local Action Groups (LAGs),
- case studies,
- analytical methods, such as scenario analysis or matrix of complementarity and conflict,
- panel of experts tasked to discuss the accumulated research material and develop smarter, better quality recommendations.

The European Commission has put increasing emphasis on the use of financial instruments (FI) in the framework of individual development programmes financed from EU funds. It has been argued that such a solution has certain advantages, among which worth mentioning: the possibility of increasing the sustainability of development policy by the ability to reinvest funds, strengthening of cooperation between the administration, businesses and financial institutions, strengthening the institutional capacity (partnership and trust between the public and private sectors), creating stronger incentives for efficiency of public spending, creating effective mechanisms for coordination and rationalization of available support and the use of financial leverage.

At the same time, the ex ante evaluation of the whole PROW 2014-2020 carried out two years ago did not expressly advocate the introduction of the FI within the Programme. However, taking into account the changing socio-economic environment, EC arguments about the need to carry out this assessment, and an awareness that, although at the moment the shape of the next financial perspective is not clearly defined, it is almost certain that it will assume the use

of FI - it was necessary to carry out this study. It should stipulate that, in the opinion of the evaluator the conclusions and recommendations of the study are applicable under the PROW 2014-2020 only in selected areas; sometimes the proposed solutions are more demands focusing attention of the Managing Authority on issues that require in-depth analysis in the context of planning the shape of rural development policy after 2020.

The PROW 2014-2020, as noted above, did not initially anticipate the use of financial instruments in any of the measures / sub-measures / types of operations. For this reason, in the first step we eliminated from further analysis these support areas, which by definition should be subsidized (e.g. due to its non- profit character and social importance). Other measures / sub- measures / types of operations have been included in a detailed analysis covering:

- market imperfections and sub-optimal investment situations,
- assessment of the value added,
- additional public and private resources to be potentially acquired by the FI,
- assessment of past experience,
- a proposal for investment strategy,
- determination of expected results and corresponding indicators
- rules and provisions on the updating and revision of ex-ante evaluation.

The study identified the factors responsible for the occurrence of market failures resulting in sub-optimal levels of investment. The following could be specified:

- imperfect information,
- asymmetry of information,
- banking procedures,
- complexity of the projects,
- high risk investment,
- structure of liabilities,
- relatively long payback period,
- low cost-effectiveness,
- regulatory risk.

The analysis of past experience of representatives of the demand side (i.e. potential beneficiaries of the PROW 2014-2020), as well as the supply side (i.e. financial institutions, including banks), yielded the following conclusions:

1. The results of the study indicate that the range of financial instruments for SMEs and farms from broadly understood agribusiness sector has changed very positively in recent years. Both the representatives of the demand side and the supply side stressed that there has been a significant extension of the offer and increase of attractiveness of its conditions for customers. According to the representatives of financial institutions participating in the study, there was no demand for products that are not on offer. Banks insist that the agricultural customer is a difficult client - due to the nature of this sector and the difficulty in estimating the investment risk, but at the same time the market of loans for investment in agriculture is, in their opinion, very promising. Representatives of the farms are very disciplined group when it comes to the repayment of its liabilities, and at the same time characterized by increasing economic competences.
2. Targeted final FI beneficiaries under PROW 2014-2020 indicated that - despite the observed improvements - still face barriers to the use of financial instruments. In this context, it should be noted that the costs associated with applying for support could be understood in two ways: both those directly incurred to prepare the application file (e.g. feasibility studies) and indirect costs (i.e. opportunity costs of lost income) resulting from the abandonment of income-generating activities for spending - according to the participants of the study too much - time for the preparation and servicing loans, etc.
3. The problem for potential beneficiaries is also relatively frequent limitation of loans to the agricultural sector solely for investment projects. The demand for working capital loans was indicated by this group. However, representatives of financial institutions claimed that in the case of small farms organically linked with households, this issue is sometimes solved by the commitment on the individual customer market. Other barriers indicated in the study include i.e. required amount of own contribution (especially for newly created entities) and the lack of sufficient collateral.

Implementation of financial instruments in the PROW should generate a number of benefits. In terms of long-term effects, shift away from grant financing wherever it is possible and reasonable can cause a significant increase of allocative efficiency and effectiveness of public intervention. In particular, it is important that the available instruments of state aid directed to the same group of people and intended for the same purpose were of the same character. It seems unreasonable to e.g. differentiate treatment of investments under - in principle analogously constructed - loans subsidized by the government of ARMA and within the PROW.

A clear limitation of access to grants for those projects that have commercial potential, can increase the relevance of the support grant's targeting by reducing the effect of "crowding out" or "shift" (a commercial project which uses grants restricts access to those for whom it is the only source of funding) and improve the rationality of commercial projects, reducing the possibility of opportunistic behaviors (such as the creation of the project "for the grant").

The most important conclusions that can be drawn from the analysis are as follows:

1. The financial gap as a result of market imperfections may exist in relation to all measures / sub-measures / types of operations aimed at the development of entrepreneurship in rural areas, promotion of employment and development of business entities (including through investment). Nevertheless, with regard to selected areas of intervention, because of their socio-economic importance, it is suggested to maintain the grant support, because the achievement of those objectives could be threatened if the support subsidy will be replaced by financial instrument.
2. The size of the financial gap / equity gap in the access of potential beneficiaries of return support within PROW for external financing has been estimated at between 1.5 billion to 6.3 billion PLN.
3. The results of the study indicate that the financial gap refers primarily to entities relatively young, with small size of the farm / production. As part of the interviews it was noticed that its occurrence is also more likely to entities managed by the elderly, with a lower degree of confidence in the financial sector and lower economic competences. This means, therefore, that we can talk about both endogenous and exogenous determinants of limited access to financing.
4. The most important effects of the phenomenon of the financing gap include the resignation of the implementation of investment projects (or - as indicated during the interviews - their slower, phased implementation), slower growth, liquidity problems.
5. The Contractor recommends to allocate the sum of 109 million PLN to support with financial instruments designated groups of final customers under Sub-measure 4.1 Support for investment in agricultural holdings, the type of operation: Modernisation of agricultural holdings. To stimulate investment in agricultural holdings in the direction of modernization and enable customers of support the execution of "qualitative leap", the Contractor recommends the introduction of a loan with an upper limit of support to the amount of 500 thousands PLN.

6. Based on the results of the study, it can be concluded that the financial instruments under the PROW 2014-2020 in the recommended form will not contribute directly to reducing the financial gap / equity gap in the analyzed area (or the impact will be marginal). FI implementation within PROW 2014-2020 in the recommended form (i.e. with a small allocation within a single type of operation and in the form of a financial instrument) should rather be seen as a pilot. This means that remaining time of the current Financial Perspective should be used on the development of the shape of the institutional system, to build competence on the demand and supply sides, etc. In the future, based on these experiences, it would seem justified to expand the catalogue of FI and to increase funding for this form of support.
7. A well-designed incentive system of remuneration of financial intermediaries should contribute to increase the efficiency of support through financial instruments. With regard to the selection of operators, it is difficult to indicate whether it should be banks or loan funds. In the case of the first, their involvement in the implementation may be difficult due to the requirements of banking law. Key seem to be the experiences in cooperation with representatives of the agricultural sector and the ability to assess risk in this area.

1. Wprowadzenie

Wspólna Polityka Rolna (WPR) określa zasady jednolitego funkcjonowania, ochrony i wspierania sektora rolnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Od początku swego istnienia WPR przeszła znaczące transformacje. Początkowo ukierunkowana była na realizację celów produkcyjnych rolnictwa, następnie wsparcie zostało rozszerzone również na obszary wiejskie, które pełnią różnorodne funkcje, nie tylko funkcję produkcyjną, lecz także społeczno-kulturową i środowiskową.

Od czasu tzw. reformy Mc Sharry'ego, WPR realizuje tzw. dwa filary wspierające rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich:

- I filar stanowią mechanizmy i instrumenty związane z produkcją rolną, m.in. dopłaty bezpośrednie, dopłaty do danych produktów rolnych, dopłaty do składowania wybranych produktów, dopłaty do bezpłatnej dystrybucji oraz mechanizmy i instrumenty związane z szeroko pojętym handlem zagranicznym produktami rolnymi;
- II filar stanowią środki towarzyszące oraz instrumenty polityki strukturalnej, m.in. dopłaty do obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, wsparcie procesu przejmowania gospodarstw przez młodych rolników, co umożliwi przejście starszym rolnikom na renty strukturalne, programy rolno-środowiskowe, działania ukierunkowane na transfer wiedzy i innowacji, poprawę rentowności i konkurencyjności rolnictwa. Zadania II filaru realizowane są ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

W ramach WPR funkcjonuje szereg złożonych, wzajemnie powiązanych mechanizmów i instrumentów służących realizacji celów objętych tą polityką. Do głównych zadań poszczególnych instrumentów WPR należą m.in.: zapewnianie wystarczającego poziomu produkcji artykułów rolno-spożywczych, ich konkurencyjności na rynku globalnym, a także odpowiedniego standardu życia producentów rolnych; dbanie o zrównoważenie środowiskowe oraz o wysoką jakość produktów zarówno pod względem zdrowotnym, jak i sanitarno-weterynaryjnym¹.

Wprowadzenie do Polski instrumentów WPR stworzyło dla sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich szansę na nową jakość społeczną i gospodarczą. Traktat akcesyjny określił dla Polski szereg warunków wdrożeniowych WPR, w tym dziesięcioletni okres stopniowego wprowadzania dopłat bezpośrednich, co miało związek ze wsparciem także z budżetu krajowego. Charakterystyczną cechą WPR w Polsce w latach 2007-2013 było znaczące

¹ S. Szumski, Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

ukierunkowanie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich² – udział II filara w polskiej kopercie WPR dla lat 2007-2013 wynosił prawie 40% (podczas gdy średnio w UE wynosił około 23%).

W wyniku ustaleń z 2013 r. dotyczących podziału funduszy unijnych na perspektywę 2014-2020 Polsce przyznano łączną kwotę wsparcia w wysokości 106 mld euro, w tym 72,9 mld euro w ramach polityki spójności oraz 28,5 mld euro na wspólną politykę rolną. W porównaniu z okresem 2007-2013 zwiększony został udział funduszy polityki spójności i dopłat bezpośrednich, spadła natomiast – z 13,4 do 9,8 mld euro (ponad 25%) – wielkość środków na rozwój obszarów wiejskich (II filar WPR). Ponadto dokonano przesunięcia części pieniędzy z II do I filara (25%) na rzecz zwiększenia dopłat bezpośrednich. Tym samym możliwości alokacji środków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich są bardziej ograniczone, nawet po uzupełnieniu z budżetu krajowego wielkość budżetu PROW 2014-2020 jest o prawie 4 mld euro niższa aniżeli w okresie 2007-2013³.

Należy podkreślić, że prowadzenie działalności na obszarach wiejskich charakteryzuje się często utrudnionym dostępem do różnych źródeł finansowania, co wynika z wielu przyczyn, m.in. specyfiki sektora, kryzysu ekonomicznego i jego następstw, regresu podaży środków finansowych oraz braku odpowiednich ofert. Tymczasem poza niższą alokacją w ramach PROW, obecna perspektywa finansowa Unii Europejskiej wiąże się z dążeniem do znacznie większego niż uprzednio wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach programów operacyjnych. Oczekuje się, iż fundusze europejskie przestaną być w społecznej świadomości kojarzone wyłącznie z dotacjami. Takie podejście, determinowane również konkretnymi postanowieniami Komisji Europejskiej, ukierunkowane jest na zwiększenie stosowania instrumentów finansowych (instrumentów dłużnych, poręczeniowych, kapitałowych oraz quasi-kapitałowych). Podkreśla się, że przeznaczenie środków na instrumenty zwrotne może być uznawane za metaforyczny „żelazny kapitał” dla instytucji wspierających, których perspektywa funkcjonowania i oferowania pomocy beneficjentom powinna wybiegać poza lata 2014-2020⁴. Ponadto, o olbrzymim potencjale wsparcia pozadotacyjnego świadczy związany z nim efekt dźwigni (przyciąganie kapitału prywatnego) oraz zdolność do łączenia różnych form zasobów publicznych i prywatnych w celu wspierania publicznych celów polityki danego funduszu UE.

W literaturze przedmiotu podkreśla się rozliczne zalety wykorzystywania instrumentów finansowych w ramach polityk publicznych, z których najważniejsze to: zwiększenie trwałości polityki rozwoju obszarów wiejskich przez możliwość reinwestowania środków, wzmocnienie

² J. Piworowicz. Wspólna Polityka Rolna i jej wpływ na rozwój rolnictwa w Polsce. Uniwersytet Warmińsko- Mazurski w Olsztynie. Olsztyn, 2015.

³ Finansowanie celów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) na lata 2014-2020 ze środków polityki spójności. Propozycje pod rozważenie. Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji. Kwiecień, 2015 r.

⁴ Ł. Konopielko. Zwrotne instrumenty wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE. Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne. Przedsiębiorstwa, banki i polityka regionalna w nowej perspektywie finansowej UE. Nr 22 (2015), s. 173–181.

współpracy administracji, przedsiębiorstw i instytucji finansowych, wzmocnienie zdolności instytucjonalnej (partnerstwa i zaufania między sektorem publicznym i prywatnym), stwarzanie mocniejszej zachęty dla efektywności wydatkowania środków publicznych, stworzenie skutecznych mechanizmów koordynacji i racjonalizacji dostępnej oferty wsparcia czy wykorzystanie efektu dźwigni finansowej.

W art. 37 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. (dalej: rozporządzenie ramowe)⁵ zaznaczono, że instrumenty finansowe powinny być stosowane w odpowiedzi na potrzeby i niedoskonałości rynku zidentyfikowane w badaniach. Oznacza to, iż nawet teoretycznie najwyżej oceniane rozwiązania w zakresie inżynierii finansowej nie mogą być wdrażane bez uprzedniej oceny ex ante, wykazującej występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalnego poziomu inwestycji. Taka ocena powinna również określić szacunkowy poziom i zakres zapotrzebowania na środki publiczne oraz wskazać na typy instrumentów, które przy zasileniu ze strony środków publicznych miałyby być zastosowane w realizacji PROW 2014-2020. Decyzja o uruchomieniu wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 należy do Instytucji Zarządzającej Programem, a niniejszy raport ma służyć pomocą w podjęciu odpowiednich decyzji.

Istnieje wiele rodzajów instrumentów zwrotnych, w ramach których przez odpowiedni dobór parametrów finansowych można kształtować ich charakterystykę i użyteczność. Zróżnicowanie narzędzi interwencji w ramach mechanizmu zwrotnego i konieczność dopasowania ich do adekwatnych dysfunkcyjności jest istotną przesłanką realizacji badania. Wreszcie konieczność wyboru adekwatnego systemu wdrożeniowego wraz z mechanizmami zapewniającymi pozyskanie odpowiedniej liczby pośredników finansowych dla przetransferowania do gospodarki określonego strumienia środków jest równie ważnym argumentem na rzecz realizacji niniejszego badania.

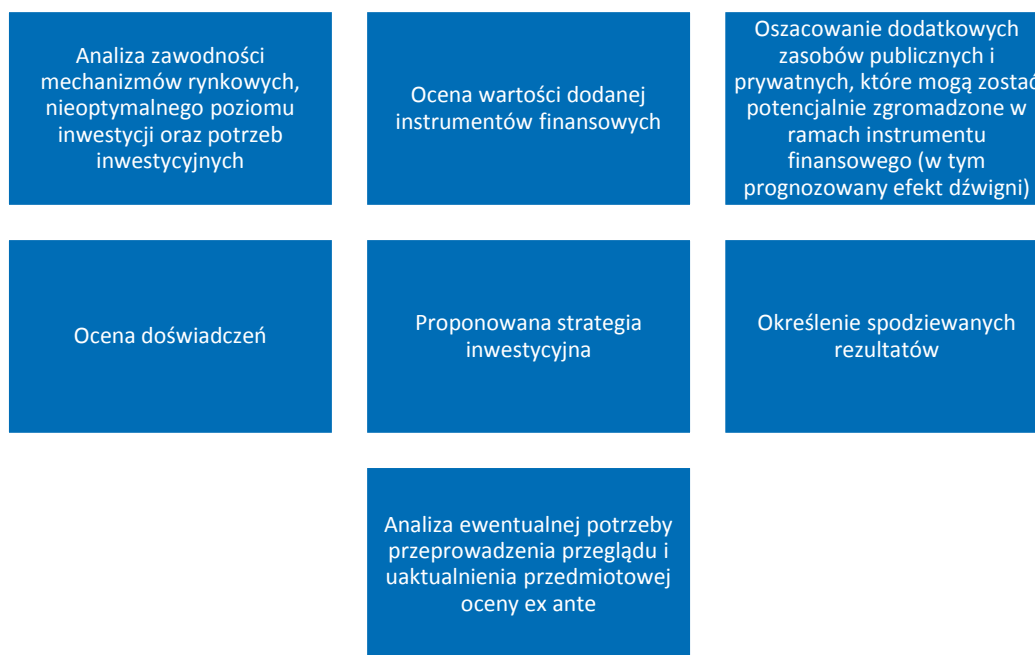
Uwzględniając powyższe, cel główny badania to:

ocena zasadności, możliwości i zakresu zastosowania instrumentów finansowych w okresie programowania 2014-2020 w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

Zadania powzięte celem kompleksowego zrealizowania celu głównego badania mogą w sposób syntetyczny zostać pogrupowane w ramach siedmiu zasadniczych celów szczegółowych:

Rysunek 1. Cele szczegółowe badania w ujęciu syntetycznym



Źródło: opracowanie własne na podstawie SOD.

W badaniu wykorzystano informacje pochodzące z czterech perspektyw badawczych:

- perspektywa strony popytowej: perspektywa potencjalnych beneficjentów wsparcia w ramach PROW 2014-2020,
- perspektywa strony podażowej: perspektywa przedstawicieli instytucji sektora finansowego, w tym jego organizacji przedstawicielskich, przedstawicieli operatorów funduszy pożyczkowych i poręczeniowych,
- perspektywa systemowa: perspektywa instytucji odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie instrumentów wsparcia w ramach PROW 2014-2020,
- perspektywa ekspercka: perspektywa specjalistów, zajmujących się problematyką źródeł i typów finansowania, w tym źródeł finansowania tworzonych w ramach polityk wsparcia publicznego oraz instrumentów inżynierii finansowej.

2. Koncepcja procesu badawczego

Podstawą koncepcji oceny ex ante było osadzenie zastosowania instrumentów finansowych w ramach teoretycznych poprzez wykorzystanie dostępnej wiedzy eksperckiej do ewentualnej poprawy proponowanych rozwiązań w zakresie stosowania tej formy wsparcia. Ocena ex ante była realizowana zgodnie z zasadą oparcia polityk publicznych na dowodach (*evidence based policy*): wiedza i doświadczenie zespołów programujących uzupełniane są w niej w sposób usystematyzowany wiedzą naukową. Na potrzeby kompleksowej oceny potencjału wdrażania instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 wykorzystano następujące metody badawcze:

Desk research

W ramach desk research przeanalizowano dokumenty programowe PROW 2014-2020, ofertę funduszy skierowaną do szeroko rozumianego sektora agro oraz jednostek samorządu terytorialnego, ofertę banków komercyjnych w powyższym zakresie. W badaniu wykorzystano publikacje i raporty dotyczące instrumentów inżynierii finansowej, a także bazy danych pochodzące m.in. z GUS, MF, NBP czy wymogi, wytyczne i zalecenia instytucji unijnych, pakiet legislacyjny na lata 2014-2020. Szczególnego podkreślenia wymaga dokonana pogłębiona analiza danych FADN.

Metoda desk research była wykorzystywana celem uzyskania odpowiedzi na pytania z każdego zaplanowanego w badaniu obszaru tematycznego. Zebrane w jej toku informacje od samego początku warunkowały przebieg badania, kształt narzędzi badawczych itp., dodatkowo wskazując kolejne obszary, jakie należało zgłębić przy wykorzystaniu omawianej metody.

Wspomagane komputerowo ankiety telefoniczne CATI – gospodarstwa rolne

Wykonawca zrealizował **196 wywiadów z przedstawicielami gospodarstw nieobjętych systemem FADN** (tj. nie tylko nieuczestniczących w badaniu, lecz także nieznajdujących się w jego polu obserwacji). Ewaluator w oparciu o bazę teleadresową gospodarstw rolnych skontaktował się telefonicznie z losowo wybranymi respondentami. Jakkolwiek w Polsce olbrzymią większość wszystkich gospodarstw stanowią gospodarstwa indywidualne, to dobór proporcjonalny utrudniałby wyliczenia statystyczne (bardzo mała liczba osób prawnych w próbie). W badaniu został wykorzystany dobór nieproporcjonalny. Dla ułatwienia percepcji wyników badania przebadane zostało 98 gospodarstw indywidualnych oraz 98 gospodarstw osób prawnych (takich jak spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, rolnicze spółdzielnie produkcyjne). W badaniu powinna zostać uwzględniona perspektywa podmiotów ze

wszystkich województw, jednak by uniknąć zagrożenia analogicznego do opisanego powyżej – również zastosowano dobór nieproporcjonalny.

Wywiady CATI z przedstawicielami gospodarstw miały krytyczne znaczenie dla powodzenia całego badania. Dzięki odpowiedziom uzyskanym od tej grupy rozmówców możliwe było zrealizowanie jednego z celów szczegółowych badania: oszacowanie luki finansowej i zapotrzebowania gospodarstw rolnych na finansowanie zewnętrzne. Dodatkowo metoda ta pozwoliła na poznanie dotychczasowych doświadczeń tej grupy respondentów w zakresie wdrażania instrumentów finansowych, co jest ważne dla projektowania przyszłych rozwiązań w taki sposób, aby wyeliminować zidentyfikowane bariery oraz możliwie jak najpełniej odpowiedzieć na zgłaszane potrzeby.

Indywidualne wywiady pogłębione – IDI

W ramach oceny ex ante przeprowadzono wywiady pogłębione (głównie indywidualne, ale także diadę i tetradę) z **łącznie 26 osobami reprezentującymi dwie kluczowe grupy respondentów**:

- przedstawiciele instytucji zaangażowanych w programowanie i wdrażanie PROW 2014-2020: MRiRW, ARiMR, ARR, samorządy województw,
- ekspertami w zakresie instrumentów finansowych, w tym przedstawicielami pośredników finansowych (niebędących członkami Zespołu badawczego).

Taki dobór respondentów wynikał z kilku przesłanek. Po pierwsze, istotne było skonfrontowanie opinii podmiotów, które mają do czynienia z instrumentami finansowymi na różnych etapach ich wdrażania. Każda z ról w łańcuchu wdrażania IF wiąże się z innymi szansami i ograniczeniami. Rozpoznanie ich wszystkich było konieczne do sformułowania kompleksowych rekomendacji w ramach badania.

Tabela 1. Respondenci w ramach IDI z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w programowanie i wdrażanie PROW 2014-2020

L.p.	Respondent	Organizacja
1	Aleksandra Szelańska ⁶	Dyrektor Departamentu Finansów, MRiRW
2	Mieczysław Paradowski	z-ca Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich ds. rozwoju gospodarstw, rozwoju przedsiębiorczości, transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie oraz konsolidacji producentów

⁶ Mimo stawienia się przedstawiciela firmy ECORYS Polska Sp. z o.o. w wyznaczonym terminie, wywiad IDI z uwagi na ważne zobowiązania zawodowe pani Dyrektor odbył się w ograniczonym zakresie. Wykonawca otrzymał jednak odpowiedzi na przewidziane pytania drogą mailową.

		rolnych, MRiRW
3	Waldemar Guba	Dyrektor Departamentu Strategii, Analiz i Rozwoju, MRiRW
4	Radosław Rybicki	Dyrektor Departamentu Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, UM WM
5	Ewa Kołakowska	Kierownik Działu Promocji Rynku Lokalnego, Biuro Promocji Żywności, ARR
6	Małgorzata Niemiec	Dyrektor Departamentu Działań Inwestycyjnych, ARiMR
7	Paweł Stolarski	Specjalista w Departamencie Oceny Projektów Inwestycyjnych, ARiMR
8	Tomasz Kułak	Zastępca Dyrektora Departamentu Działań Społecznych i Organizacji Producentów, ARiMR
9	Joanna Kucharczyk	Naczelnik Wydziału Prognozowania i Płatności PROW w Departamencie Finansowym, ARiMR
10	Anna Król ⁷	Dyrektor Departamentu Wsparcia Krajowego
11	Lech Urban	Naczelnik Wydziału Umów i Zasad do Kredytów w Departamencie Wsparcia Krajowego, ARiMR
12	Grzegorz Anczewski	Kierownik Zespołu Funduszy Strukturalnych, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA
13	Katarzyna Bańkowska/ Zofia Giersz	Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej, FAPA

Źródło: opracowanie własne.

Po drugie, w gronie ekspertów znaleźli się przedstawiciele fundacji oferujących już obecnie wsparcie zwrotne dla, ogólnie ujmując, obszarów wiejskich. Wywiady takie wniosły dwojaki wkład do badania: z jednej strony umożliwiły stwierdzenie, jakie rozwiązania potencjalnie możliwe do zaproponowania w ramach PROW 2014-2020 duplikowałyby mechanizmy już funkcjonujące na rynku, z drugiej zaś – dostarczyły cennej wiedzy w zakresie zachowań klientów z obszarów wiejskich w kontaktach z instytucjami finansowymi (tj. np. poziomu ich wiedzy ekonomicznej, preferowanych sposobów pozyskiwania informacji). Grupa ekspertów obejmowała również naukowców zajmujących się ekonomiką rolnictwa, którzy przedstawili szeroki ogląd sytuacji na obszarach wiejskich, umieszczając potencjalne instrumenty finansowe w ramach PROW 2014-2020 w całości systemu ekonomiczno-społecznego polskiej wsi.

⁷ Finałnie, IDI z p. Anną Król i p. Lechem Urbanem połączono, zaś wywiad przybrał formę diady.

Tabela 2. Respondenci w ramach IDI z ekspertami w zakresie instrumentów finansowych, w tym przedstawicielami pośredników finansowych

L.p.	Respondent	Instytucja
1	Dr Barbara Wieliczko	Zakład Finansów Rolnictwa, IERiGŻ – PIB
2	Dr Mirosław Drygas	Zakład Integracji Europejskiej, Główny specjalista do spraw badań ewaluacyjnych, IRWiR PAN
3	Mikołaj Steppa	Członek zarządu, Fundacja Wspomagania Wsi
4	Mirosław Wilk	Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej
5	Monika Szymańska	Prezes zarządu Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa
6	Jarosław Kała	Dyrektor Departamentu Instrumentów Inżynierii Finansowej, Bank Gospodarstwa Krajowego
7	Piotr Domagała	Dyrektor ds. rynku rolnego BZ WBK Leasing
8	Ewa Bojańczyk	Wicedyrektor ds. UE, Departament Wsparcia Biznesu, mBank SA
9	Beata Andrzejewska	Bank Polskiej Spółdzielczości
10	Arkadiusz Lewicki ⁸	
11	Anna Wydrzyńska-Czosnyka	Koordinator ds. instrumentów Polityki Spójności
12	Michał Gorzelak	Szef Obszaru Finansowania Dłużnego, Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Instrumentów Finansowych UE

Źródło: opracowanie własne.

Poszczególne grupy zostały dobrane w taki sposób, by należały do nich osoby posiadające szeroką wiedzę ekspercką bądź praktyczną w zakresie badanego zagadnienia, a jednocześnie, by możliwe było odpowiednie zróżnicowanie opinii pozwalające na dostrzeżenie odmiennych punktów widzenia.

Indywidualne wywiady telefoniczne ITI – organizacje działające w obszarze rolnictwa

Na potrzeby badania wykonano 32 indywidualne wywiady telefoniczne z przedstawicielami organizacji działających w obszarze rolnictwa. Celowy dobór próby zakładał dążenie do zapewnienia zróżnicowania regionalnego (tj. uwzględnienie opinii organizacji funkcjonujących w różnych regionach) oraz dywersyfikacji reprezentowanych specjalizacji (np. przebadano

⁸ Spotkanie z przedstawicielami ZBP i KPK miało charakter tetrady.

organizacje działające na rzecz hodowców bydła, innych zwierząt, ale także zrzeszające producentów poszczególnych gatunków warzyw i owoców).

1. Opolski Związek Producentów Rolnych
2. Polska Federacja Hodowców Bydła i Producentów Mleka
3. Wielkopolska Izba Rolnicza
4. Wojewódzki Związek Rolników Kótek i Organizacji Rolniczych w Bydgoszczy
5. Polski Związek Producentów Ziemniaków i Nasion Rolniczych
6. Polski Związek Ogrodnicy
7. Regionalny Związek Hodowców Owiec i Kóz
8. Świętokrzyska Izba Rolnicza
9. Związek Rolników Śląskich
10. Polski Związek Owczarski
11. Federacja Branżowych Związków Producentów Rolnych
12. Polski Związek Pszczelarski
13. Izba Rolnicza Województwa Łódzkiego
14. Krajowy Związek Plantatorów Buraka Cukrowego Krajowy Związek Plantatorów Roślin Okopowych
15. Regionalny Związek Pszczelarzy w Jeleniej Górze
16. Regionalny związek Rolników, Kótek i Organizacji Rolniczych Podlaskie
17. Lubuski Związek Rolników w Baczynie
18. Pomorska Izba Rolnicza
19. Wojewódzki Związek Rolników, Kótek i Organizacji Rolniczych w Gdańsku
20. Izba Rolnicza w Opolu
21. Krajowa Federacja Hodowców Drobiu i Producentów Jaj
22. Podkarpacka Izba Rolnicza
23. Warmińsko- Mazurska Izba Rolnicza
24. Spółdzielnia Producentów Zbóż i Rzepaku "farmer" z/s w Rzeszowie
25. Podlaska Izba Rolnicza
26. Małopolska Izba Rolnicza

27. Kujawsko Pomorska Izba Rolnicza
28. Polski Związek Kukurydzy
29. Polski Związek Hodowców i Producentów Trzody Chlewnej "POLSUS"
30. Wojewódzki Związek Pszczelarzy w Rzeszowie
31. Polski Związek Hodowców i Producentów Gęsi
32. Związek Szkótkarzy Polskich

Wywiady ITI przeprowadzane z przedstawicielami organizacji działających w obszarze rolnictwa umożliwiły zgromadzenie pogłębionych, jakościowych informacji od reprezentantów grupy będącej stroną popytową w odniesieniu do instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020. Tym samym ta metoda stanowiła ważny komponent uzupełniający rezultaty badania CATI oraz wyniki analizy danych FADN. Dzięki niej możliwe było zrozumienie motywów stojących za poszczególnymi deklarowanymi zachowaniami, a to z kolei przełożyło się na trafniejsze wnioski i rekomendacje.

Ankieta przy wykorzystaniu internetu CAWI – JST i LGD

W celu poznania opinii przedstawicieli samorządów (gmin wiejskich i miejsko-wiejskich) oraz Lokalnych Grup Działania na temat możliwości zastosowania instrumentów finansowych w projektach realizowanych przez te jednostki samorządu terytorialnego czy Lokalne Grupy Działania – przeprowadzone zostało badanie CAWI wśród wszystkich takich JST/LGD (badanie pełne⁹).

Badania CAWI zrealizowane z tymi grupami respondentów pozwoliły na uzyskanie odpowiedzi w podobnym zakresie, jak badanie CATI z gospodarstwami rolnymi. Zgromadzono dane i opinie dwóch innych, potencjalnych grup docelowych instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 na tematy związane z luką finansową, instrumentami finansowymi oraz ocenę ich dotychczasowych doświadczeń związanych z korzystaniem z kredytów, poręczeń itp.

⁹ Badanie pełne oznacza, iż ankiety zostały skierowane do wszystkich JST/LGD w populacji; wykonawca nie zadeklarował określonej stopy zwrotu. Finalnie, uzyskano 52 wypełnione ankiety od LGD oraz 295 – od JST.

Studia przypadków

Metoda studiów przypadku służyła rozpoznaniu zagranicznych doświadczeń w zakresie oferowania wsparcia pozadotacyjnego na obszarach wiejskich. Była ona ukierunkowana na wskazanie dobrych praktyk możliwych do zaimplementowania w Polsce, a także zidentyfikowanie zagrożeń i słabych stron analizowanych rozwiązań.

Łącznie przeprowadzone zostały trzy studia przypadków, dotyczące rozwiązań wdrażanych w Rumunii, Bułgarii i na Łotwie. W ramach studiów przypadku do zbierania danych wykorzystano m.in. desk research, web research, metaanalizę oraz indywidualny kontakt z interesariuszami.

Macierz komplementarności i konfliktów

Dla każdego z działań objętych pogłębionym badaniem została opracowana robocza macierz logiczna. Celem analizy było określenie relacji pomiędzy potencjalnym wsparciem pozadotacyjnym w ramach poszczególnych działań a innymi źródłami finansowania skierowanymi do zbliżonej grupy odbiorców. Przeanalizowanie związków pomiędzy rozważanym wsparciem w postaci instrumentów finansowych a istniejącymi już źródłami finansowania było kluczowe dla oceny, czy zapewniona zostanie komplementarność interwencji w kontekście uzupełniania się działań podejmowanych z różnych źródeł, a także dla przeanalizowania możliwego ryzyka wystąpienia negatywnego oddziaływania pozadotacyjnych form wsparcia w ramach PROW 2014-2020 – konkurowanie z innymi programami.

Opisana technika badawcza stanowiła wstępny punkt analizy, której wyniki – pogłębione oraz ujęte w formie tekstowej, umożliwiające uwzględnienie objaśnień, argumentacji itp. – znalazły wyraz w podrozdziale Zgodność z innymi formami interwencji.

Analiza scenariuszowa

W ramach badania Wykonawca na podstawie analizy liczby podmiotów znajdujących się w luce kapitałowej na moment realizacji badania oraz ich zapotrzebowania na kapitał dokonał prognoz popytu do 2020 r. Prognoza przyszłego popytu uwzględniała trzy scenariusze (pesymistyczny, neutralny i optymistyczny), gdzie uwzględnione zostaną korekty dotyczące możliwych czynników zewnętrznych (takich jak dynamika PKB, stopy procentowe). Cały proces był niezwykle ważny dla wypracowania rekomendacji w zakresie potencjalnego wdrażania IF w ramach PROW 2014-2020, jednak jego znaczenie było krytyczne dla wypracowania zapisów dotyczących aktualizacji i przeglądu oceny ex ante.

Panel ekspertów

Zadaniem panelu ekspertów była odpowiedź na pytanie o trafność wniosków sformułowanych na podstawie przeprowadzonych badań oraz adekwatność proponowanych rekomendacji, a także sformułowanie eksperckich propozycji w tym zakresie. Podczas panelu ekspertów została omówiona strategia inwestycyjna poszczególnych instrumentów finansowych.

W panelu uczestniczyli eksperci reprezentujący środowisko naukowe (zarówno w obszarze ekonomii, jak i kwestii okołorolniczych), dyrektor Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie, a także eksperci mający szerokie doświadczenie praktyczne w instytucjach oferujących instrumenty finansowe.

Tabela 3. Uczestnicy panelu ekspertów

L.p.	Imię i nazwisko eksperta	Instytucja
1	Dr hab. prof. SGH Agnieszka Alińska	Narodowy Bank Polski, Szkoła Główna Handlowa
2	Prof. Henryk Grodzki	Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, przedstawiciel szkół wyższych w ramach Rady Społecznej Doradztwa Rolniczego
3	Jacek Węsierski	Dyrektor Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie
4	Tomasz Mironczuk	Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, były prezes zarządu w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Banku Polskiej Spółdzielczości.
5	Katarzyna Sabarańska	Wiceprezes Fundacji na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa, Wiceprezes Polskiego Związku Funduszy Pożyczkowych
6	Wiesław Kołodziejski	Prezes Mazowieckiego Funduszu Poręczeń Kredytowych

Źródło: opracowanie własne.

Wstępne wyniki badania były dyskutowane podczas panelu ekspertów. Sam sposób obliczania luki finansowej – bazujący na modelu P. Tamowicza oraz metodologii zaproponowanej przez Fi-Compass – został oceniony jako wpisujący się w obowiązujące standardy ocen ex ante realizowanych w analizowanym obszarze, choć nieoptymalny. Warto zauważyć, iż podnoszona w toku panelu wada badania, jaką jest brak ogólnopolskiej, warstwowej próby (uwzględniającej równocześnie m.in.: zarówno gospodarstwa z pola obserwacji FADN, jak i spoza, z różnych regionów kraju, o zróżnicowanych typach produkcji, wielkości ekonomicznej i wieku) losowanej w ramach jednej procedury badawczej – to słabość, której wykonawca ma



świadomość. W tym miejscu warto jednak zauważyć, iż takie przedsięwzięcie byłoby samodzielnym projektem badawczym o skali daleko większej od niniejszej ewaluacji, w tym w szczególności wielokrotnie kosztowniejszym (por. koszty operacyjne jednej fali FADN jako ułamek kosztów takiego badania) i bardziej czasochłonnym. Równocześnie niniejszy Raport zawiera szereg uwag i zastrzeżeń mających uniemożliwić nadinterpretację otrzymanych wyników, z których część stanowi pokłosie panelu eksperckiego (np. doprecyzowanie kwestii niejasnych dla uczestników i tym samym mogących wzbudzać wątpliwości wśród czytelników dokumentu).

Ponadto w czasie spotkania zaproszeni eksperci rozważali także, czy w świetle poczynionych ustaleń zasadne jest wprowadzanie instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020. Choć brakowało pełnej zgody, w których działaniach należałoby to uczynić – choćby typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych, który został wskazany przez Wykonawcę, nie wzbudzał kontrowersji wśród ekspertów – to dominowało przekonanie, że co do zasady prace przygotowawcze należy zacząć jak najwcześniej, a katalog proponowanych pożyczek/poręczeń może być w przyszłości stopniowo rozszerzany, zastępując wsparcie bezzwrotne w obszarach, w których jest to zasadne ekonomicznie i nie powoduje strat ogólnospołecznych.

3. Weryfikacja obszarów wykorzystania IF

Procedura wyboru grup, które mają zostać objęte badaniem ukierunkowanym na ocenę zasadności wsparcia w postaci instrumentów finansowych w obszarze wsparcia PROW 2014-2020, przebiegała wg następującego schematu:

1. W pierwszej kolejności wykonawca wypisał wszystkie działania/poddziałania/typy operacji przewidziane w PROW 2014-2020 wraz ze wskazaniem beneficjentów oraz przewidywanej formy wsparcia (dwie ostatnie informacje uwzględniono wyłącznie w dokumencie roboczym; tabela w raporcie końcowym z uwagi na syntetyczny charakter nie zawiera tych zapisów).
2. W drugim kroku – uwzględniając fakt, iż instrumenty finansowe powinny być stosowane wyłącznie w obszarach o potencjale generowania zysków – wykluczono z dalszej analizy działania, które z definicji są nierentowne.
3. W trzecim kroku – uwzględniając fakt, iż instrumenty finansowe nie powinny być stosowane w obszarach obarczonych dużym ryzykiem niepowodzenia inwestycji, a przy tym charakteryzujących się doniosłym znaczeniem społecznym – wykluczono z dalszej analizy działania, w których poziom ryzyka (zarówno związanego z tematyką projektu, jak i kwestiami administracyjnymi) mógłby zniechęcić potencjalnych beneficjentów do realizacji ważnych projektów (np. współpraca).
4. Produktem trzech powyższych kroków jest opracowanie, które w skróconej wersji przedstawia Tabela 4, zaś wyjaśnienie zastosowanych w niej objaśnień przedstawiono poniżej:

	Działanie/poddziałanie/typ operacji na podstawie analizy desk research i oceny eksperckiej uznane za obszar, w którym IF nie powinny zostać zastosowane w ramach PROW 2014-2020 (w przypadku części z nich będzie jednak potencjalnie zasadne wdrożenie IF w przyszłej perspektywie finansowej).
	Działanie/poddziałanie/typ operacji, w ramach których na podstawie analizy desk research nie można było jednoznacznie określić potencjału dla zastosowania IF w PROW 2014-2020. W związku z tym zrealizowano badania własne z przedstawicielami jst/LGD, a następnie łącząc dane zastane, dane wywołane oraz wiedzę ekspercką – dokonano ostatecznej oceny (por. Tabela 5).





Działanie/poddziałanie/typ operacji na podstawie analizy desk research i oceny eksperckiej uznane za obszar, w którym zastosowanie IF w ramach PROW 2014-2020 wydaje się wysoce zasadne, co przekłada się na dalsze prowadzenie pogłębionych analiz w ich obszarze.

5. Działania: LEADER oraz Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich wzbudzały duże wątpliwości jako obszar stosowania IF (oznaczenie kolorem żółtym w Tabeli 1), dlatego choć wstępnie zdecydowano się zrealizować badania własne z tą grupą, to na podstawie ich wyników oraz rezultatu wcześniej przeprowadzonego desk research – zdecydowano, iż w obecnej perspektywie beneficjenci tych działań nie powinni być traktowani jako potencjalni adresaci wsparcia zwrotnego (oznaczenie kolorem czerwonym w Tabeli 2). Nie wyklucza to, iż jako grupy o wysokim potencjale do przejścia od korzystania z dotacji do korzystania z pożyczek/poręczeń powinny być uwzględnione przy analogicznej ocenie w przyszłości. Podsumowanie analiz przeprowadzonych w tym kroku zawiera Tabela 5.

3.1. Wstępna weryfikacja obszarów wykorzystania IF w ramach PROW 2014-2020

Tabela 4. Ocena potencjału do zastosowania IF w ramach wszystkich działań/poddziałów/typów operacji przewidzianych w ramach PROW 2014-2020

Działanie/poddziałanie/typ operacji	Ocena potencjału dla zastosowania IF	Uzasadnienie
<p>Transfer wiedzy i działalność informacyjna</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie działań w zakresie kształcenia zawodowego i nabywania umiejętności • Wsparcie projektów demonstracyjnych i działań informacyjnych 		<p>W przypadku omawianego typu projektów trudno mówić o ich bezpośrednim efekcie dochodowym. Co prawda ukierunkowane są one na kształtowanie postaw, budowanie wiedzy i kompetencji niezbędnych do realizacji działań mających docelowo wykazywać się potencjałem dochodotwórczym, jednak niemożliwe jest wykazanie bezpośredniego związku pomiędzy nimi.</p> <p>Ponadto transfer wiedzy i działalność informacyjna bezpośrednio wiążą się ze zwiększaniem innowacyjności i efektywności działalności rolniczej, toteż ważny jest społeczny efekt analizowanego działania.</p> <p>Uwzględniając specyfikę takich projektów, właściwsze jest zatem stosowanie wsparcia bezzwrotnego.</p>
<p>Usługi doradcze, usługi z zakresu zarządzania gospodarstwem i usługi</p>		<p>Generalnie w przypadku tego typu projektów polegających na rozwoju wsparcia doradczo-szkoleniowego zastosowanie instrumentów finansowych jest dyskusyjne. W przypadku takich interwencji najczęściej</p>

<p>z zakresu zastępstw</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie dla szkolenia doradców • Wsparcie korzystania z usług doradczych 		<p>trudno będzie wykazać bezpośredni, dochodowy efekt projektu. Doradztwo jedynie stymuluje rozwój potencjału gospodarstw rolnych i in. typów podmiotów do realizacji działań mogących przełożyć się na konkretne wyniki finansowe.</p> <p>Ponadto doradztwo realizowane w ramach niniejszego działania jest kluczowe dla realizacji celów związanych z modernizacją polskiej wsi, toteż ważny jest społeczny efekt analizowanego działania.</p> <p>Uwzględniając specyfikę takich projektów, właściwsze jest zatem stosowanie wsparcia bezzwrotnego.</p>
<p>Systemy jakości produktów rolnych i środków spożywczych</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości • Wsparcie na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych 	<p style="text-align: center;">■</p>	<p>Samo przystępowanie do systemów jakości jest procesem o relatywnie niskim koszcie jednostkowym, dlatego budowanie infrastruktury inżynierii finansowej dla tego obszaru charakteryzowałoby się nieefektywnością kosztową związaną z dysproporcją kosztów obsługi IF w odniesieniu do wielkości inwestycji. Ponadto stosowanie dotacji w tym obszarze stanowi ważny efekt zachęty.</p> <p>W odniesieniu do wsparcia na przeprowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych refleksja nad wprowadzeniem IF – choćby z uwagi na większy koszt projektów – wydaje się bardziej zasadna. Równocześnie jednak identyfikujemy tutaj zjawisko rozproszonej odpowiedzialności, a także niemożliwość bezpośredniego powiązania zrealizowanych działań informacyjno-promocyjnych ze strumieniem przychodów. Z tego względu nie rekomenduje się stosowania IF w tym obszarze.</p>


Inwestycje w środki trwałe


- Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000
- Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN
- Modernizacja gospodarstw rolnych
- Przetwórstwo i marketing produktów rolnych
- Scalanie gruntów

Ocena potencjału dla zastosowania IF w ramach: Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach Natura 2000, Inwestycje w gospodarstwach położonych na obszarach OSN oraz Scalanie gruntów jest negatywna. Projekty planowane do realizacji w tych obszarach na ogół nie generują przychodów, jakie można wykorzystać do obsługi zobowiązania. Równocześnie generują one znaczące korzyści społeczno-gospodarcze i środowiskowe. Z tego względu rekomenduje się utrzymanie wsparcia dotacyjnego.

Równocześnie w odniesieniu do: Modernizacja gospodarstw rolnych oraz Przetwórstwo i marketing produktów rolnych należy wskazać na zasadność wykorzystania IF. Celem interwencji będzie bowiem zapewnienie finansowania zewnętrznego tam, gdzie sektor komercyjny nie jest w stanie go zapewnić, tzn. w warunkach luki finansowej. Wsparcie udzielone podmiotom będzie służyło podniesieniu ich pozycji konkurencyjnej. Grupa docelowa to podmioty generujące przychody, które mogą posłużyć do sfinansowania kosztów obsługi instrumentu (oprocentowanie).

W tym miejscu należy zastrzec, iż Przetwórstwo i marketing produktów rolnych było w dalszym badaniu uwzględniane wyłącznie na etapie analizy desk research (w tym danych zastanych dot. ogólnie sektora przedsiębiorstw, ale też start-upów, o których można zasadnie mówić w odniesieniu do podmiotów składających wnioski w naborze tematycznym dotyczącym wsparcia rozpoczynania działalności gospodarczej w zakresie przetwórstwa produktów rolnych – analogicznie do inicjatywy JEREMIE). W przypadku operacji realizowanych przez rolników składających wnioski w naborze tematycznym dotyczącym



		<p>wsparcia rozpoczynania działalności gospodarczej w zakresie przetwórstwa produktów rolnych – po uwzględnieniu relatywnie niskiej kwoty wsparcia względem kosztów obsługi – w opinii ewaluatora zastosowanie IF jest zasadne, jednak wyłącznie pod warunkiem wykorzystania już funkcjonującej infrastruktury systemowej (tzn. wówczas, gdy powstanie system wdrażania IF w PROW 2014-2020). Takie odroczenie jest również uzasadnione z uwagi na interes społeczny związany z pożądanymi przemianami struktury gospodarowania na polskiej wsi. Z kolei w przypadku wsparcia przedsiębiorstw, a zwłaszcza związków grup producentów rolnych lub zrzeszeń organizacji producentów, wielkość oferowanej pomocy jest relatywnie wysoka. W przypadku, kiedy brak jest funkcjonującej, sprawdzonej infrastruktury systemowej, przeprowadzanie pilotażu zastosowania instrumentów finansowych w ramach PROW 2007-2013 w ramach takiego typu operacji jest zbyt ryzykowne. Z tego względu, również w tym przypadku rekomenduje się zastosowanie IF, lecz w późniejszym okresie.</p>
<p>Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej • Inwestycje zapobiegające zniszczeniu 		<p>Projekty planowane do realizacji w tych obszarach na ogół nie generują przychodów, jakie można wykorzystać do obsługi zobowiązania (co najwyżej mogą w długim okresie generować strumienie finansowe rozumiane jako uniknięte straty). Równocześnie generują one znaczące korzyści społeczno-gospodarcze i środowiskowe. Z tego względu rekomenduje się utrzymanie wsparcia dotacyjnego.</p>


potencjału produkcji rolnej		
<p>Rozwój gospodarstw i działalności gospodarczej</p> <ul style="list-style-type: none"> • Premie dla młodych rolników • Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej • Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa • Restrukturyzacja małych gospodarstw • Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych 		<p>W odniesieniu do: Premie dla młodych rolników, Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej, Restrukturyzacja małych gospodarstw należy wskazać na zasadność wykorzystania IF. Celem interwencji ma tu być zapewnienie finansowania zewnętrznego tam, gdzie sektor komercyjny nie jest w stanie go zapewnić, tzn. w warunkach luki finansowej. Wsparcie udzielone podmiotom powinno przyczynić się do generowania przychodów mogących posłużyć do sfinansowania kosztów obsługi instrumentu (oprocentowanie).</p> <p>Wykonawca ma jednak świadomość, iż z uwagi na relatywnie niewysoką kwotę pomocy (tj. od 60 000 zł do 100 000 zł) przy konieczności poniesienia kosztów stałych związanych z funkcjonowaniem systemu, jak również zważywszy na znaczący interes ogólnospołeczny – może występować dążenie do zachowania wsparcia dotacyjnego w analizowanych obszarach. Próbując priorytetyzować obszary, w których powinno się stosować IF, ewaluator w pierwszej kolejności zalecałby ich zastosowanie do Modernizacji gospodarstw rolnych, zaś dopiero w dalszej kolejności do pozostałych działań/poddziałań.</p> <p>W odniesieniu do Premie dla młodych rolników, Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej oraz Restrukturyzacja małych gospodarstw należy zauważyć, iż choć w obecnym kształcie PROW 2014-2020 są to działania premiowe, to jednak premia ukierunkowana jest na stymulowanie działań docelowo zyskowych dla beneficjenta. Wydaje się zatem zasadne, aby mając na uwadze, iż w przyszłości rolnictwo będzie musiało być traktowane jak każdy inny sektor gospodarki –</p>

stosować również jednakowe formy wsparcia (por. np. Wsparcie w starcie; szczególna analogia względem Premii na rozpoczęcie działalności pozarolniczej). Ponadto zastosowanie wsparcia zwrotnego może stanowić mechanizm selekcji ukierunkowany na weryfikację motywacji beneficjentów oraz ich przedsiębiorczego potencjału. Równocześnie kontrargument dla zastosowania wsparcia zwrotnego w tym obszarze może stanowić relatywnie niewysoka kwota pomocy (tj. np. 60 000 zł) przy konieczności poniesienia kosztów stałych związanych z funkcjonowaniem systemu. Z tego względu, w opinii ewaluatora, zastosowanie IF w tym obszarze jest zasadne, jednak wyłącznie pod warunkiem wykorzystania już funkcjonującej infrastruktury systemowej (tzn. wówczas, gdy powstanie system wdrażania IF w PROW 2014-2020).

Jeśli chodzi o Płatności dla rolników przekazujących małe gospodarstwa oraz Rozwój przedsiębiorczości – rozwój usług rolniczych, to zdaniem wykonawcy stosowanie IF jest nieuzasadnione. W pierwszym przypadku dotacja ma za zadanie stymulację zachowań społecznie pożądanych, a efekt ten nie zostanie osiągnięty przy użyciu IF. W drugim przypadku kładzie się duży nacisk na innowacyjność planowanych przedsięwzięć oraz ich wkład w przeciwdziałanie zmianom klimatu, a także zwiększenie efektywności funkcjonowania w warunkach rozdrobnienia agrarnego. Jeżeli faktycznie kryteria wyboru projektów byłyby w stanie wyselekcjonować inwestycje przyczyniające się do realizacji tych celów, wówczas z uwagi na ich znaczącą doniosłość społeczną (przy relatywnie niewielkiej alokacji) zasadne jest zachowanie na tym etapie wsparcia dotacyjnego i tym samym intensywne stymulowanie pożądanych

		procesów w rolnictwie.
<p>Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budowa lub modernizacja dróg lokalnych • Gospodarka wodno-ściekowa • Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej • Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów • Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego 		Patrz: Tabela 5.
<p>Inwestycje w rozwój obszarów leśnych i poprawę żywotności lasów</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zalesianie i tworzenie terenów zalesionych 		Projekty planowane do realizacji w tych obszarach na ogół nie generują przychodów, jakie można wykorzystać do obsługi zobowiązania (tzn. generowanie przychodów z zalesionych powierzchni występuje, lecz jest odsunięte w czasie w stosunku do momentu realizacji inwestycji). Równocześnie projekty te generują znaczące korzyści społeczno-gospodarcze i środowiskowe. Z tego względu rekomenduje się utrzymanie wsparcia dotacyjnego.

<p>Tworzenie grup i organizacji producentów</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tworzenie grup i organizacji producentów w sektorze rolnym i leśnym 		<p>O ile tworzenie grup i organizacji producentów jest działaniem motywowanym czynnikami ekonomicznymi i powinno generować dochód (umożliwiający spłatę zobowiązań oraz odsetek), o tyle na chwilę obecną wydaje się, iż wprowadzenie IF w tym obszarze wymaga ukształtowania większej dojrzałości gospodarczej zaangażowanych podmiotów. Kultura współpracy przedsiębiorstw w Polsce ze względów historycznych jest relatywnie niska, czego przejawy były możliwe do zaobserwowania w okresie rosnącej popularności klastrów. Jakkolwiek powstało wiele tego typu inicjatyw, to jednak ich efektywność w realizacji zakładanych celów była niższa niż można by oczekiwać z uwagi na niedostatki w jakości współpracy, zwłaszcza w obszarach bezpośrednio związanych z przepływami pieniężnymi.</p> <p>Równocześnie funkcjonowanie grup i organizacji producentów mogłoby w przyszłości stać się motorem rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Z tego względu na tym etapie nie rekomenduje się zastosowania IF w tym obszarze. Obecnie kluczowe powinno być zbudowanie doświadczeń współpracy i wygenerowanie kapitału społecznego produktywnego ekonomicznie, co z pewnością jest bardziej prawdopodobne w sytuacji stosowania dotacji niż np. pożyczek.</p>
<p>Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Płatności w ramach zobowiązań rolno-środowiskowo-klimatycznych: <ol style="list-style-type: none"> 1. Rolnictwo zrównoważone. 		<p>Projekty planowane do realizacji w tych obszarach na ogół nie generują przychodów, jakie można wykorzystać do obsługi zobowiązania. Równocześnie generują one znaczące korzyści społeczno-gospodarcze i środowiskowe. Z tego względu rekomenduje się utrzymanie wsparcia dotacyjnego.</p>

<ul style="list-style-type: none"> 2. Ochrona gleb i wód. 3. Zachowanie sadów tradycyjnych odmian drzew owocowych. 4. Cenne siedliska i zagrożone gatunki ptaków na obszarach Natura 2000. 5. Cenne siedliska poza obszarami Natura 2000. • Wsparcie ochrony i zrównoważonego użytkowania oraz rozwoju zasobów genetycznych w rolnictwie: <ul style="list-style-type: none"> 6. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych roślin w rolnictwie. 7. Zachowanie zagrożonych zasobów genetycznych zwierząt w rolnictwie. 		
<p>Rolnictwo ekologiczne</p> <ul style="list-style-type: none"> • Płatności w okresie konwersji na rolnictwo ekologiczne: <ul style="list-style-type: none"> 1. Uprawy rolnicze w okresie konwersji. 2. Uprawy warzywne w okresie 		<p>Według stanu na 31 grudnia 2014 r. liczba producentów ekologicznych w Polsce wynosiła 25 427. Większość producentów ekologicznych to ekologiczni producenci rolni. Producenci ekologiczni z pozostałych zakresów działalności (m.in przetwórstwa) to jedynie ok. 2% ogółu. W 2014 r. powierzchnia użytków rolnych, na których prowadzona była produkcja ekologiczna, stanowiła 4,5% wszystkich użytków rolnych. Większość ekologicznych gospodarstw to gospodarstwa małe i bardzo</p>

<p>konwersji.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Uprawy zielarskie w okresie konwersji. 4. Uprawy sadownicze w okresie konwersji. 5. Uprawy paszowe na gruntach ornych w okresie konwersji. 6. Trwałe użytki zielone w okresie konwersji. • Płatności w celu utrzymania rolnictwa ekologicznego: <ol style="list-style-type: none"> 7. Uprawy rolnicze po okresie konwersji. 8. Uprawy warzywne po okresie konwersji. 9. Uprawy zielarskie po okresie konwersji. 10. Uprawy sadownicze po okresie konwersji. 11. Uprawy paszowe na gruntach ornych po okresie konwersji. 12. Trwałe użytki zielone po okresie 		<p>małe.</p> <p>Równocześnie Polska ma olbrzymi potencjał w zakresie produkowania ekologicznej żywności wysokiej jakości nie tylko na potrzeby własne, lecz także na eksport. Promowanie rolnictwa ekologicznego postrzegane bywa jako jeden ze strategicznych kierunków rozwoju tego działu gospodarki w naszym kraju. Zarazem rolnictwo ekologiczne jest dużo bardziej ryzykowne niż standardowe, gdyż wymaga ono zrezygnowania z wielu środków ochrony roślin/lekarstw itp. Tym samym, z punktu widzenia interesu ogólnogospodarczego, na tym etapie rozwoju rolnictwa ekologicznego w Polsce zasadne wydaje się wspieranie takich upraw w postaci dotacji. Należy zastrzec, iż w przyszłości trzeba będzie rozważyć zmianę formy wsparcia na zwrotną.</p>
--	--	---

konwersji.		
<p>Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami</p> <ul style="list-style-type: none"> • Płatności dla obszarów górskich (ONW typ górski). • Płatności dla obszarów innych niż obszary górskie, charakteryzujących się znaczącymi ograniczeniami naturalnymi (ONW typ nizinny). • Płatności dla innych obszarów charakteryzujących się szczególnymi ograniczeniami (ONW typ specyficzny). 	■	<p>Rolnicze wykorzystanie obszarów z ograniczeniami naturalnymi nie jest działalnością wprost dochodową, projekty nie charakteryzują się dodatnią wartością bieżącą netto. Co więcej, nie można również zagwarantować, iż będą one generowały dodatnią wartość netto w przyszłości. Równocześnie działania te mają olbrzymi potencjał w zakresie kształtowania systemów społecznych i ekologicznych w pożądanym kierunku. Z tego względu w tym przypadku zastosowanie instrumentów finansowych nie jest rekomendowane.</p>
Współpraca	■	<p>Ze względu na niski poziom innowacyjności polskiego rolnictwa konieczne jest udzielenie takiego wsparcia, które umożliwi systematyczną poprawę poziomu zaawansowania technologicznego. W tym kontekście bezzwrotne formy finansowania zewnętrznego pozwalają na budowanie potencjału, który będzie stanowił bazę wzrostu w ujęciu długoterminowym. Formy zwrotne wymuszają z kolei zwykle osiągnięcie nadwyżek finansowych już w krótkim okresie czasu, w celu zagwarantowania bieżącego regulowania zobowiązań. Tym samym nie gwarantują one proinnowacyjnego charakteru wydatków inwestycyjnych.</p>

Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność)



Patrz: Tabela 5.

Źródło: opracowanie własne.

3.2. Wtórna weryfikacja obszarów wykorzystania IF w ramach PROW 2014-2020

Tabela 5. Ocena potencjału do zastosowania IF w ramach działań „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” oraz „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność)”

Działanie/poddziałanie/typ operacji	Ocena potencjału dla zastosowania IF	Uzasadnienie
<p>Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich</p> <ul style="list-style-type: none"> • Budowa lub modernizacja dróg lokalnych • Gospodarka wodno-ściekowa • Inwestycje w obiekty pełniące funkcje kulturalne lub kształtowanie przestrzeni publicznej • Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów • Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego 	<p>■</p>	<p>Uzasadniając brak przesłanek do zastosowania instrumentów finansowych w analizowanym obszarze, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na ograniczenia budżetowe jednostek sektora publicznego, a w związku z tym ich większe oczekiwania skierowane w stronę instrumentów bezzwrotnych. Samorządy w wielu przypadkach obarczone są kosztami obsługi długu zaciągniętego na realizację inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych w poprzedniej perspektywie. Zmniejsza to ich możliwości pożyczkowe w obecnej perspektywie finansowej i może skutkować ograniczonym zainteresowaniem środkami zwrotnymi. Należy przy tym wziąć pod uwagę wysoką kapitałochłonność projektów, wysokie koszty utrzymania i ograniczoną możliwość wprowadzenia odpłatności za korzystanie z infrastruktury.</p> <p>Ponadto obiekty użyteczności publicznej (np. drogi) są w przeważającej mierze deficytowe, nieprzynoszące właścicielowi dochodów. Poprawa</p>

		<p>ich standardu ma na celu głównie poprawę warunków życia lokalnej społeczności.</p> <p>Wreszcie ochrona dóbr kultury i dziedzictwa naturalnego powinna być postrzegana jako działania, z których płynące korzyści nie są prywatyzowane, ale służą ogółowi społeczeństwa, dostarczając wrażeń estetycznych, duchowych i edukacyjnych.</p>
<p>Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność)</p>	<p>■</p>	<p>Zastosowanie IF w ramach inicjatywy LEADER trudno poddać jednoznacznej ocenie. O ile sam charakter projektów podejmowanych do realizacji pozwala uznać rozważanie wsparcia pozadotacyjnego za zasadne, o tyle wątpliwości budzi kształt systemu wdrażania tej formy pomocy oraz forma współpracy pomiędzy LGD a operatorami finansowymi. Zdaniem licznych respondentów w badaniu, LGD nie dysponują potencjałem ludzkim do zarządzania przedsięwzięciami o tak dużej złożoności. Co więcej, choć są one postrzegane jako ważne instytucje lokalne stymulujące życie danej społeczności, to jednak w kwestiach finansowych badani przedstawiciele organizacji rolniczych są bardziej skłonni zaufać wyspecjalizowanym instytucjom, takim jak banki czy fundusze pożyczkowe. Ponadto duża alokacja przy relatywnym „rozdrobnieniu” pomocy oznacza duże koszty obsługi. Wreszcie skala i typy projektów realizowanych w ramach inicjatywy LEADER pozwalają mniemać, iż ich celem jest bardziej aktywizowanie bezrobotnych, grup defaworyzowanych itp. – czyli sprzyjanie włączeniu społecznemu – niż <i>stricte</i> maksymalizowanie dochodów. W takim ujęciu wsparcie dotacyjne wydaje się bardziej zasadne.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Zalecenie zaniechania wprowadzania IF w ramach PROW 2014-2020, poza uzasadnieniem wynikającym z literatury społeczno-ekonomicznej, może być również argumentowane w świetle zrealizowanych badań własnych.

Tabela 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Jak ocenia Pan/i dostępność finansowania zwrotnego (z udziałem środków publicznych) dla potrzeb działalności Państwa jednostki samorządowej?” [w % wskazań]

Bardzo dobra	8,22
Raczej dobra	55,82
Raczej niewystarczająca	22,60
Zdecydowanie niewystarczająca	6,85
Nie wiem	6,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, n=292.

Większość przebadanych gmin deklaruje, iż nie ma problemów z dostępem do finansowania zwrotnego (z udziałem środków publicznych). Równocześnie, jak wynika z wywiadów indywidualnych z przedstawicielami banków, funduszy pożyczkowych i in. przedstawicieli sektora finansowego – jednostki samorządu terytorialnego są przez nie postrzegane jako wiarygodny dłużnik, dlatego podmioty te relatywnie chętnie udzielają im finansowania.

Barierą dla gmin w zakresie pozyskiwania przez nie finansowania zewnętrznego jest głównie funkcjonujący limit zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego. Analizując wyniki budżetowe¹⁰, można spostrzec, iż wprawdzie w ujęciu liczb bezwzględnych aktualna sytuacja gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wydaje się dobra – lepsza niż w przypadku gmin miejskich – jednak jest to po części kwestia efektu skali. Równocześnie dla 2016 r. – w porównaniu z 2015 r. – wzrosła liczba jst, które w projekcie budżetu na 2016 r. mogły planować spłaty zadłużenia na poziomie większym niż 6,0% planowanych dochodów (o 121 jst). Oznacza to zatem, iż trend w zakresie umożliwiania dostępu do ew. finansowania zwrotnego z uwagi na wielkość zadłużenia jest – z punktu widzenia potencjału dla wdrażania IF w PROW 2014-2020 – pozytywny.

¹⁰ Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2016.

Tabela 7. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin w 2015 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem		Wykonanie w %	Wydatki ogółem		Wykonanie w %	Wynik budżetu	
	plan	wykonanie		plan	wykonanie		plan	wykonanie
Polska (ogółem)	88 851 953	87 667 235	98,7	91 753 309	85 944 374	93,7	-2 901 357	1 722 862
gminy miejskie	19 881 315	19 530 900	98,2	20 482 796	19 251 989	94,0	-601 481	278 911
gminy miejsko-wiejskie	29 986 686	29 628 892	98,8	30 904 834	29 117 269	94,2	-918 148	511 623
gminy wiejskie	38 983 951	38 507 443	98,8	40 365 679	37 575 116	93,1	-1 381 728	932 328

Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2015 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2016.

Tabela 8. Trudności napotkane przez jst przy korzystaniu z pożyczki/poręczenia [w % wskazań, pytanie wielokrotnego wyboru]

Żadne	55,92
Trudne do spełnienia wymogi dotyczące zabezpieczenia	4,08
Długi czas oczekiwania na decyzję	12,65
Skomplikowane procedury ubiegania się o wsparcie	17,55
Wysokie opłaty związane z uzyskaniem wsparcia	8,16
Okres pożyczkowy/poręczenia zbyt niski w stosunku do potrzeb	6,53
Niewystarczający maksymalny okres karencji w spłacie rat	4,90
Brak satysfakcjonujących informacji o pożyczce/poręczeniu	2,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, n=245.

Warto także podkreślić, iż wśród tych jst, które skorzystały w ostatnich trzech latach ze wsparcia zwrotnego, większość nie napotkała na żadne trudności z tym związane. Jeśli już pojawiały się jakieś zastrzeżenia, to wiązały się one z kwestiami proceduralnymi, niejako zewnętrznymi wobec samych gmin.

Równocześnie relatywnie nieliczne są sytuacje, w których gmina ubiegała się o finansowanie zwrotne, lecz nie udało się go jej uzyskać.

Tabela 9. Sytuacje, w których jst ubiegały się o finansowanie zwrotne, ale nie udało się go pozyskać [w % wskazań]

Nie	90,68
Tak	9,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, n=236.

Pytani o plany, przedstawiciele jst deklarują chęć korzystania z dofinansowania z środków unijnych. Jeśli jednak chodzi o pomoc w postaci zwrotnej, to respondenci byli do niej nastawieni bardzo ostrożnie. Zdecydowana większość nie potrafiła określić na moment badania, czy byłaby skłonna się o nią ubiegać. Niektórzy badani wskazywali wprost, iż nie skorzystaliby z takiej formy wsparcia z uwagi na ograniczenia finansowe (w tym limity zadłużenia jst).

Analogicznie do jst, również przebadani przez wykonawcę przedstawiciele LGD wskazywali, iż ich organizacje w większości nie dostrzegają problemu braku dostępności finansowania zwrotnego. Około 27% badanych przedstawiło wprawdzie zastrzeżenia co do dostępności, jednak silne twierdzenie wybrało jedynie niecałe 4% respondentów (por. Tabela 6).

Tabela 10. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Jak ocenia Pan/i dostępność finansowania zwrotnego (z udziałem środków publicznych) dla potrzeb działalności Państwa LGD?" [w % wskazań]

Bardzo dobra	5,77
Raczej dobra	51,92
Raczej niewystarczająca	23,08
Zdecydowanie niewystarczająca	3,85
Nie wiem	15,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, n=52.

Inaczej jednak niż w przypadku jst, LGD korzystające w ostatnich trzech latach ze wsparcia zwrotnego częściej wskazują na trudności z tym związane. Brak barier zadeklarowało jedynie 30,30% respondentów. Najczęściej jako przeszkody postrzegane były trudne do spełnienia wymogi dotyczące zabezpieczenia oraz wysokie opłaty związane z uzyskaniem wsparcia.

Tabela 11. Trudności napotkane przez jst przy korzystaniu z pożyczki/poręczenia [w % wskazań, pytanie wielokrotnego wyboru]

Żadne	30,30
Trudne do spełnienia wymogi dotyczące zabezpieczenia	33,33
Długi czas oczekiwania na decyzję	6,06

Skomplikowane procedury ubiegania się o wsparcie	9,09
Wysokie opłaty związane z uzyskaniem wsparcia	27,27
Okres pożyczkowy/poręczenia zbyt niski w stosunku do potrzeb	12,12
Niewystarczający maksymalny okres karencji w spłacie rat	3,03
Brak satysfakcjonujących informacji o pożyczce/poręczeniu	3,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, n=33.

Równocześnie, mimo zidentyfikowanych barier, relatywnie rzadkie były sytuacje, w których LGD ubiegałyby się o finansowanie zwrotne, lecz finalnie go nie otrzymała (por. Tabela 12).

Tabela 12. Sytuacje, w których LGD ubiegały się o finansowanie zwrotne, ale nie udało się go pozyskać [w % wskazań]

Nie	86,21
Tak	13,79

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CAWI, n=29.

Niemal 90% LGD przewiduje, iż w przyszłości będzie aplikować o dofinansowanie z środków unijnych. W stosunku do zwrotnych form wsparcia, większość – podobnie jak opisano w odniesieniu do jst – na ten moment jest ostrożna w deklaracjach w zakresie woli korzystania z IF. Relatywnie największą popularnością wśród badanych cieszyły się kredyty preferencyjne.

4. Analiza niedoskonałości rynku, nieoptymalnych inwestycji i potrzeb

Luka kapitałowa

„Luka finansowa” (w literaturze częściej mówi się o „słabym dostępie do finansowania”) zwyczajowo jest odnoszona do rynku finansowania długiem (kredyt bankowy) dla odróżnienia od tzw. luki finansowania kapitałami własnymi (ang. *equity gap*). Pod pojęciem tym rozumie się sytuację, gdy podmiot dysponujący rentownym projektem, w sytuacji braku własnych (wewnętrznych) środków finansowych, nie jest w stanie pozyskać kapitału dłużnego z zewnątrz (np. banku) na jego sfinansowanie. Generalnie powody takiej sytuacji mogą być dwa: zjawisko racjonowania kredytu oraz tzw. zawodność rynku wywołana m.in. przez ograniczenia regulacyjne, instytucjonalne, strukturalne, a przede wszystkim liczne problemy dotyczące informacji – asymetryczny rozkład (jedna strona relacji wie o projekcie więcej niż druga, kompleksowość informacji, duża złożoność i rozległy zakres informacji, jaką trzeba pozyskać dla oceny projektu i jego ryzyka), znaczny koszt pozyskania informacji.

Racjonowanie kredytu

Zjawisko racjonowania kredytu zostało szczegółowo opisane przez Stiglitz i Weissa¹¹. Wskazali oni, że kredyt dla części kredytobiorców może być niedostępny bez względu na jego cenę (stopę procentową), którą są oni skłonni zapłacić. Dzieje się tak, gdyż stopa procentowa nie jest wyłącznym czynnikiem determinującym punkt równowagi pomiędzy popytem a podażą kredytu. Stiglitz i Weiss wykazali, że w warunkach ograniczeń, jakie występują na rynkach finansowych, banki zachowują się racjonalnie, wprowadzając tzw. racjonowanie kredytu. Z powodu nierównomiernego rozłożenia informacji (tzw. asymetria informacji) na temat danego projektu inwestycyjnego między przedsiębiorcą a bankiem oraz problemów tzw. agencji banki mogą mieć poważny problem w ocenie skali i rodzaju przyszłych i bieżących ryzyk oraz monitorowaniu przedsiębiorców, którym pożyczono kapitał.

Teoretycznie banki powinny adresować problem ryzyka przez wyznaczanie wyższych stóp procentowych i ewentualnie żądania dodatkowych specjalnych zabezpieczeń w przypadku najbardziej ryzykownych projektów. Jeśli faktycznie stopa procentowa byłaby czynnikiem zapewniającym równowagę między podażą a popytem, wówczas w portfelach banków moglibyśmy obserwować występowanie także projektów składanych przez podmioty dopiero wchodzące na rynek, a nawet projektów w fazie przedrynkowej (pomysł – np. byli rolnicy zakładający działalność pozarolniczą). Nie dzieje się tak, gdyż wyższe stopy procentowe

¹¹ Stiglitz Joseph E., Weiss Andrew, *Credit Rationing in Markets with Imperfect Information*. American Economic Review, Vol. 71, Issue 3, 1981, str. 393–410.

paradoksalnie zamiast kompensować ryzyko (w formie wyższych przychodów) mogą prowadzić do pogorszenia jakości portfela kredytowego jako całości, odcinając od kredytu małowyzkowych kredytobiorców (niezdolnych lub nieskłonnych do zapłaty wysokich odsetek), a pozostawiając w nim wyłącznie ryzykowne kredyty (negatywna selekcja).

Choć model Stiglitz-Weissa miał charakter ogólny, racjonowanie kredytu nie dotyczy wszystkich podmiotów lub nie dotyczy wszystkich w jednakowym zakresie. Szereg cech charakterystycznych dla gospodarstw rolnych i gospodarstw domowych ulokowanych na wsi sprawia, że te grupy są najbardziej narażone na znalezienie się w obszarze luki finansowej. Po pierwsze, gospodarstwa rolne (szczególnie mniejsze) charakteryzuje się niższą stabilnością przychodów i zysków. Po drugie, potencjalny kredytodawca pochodzący ze wsi ma zazwyczaj ograniczony dostęp do informacji na temat stanu finansów (np. niższe standardy rachunkowości), perspektyw rynkowych (np. niedający się oszacować udział w rynku) i racjonalności podejmowanych decyzji (np. połączenie finansów gospodarstwa domowego z finansami gospodarstwa rolnego, rodzinny charakter gospodarstwa, brak profesjonalnego managementu itd.), co osłabia możliwości skutecznego monitorowania procesu kredytowania¹².

Ograniczenia wynikające ze struktury rynku/gospodarki

Luka finansowa związana ze zjawiskiem racjonowania kredytu może być dodatkowo pogłębiana i utrwalana przez czynniki strukturalne. Po pierwsze, system bankowy może być mało wydajny w dostarczaniu kredytu ze względu na niski poziom oszczędności krajowych. Po drugie, rynek kredytowy może charakteryzować się niską konkurencyjnością na skutek stosowanej przez państwo polityki gospodarczej. Może to się przejawiać np. w nadmiernej ingerencji w mechanizmy rynkowe: niski poziom prywatyzacji sektora bankowego, występowanie struktur monopolistycznych, istnienie wysokich barier wejścia na rynek. Rynkowym efektem takich działań może być mała dostępność placówek bankowych czy koncentracja oferty kredytowej wyłącznie na klientach o wysokiej wiarygodności (np. przedsiębiorstwa duże, podmioty państwowe). Po trzecie, warunki regulacyjne obowiązujące na rynku bankowym mogą skutkować dyskryminacją pewnej grupy klientów. W przypadku instytucji finansowych może dochodzić do sytuacji, w której np. zasady tworzenia rezerw obowiązkowych w odniesieniu do poszczególnych instrumentów finansowych i kategorii klientów oraz zarządzania różnymi kategoriami ryzyk mogą powodować traktowanie obsługi pewnych klientów jako wysoce ryzykownej.

Ten ostatni katalog barier i ograniczeń nie ma praktycznego zastosowania w przypadku Polski. Rynek bankowy w okresie ostatnich dwóch dekad przeszedł zasadniczą transformację. Prywatyzacja banków państwowych, wejście na rynek inwestorów zagranicznych, rozwój

¹² Krótki przegląd tych zagadnień przedstawia: Cowling M., *Credit rationing, equity gaps, and policy solutions for financing entrepreneurial business in Europe: Theory, tests, evidence and the design and effectiveness of policy instruments. A raport to the European Commission*. Exeter Business School. 27 June 2012.

nowych form i kanałów dystrybucji, dostosowanie procedur i regulacji prawnych do standardów międzynarodowych spowodowały wzrost ilości i jakości usług. Obecnie sektor bankowy, tj. 38 komercyjnych banków krajowych oraz 560 banków spółdzielczych, dysponuje łącznie siecią 7 412 oddziałów oraz 4 318 filii, ekspozytur i innych placówek obsługi klienta¹³. Nasycenie placówkami i usługami bankowymi regionów uprzemysłowionych jest znacznie lepsze niż takich regionów jak województwa podlaskie czy warmińsko-mazurskie. Zapewne więc na niektórych obszarach kraju mogą pojawiać się lokalne trudności w dostępie do usług finansowych (kwestia dostępności placówek, słabszej konkurencji), trudno jednak mówić o strukturalnej nierównowadze.

Zwrotne instrumenty finansowe zasilane z budżetu Unii Europejskiej są w swojej istocie rozwiązaniami prawno-ekonomicznymi przeniesionymi ze sfery prywatnych rynków finansowych na grunt interwencji publicznej i zarządzania środkami programów operacyjnych. Fundusze kapitału ryzyka, fundusze koinwestycyjne, fundusze pożyczkowe i mikropożyczkowe, ubezpieczalnie kredytów są klasycznymi instytucjami rynków kapitałowych, które pozwalają na koncentrację kapitału i profesjonalizację zarządzania nim. Instytucje tego typu zostały ukształtowane w wyniku wieloletniego procesu rozwoju i ewolucji rynków kapitałowych, tworząc wokół siebie specyficzne środowisko prawne i organizacyjne (zbiór regulacji) oraz zasoby kadrowe. Z mikroekonomicznego punktu widzenia instrumenty finansowe (prywatne, publiczne) są formą pośrednictwa (pośrednika) finansowego pełniącego funkcję integratora środków finansowych (pozyskiwanych od różnych dawców) oraz dostawcy usługi zarządzania. Celem działania takiego pośrednika jest osiągnięcie określonych predefiniowanych celów, zazwyczaj efektywnościowych (stopa zwrotu, benchmark).

Przenoszenie na grunt programów operacyjnych prywatnych formuł zarządzania środkami (kapitałem) zapoczątkowane zostało na początku lat 90. XX wieku. Początkowo były to incydentalne rozwiązania, głównie z obszaru funduszy pożyczkowych i kapitału ryzyka; stosowano je też na ograniczoną skalę, jednakże proces ten uległ przyspieszeniu i upowszechnieniu. Pierwszym ponadnarodowym wdrożeniem instrumentów finansowych był program European Seed Capital Fund Pilot Scheme, funkcjonujący na poziomie europejskim w latach 1998–1995, który był następnie kontynuowany w różnych odmianach w ramach aktywności EFI (podmiot zależny od EBI, utworzony w celu prowadzenia działań w obszarze rynku kapitału ryzyka).

Ze względu na dużą innowacyjność rynków finansowych i ich adaptacyjny charakter do tej pory rozwinęło się bardzo wiele form prywatnych instrumentów finansowych, które znajdują lub mogą znaleźć zastosowanie w ramach środków interwencji publicznej. Poniżej ich krótka charakterystyka:

¹³ Dane Komisji Nadzoru Finansowego wg stanu na 29 lutego 2016 r.

1. **Instrument (fundusz) pożyczkowy** – pośrednik finansowy, co do sposobu działania zbliżony pod pewnymi względami (konstrukcja produktu finansowego, zarządzanie ryzykiem) do instytucji bankowej, jednakże stosujący znacznie mniej restrykcyjne procedury i zasady działania (gdyż na ogół nie podlega przepisom prawa bankowego). Oferuje różnego rodzaju pożyczki (obrotowe, inwestycyjne, hipoteczne) dla przedsiębiorców będących w różnych fazach rozwoju i realizujących różne projekty inwestycyjne. Stosowana jest zróżnicowana konstrukcja pożyczek (okres karencji, stała lub degresywna wielkość rat kapitałowych, płatność „balonowa” – tj. spłata kapitału jednorazowo na zakończenie okresu kredytowania itd.). W zależności od celu działania może oferować wyłącznie pożyczki niewielkie kwotowo (fundusz mikropożyczkowy), pożyczki większej wartości, pożyczki wyłącznie dla MŚP, pożyczki dla podmiotów „upośledzonych” na rynku finansowym (mniejszości etniczne, osoby bezrobotne, przedsiębiorcy z terenów objętych problemami strukturalnymi).
2. **Instrument (fundusz) kapitałowy** – rodzaj pośrednika finansowego specjalizującego się w inwestycjach kapitałowych w innowacyjne przedsiębiorstwa. Instrument taki może być zasilany przez różnych dawców kapitału, co może odbywać się w drodze nabywania certyfikatów inwestycyjnych lub kolejnych faz podwyższania kapitału udziałowego. Fundusz może być zorganizowany w formie specjalnej osoby prawnej (spółka komandytowa, fundusz inwestycyjny itd.) z osobno wydzielonym podmiotem zarządzającym. Inwestycje dokonywane są w drodze obejmowania akcji/udziałów nowej emisji lub też nabywania obligacji zamiennych na udziały/akcje przedsiębiorstw (docelowo przedmiotem inwestycji muszą być akcje/udziały). Inwestycje dokonywane są po zrealizowaniu szczegółowego procesu selekcji i oceny ryzyka inwestycyjnego; mogą być realizowane na różnym etapie rozwoju przedsiębiorstwa (w fazie przed-komercyjnej lub po rozpoczęciu sprzedaży rynkowej). Po uzyskaniu określonych celów rozwojowych inwestycji (wzrost wartości) lub w przypadku straty inwestycja jest zamykana (zakończona), a posiadane akcje/udziały sprzedawane lub umarżane.
3. **Instrument koinwestycyjny** – instrument o charakterze funduszu kapitałowego, inwestujący praktycznie na identycznych zasadach jak *venture capital*, z tym że inwestycja jest dokonywana wyłącznie na zasadzie dopełnienia (koinwestycja) inwestycji inwestora prywatnego (samodzielna inwestycja takiego funduszu nie wchodzi w grę). Istotą takiego instrumentu jest dopełnienie (powiększenie) podaży kapitału prywatnego, a nie pełnienie funkcji samodzielnego inwestora. Odpowiedzialność za inwestycję, realizację biznesplanu, nadzorowanie spółek portfelowych spoczywa wyłącznie na inwestorze prywatnym (oczywiście fundusz koinwestycyjny ma prawo monitorowania prac). Może też istnieć fundusz koinwestycyjny o charakterze pożyczkowym. W tym wypadku wsparcie ma charakter pożyczki, ale oczywiście warunkiem jej udzielenia jest inwestycja prywatnego inwestora kapitałowego (fundusz *venture* lub anioł biznesu). Przykładem takiego

instrumentu może być uruchomiony w lipcu 2013 Fundusz Pożyczkowy Wspierania Innowacji, którym zarządza PARP (alokacja 41,6 mln zł).

4. **Instrument (fundusz) pożyczek podporządkowanych** – rozwiązanie mające charakter hybrydy, tj. połączenia instrumentu pożyczkowego i kapitałowego. Inwestycja w takim przypadku polega na udzieleniu danemu przedsiębiorcy pożyczki, która ze względu na określone zapisy umowy pożyczkowej jest traktowana jak zobowiązanie długoterminowe (w pasywach biorycy) pozbawione uprzywilejowania w przypadku zaspokajania roszczeń (tj. pożyczka jest traktowana na równi z kapitałem udziałowym/akcyjnym, a roszczenie pożyczkodawcy, w przypadku likwidacji/upadłości, jest zaspokajane w ostatniej kolejności na równi z właścicielami). Taki mechanizm finansowy stwarza szereg korzyści zarówno dla biorycy (brak rozproszenia własności dotychczasowych właścicieli, zasilenie kapitałowe niewymagające bieżącej obsługi), jak i dawcy (brak konieczności zaangażowania się w zarządzanie spółką, wysokie wynagrodzenie ze względu na wysokie ryzyko, możliwość konwersji pożyczki na udziały).
5. **Instrument (fundusz) poręczeniowy** – rodzaj usługi finansowej polegającej na przejściu za opłatą (provizja) części lub całości ryzyka związanego ze spłatą otrzymanego kredytu/pożyczki. Istotą usługi jest zawarcie z przedsiębiorcą umowy cywilnoprawnej poręczenia spłaty kredytu/pożyczki, tj. dokonania spłaty wymaganego zobowiązania w przypadku, gdy przedsiębiorca nie będzie w stanie tego zrobić z przyczyn niezależnych od niego (o charakterze biznesowym – np. załamanie koniunktury lub przyczyn losowych). Wsparcie dla przedsiębiorcy polega więc na przejściu części ryzyka, a nie dostarczeniu określonej porcji kapitału (tak jak jest to w przypadku pożyczki czy inwestycji kapitałowej). Udzielenie poręczenia wymaga przeprowadzenia określonej procedury oceny tego ryzyka, w tym wiarygodności projektów inwestycyjnych przedłożonych do finansowania czy wiarygodności samego przedsiębiorcy. Poręczanie kredytów bankowych na ogół wymaga zawarcia z bankiem stosownej umowy i akceptacji metodologii oceny ryzyka stosowanej przez fundusz poręczeniowy. Poręczenie może być udzielane na zabezpieczenie różnego rodzaju ryzyk (wydatków): kredytu, pożyczki, leasingu, wadliwych przetargowych, kontraktów itp.
6. **Instrument poręczenia portfelowego** – jest to specyficzna forma instrumentu poręczeniowego, w której proces udostępniania poręczenia (usługi) ma niejako charakter „hurtowy”, a samo poręczenie jest składnikiem produktu kredytowego/pożyczkowego. Przy takim instrumencie istnieje wyłącznie dwuelementowa relacja (podmiot udzielający poręczenia ↔ bank oferujący kredyt), a przedsiębiorca nie musi osobno aplikować o kredyt i osobno o poręczenie. Uruchomienie instrumentu wymaga zaakceptowania przez poręczyciela metodyki

oceny ryzyka kredytowego, a przez kredytodawcę wiarygodności poręczyciela (tj. zdolności do spłaty zobowiązań); w następnej kolejności instytucji finansowej przyznawany jest limit poręczenia, tj. globalna kwota poręczeń, jakie mogą być „dołączone” do kredytów.

7. **Instrument poręczeń kapitałowych** – usługa ta jest podobna do zwykłego poręczenia, jednakże dotyczy ona inwestycji kapitałowej. Przedmiotem ubezpieczenia jest wyrównanie strat (gwarancja wycofania zainwestowanego kapitału) lub osiągnięcie określonego poziomu zysku przez inwestorów prywatnych z danej inwestycji kapitałowej lub portfela inwestycji. Celem instrumentu jest zmniejszenie awersji do ryzyka inwestorów prywatnych w przypadku inwestycji najbardziej ryzykownych (te dotyczące projektów innowacyjnych i/lub wczesnych faz rozwoju przedsiębiorstwa). Jest to instrument niezwykle zaawansowany (finezyjny), możliwy do zastosowania wyłącznie na rynkach rozwiniętych (choć charakteryzujących się pewnymi słabościami/lukami), o wysokiej kulturze korporacyjnej i kulturze inwestowania; jego zastosowanie niesie szereg ryzyk, w tym przede wszystkim możliwość oportunistycznego traktowania inwestycji („nieważne jak je robimy i tak na tym nie stracimy”), jak i podejmowania nadmiernego (nieuzasadnionego) ryzyka.

Przykazywanie wkładu kapitałowego do instrumentów jest uzależnione od rodzaju instrumentu i może przybierać następujące formy:

- ➔ Zasilenie instrumentów pożyczkowych odbywa się w formie tzw. pożyczek globalnych, tj. pożyczek (z czym związane jest przekazanie środków), z których następnie udzielane są pożyczki beneficjentom ostatecznym; dana pożyczka dla beneficjenta ostatecznego może być uznana jako wydatkowana ze środków pożyczki globalnej, o ile spełnia warunki zawarte w umowie pożyczki globalnej.
- ➔ Zasilenie instrumentów poręczeniowych nie jest związane z przepływem środków finansowych (z wyjątkiem wypłaty konkretnego poręczenia) i odbywa się wyłącznie przez udzielenie reporęczenia, czyli poręczenia wtórnego na rzecz portfela poręczeń¹⁴. Nie jest praktykowane, aby zasilenie instrumentu poręczeniowego odbywało się w formie pożyczki globalnej, gdyż takie skapitalizowanie instrumentu pożyczkowego może nie być akceptowane przez kredytodawców (ryzyko wycofania pożyczki i utraty przez poręczenie wartości).
- ➔ Zasilenie instrumentu kapitałowego może odbywać się na zasadzie globalnej pożyczki podporządkowanej lub inwestycji kapitałowej. W tym ostatnim przypadku dostawca wkładu kapitałowego doprowadza do zasilenia instrumentu przez nabycie jego akcji,

¹⁴ Zasilenie instrumentów poręczeniowych nie może się odbywać w drodze pożyczki globalnej, gdyż takiego rozwiązania nie akceptują pośrednicy kredytowi (ryzyko wycofania pożyczki stanowiącej podstawę utworzenia poręczenia).

udziałów, obligacji lub certyfikatów inwestycyjnych lub innych instrumentów finansowych przewidzianych prawem. W takiej formule dostawca wkładu (instytucja zarządzająca, menedżer funduszu powierniczego) staje się współinwestorem w instrumencie.

4.1. Nieprawidłowości rynku

Identyfikacja niedoskonałości rynku oraz nieoptymalnych inwestycji i potrzeb powinna zostać poprzedzona sprecyzowaniem znaczenia tych pojęć, aby uczynić dalsze zapisy jednoznacznymi. Z tego względu – za definicjami przytaczanymi w literaturze przedmiotu – przyjmuje się, iż:

Nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku (ang. *market failure*)¹⁵

- rozumiane są jako problemy z funkcjonowaniem wybranych elementów rynku, które skutkują nieefektywną alokacją zasobów i niedoborami lub nadwyżkami produkcji wybranych towarów lub usług.

Nieoptymalne sytuacje inwestycyjne (ang. *suboptimal investment situations*)¹⁶

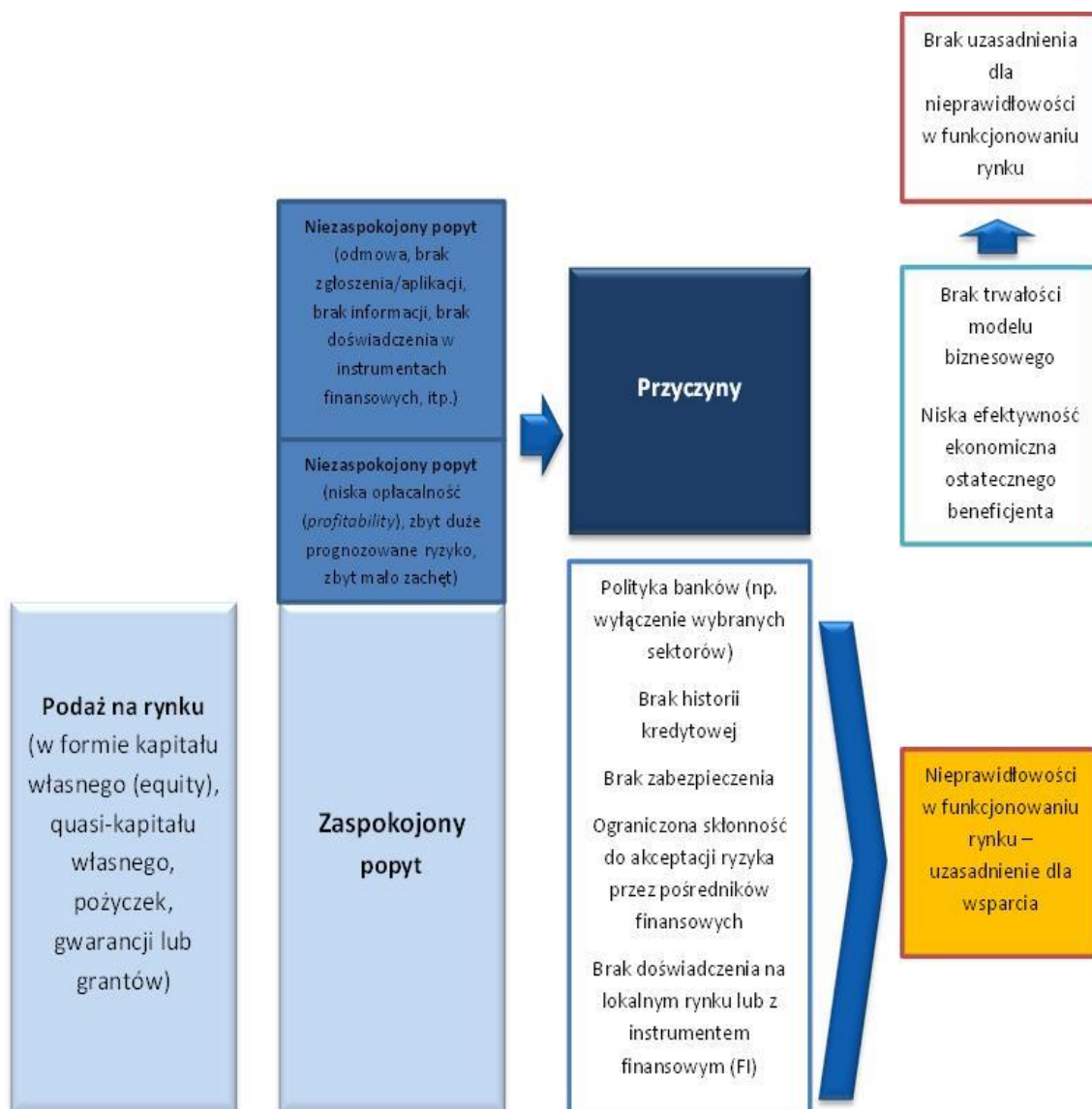
- są rozumiane jako aktywność inwestycyjna wiążąca się z gorszymi wynikami albo sytuacja, w której podejmowana aktywność inwestycyjna jest niewystarczająca do zrealizowania celów publicznych.

Istnienie tych zjawisk stanowi uzasadnienie dla zastosowania instrumentów finansowych. Dlatego w pierwszym kroku należy je zidentyfikować – lub wykluczyć ich zachodzenie – dla poszczególnych grup inwestorów (w odniesieniu do konkretnych typów projektów).

¹⁵ Termin *market failure* jest tłumaczony na język polski jako: niedoskonałości rynku, niesprawność rynku, nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. Pod tymi pojęciami rozumiemy to samo zjawisko.

¹⁶ Ex-ante assessment methodology for financial instruments for 2014-2020. Quick guide, PwC na zlecenie Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, maj 2014.

Rysunek 2. Uzasadnienie dla wsparcia w postaci instrumentów finansowych



Źródło: opracowanie na podstawie „Financial instruments in Cohesion Policy 2014-2020”, Komisja Europejska i EBI, 2014.

Do identyfikacji wspomnianych zjawisk nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku oraz nieoptymalnych sytuacji inwestycyjnych zostały wykorzystane:

- kwerenda literatury;
- wywiady z przedstawicielami ekspertów w zakresie instrumentów finansowych (w tym podmiotów pełniących obecnie funkcję pośredników finansowych w programach innych niż PROW oraz ekspertami akademickimi w zakresie ekonomiki rolnictwa);

- wywiady z przedstawicielami organizacji działających w obszarze sektora rolnego;
- badania ilościowe CATI na gospodarstwach rolnych oraz analiza danych FADN.

Poniżej zidentyfikowane nieprawidłowości rynku mogące skutkować suboptymalnym poziomem inwestycji. Przyczyny ograniczeń w dostępie do finansowania dłużnego są następujące:

Niedoskonała informacja

Podstawą do oceny możliwości sfinansowania projektu inwestycyjnego jest konieczność posiadania kompletnej i wiarygodnej informacji na temat dochodowości projektu, tj. strumieni przychodów i kosztów. W przypadku inwestycji realizowanych w sektorze rolnym szacunek zysków z planowanych do podjęcia przedsięwzięć jest szczególnie trudne, ponieważ jest ono zależne od wielu czynników egzogenicznych względem samego projektodawcy. Zdaniem ekspertów, czynniki ekonomiczne najsilniej oddziałujące na sytuację polskiego rolnictwa, a w konsekwencji – również na efektywność podejmowanych działań inwestycyjnych, to:

- ceny produktów rolnych i ich relacje do cen artykułów kupowanych przez rodziny rolnicze;
- ceny nieruchomości rolnych;
- subwencje, w tym głównie dopłaty bezpośrednie;
- zadłużenie i finansowanie rolnictwa,
- kursy walut¹⁷.

W sytuacji, w której biznesplan wymaga uwzględnienia prognoz w zakresie powyższych danych, jak również przewidywań związanych ściśle ze specyfiką konkretnego projektu, może wystąpić problem z pozyskaniem i przetworzeniem takich informacji. W szczególności wiąże się to z długim horyzontem realizacji projektów (por. w szczególności Modernizacja gospodarstw rolnych), niepewności dotyczącej wielkości tych strumieni w przyszłości czy też z kompleksowości niezbędnych informacji (w przypadku projektów złożonych technicznie).

Asymetria informacji

Jako asymetrię informacji należy zdefiniować sytuację, w której jedna strona transakcji rynkowej posiada znacznie więcej informacji niż druga strona. Taka sytuacja występuje obecnie w sektorze agrobiznesu rzadziej niż w przeszłości, jednak nadal to gospodarstwo ubiegające się o finansowanie zna silne i słabe strony własnego projektu. Dla banku lub innej

¹⁷ Kata, R., 2011, Endogeniczne i instytucjonalne czynniki kształtujące powiązania finansowe gospodarstw rolnych z bankami. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 26.

instytucji finansowej koszty pozyskania wiarygodnej informacji pozwalającej na zmniejszenie asymetrii mogą być zbyt wysokie, w szczególności, jeśli nie dysponuje wyspecjalizowaną jednostką obsługującą sektor kredytów skierowanych do agrobiznesu. W takiej sytuacji, z punktu widzenia instytucji kredytującej, racjonalne jest ograniczenie finansowania dla pewnej kategorii przedsiębiorców (lub projektów) lub podniesienie ceny kapitału. Powoduje to jednak, iż dana grupa albo z zasady nie ma dostępu do finansowania zwrotnego, albo też nie może z niego skorzystać z uwagi na zaporowe warunki jego przyznania.

Procedury bankowe

Kwestia symetrii informacji wiąże się z opisanymi tutaj procedurami bankowymi. Aby zminimalizować czas niezbędny do rozpatrzenia pojedynczego wniosku kredytowego, instytucje finansowe dążą do standaryzacji obsługi klienta. W tym celu dokonywany jest dynamiczny rozwój metod *scoringowych* (wystandaryzowana technika oceny punktowej oparta na zestawie wskaźników opisujących rentowność, płynność i wypłacalność przedsiębiorstwa). Zgodnie z założeniami, takie działanie powinno redukować czas, jaki analitycy finansowi poświęcają na wystawienie decyzji kredytowej, a równocześnie podnosić poziom bezpieczeństwa banku. Trzeba jednak dostrzec, iż taki sposób postępowania może powodować odrzucanie wniosków, które nie spełniają wystandaryzowanych norm dotyczących historii działalności, historii kredytowej czy posiadanych zabezpieczeń. W szczególności zagrożenie to dotyczy przedsiębiorstw/gospodarstw rolnych relatywnie młodych lub wręcz osób, które dopiero chcą rozpocząć własną działalność. Jak wskazywali w wywiadach zarówno przedstawiciele strony popytowej, jak i podaźowej – wadą takiego schematu oceny jest brak elastyczności oraz zdolności do uwzględniania w ocenie informacji istotnych z punktu widzenia potencjalnej rentowności inwestycji oraz związanego z nią ryzyka, które jednak nie dają się przedstawić w ramach wystandaryzowanego formularza wnioskowego.

Złożoność projektów

Projekty z zakresu modernizacji rolnictwa mogą charakteryzować się wysokim poziomem złożoności (np. stosowaniem różnych, zaawansowanych technologii produkcji, pewnością osiągnięcia zakładanych zdolności operacyjnych itd.). Możliwości uzyskania informacji dla oceny wiarygodności projektu są bardzo ograniczone ze względu na wysoki koszt ich pozyskania, a także problemy z ich szybkim przetworzeniem. Jest to problem szczególnie istotny z uwagi na fakt, iż z jednej strony do wyboru w ramach Programu premiowane są projekty innowacyjne, wypracowujące lub wdrażające nowe rozwiązania, a z drugiej – w ich przypadku ryzyko zaistnienia zidentyfikowanej dysfunkcji jest potencjalnie najwyższe.

Wysokie ryzyko inwestycji

Z realizacją projektów z zakresu inwestycji w szeroko rozumianym rolnictwie wiąże się występowanie szeregu ryzyk, które z punktu widzenia podmiotu finansującego mogą być nieakceptowalne (także w świetle stosowanych metod *scoringowych*). Przede wszystkim są to ryzyka związane z kształtowaniem się parametrów determinujących dochodowość projektu, tj. cen skupu żywca mięsnego, płodów rolnych itp.

Struktura pasywów

Ze względu na kapitałochłonność projektów z zakresu modernizacji gospodarstw rolnych okres zwrotu tych projektów jest stosunkowo długi, co wymaga zapewnienia długoterminowego finansowania inwestycji. Ze względu na strukturę pasywów polskich banków, w której dominują pasywa krótkoterminowe, możliwości dostarczenia kredytów długoterminowych są ograniczone.

Długi okres zwrotu

Okresu zwrotu z inwestycji na modernizację w rolnictwie w przypadku naprawdę dużych projektów może być stosunkowo długi (tj. wynosić powyżej 10 lat) w porównaniu do inwestycji w innych branżach¹⁸. Co ważne, odpowiednio długi okres kredytowania był w wywiadach podkreślany jako jedna z najważniejszych determinant podejmowania decyzji o ewentualnym skorzystaniu ze wsparcia. Równocześnie, w sytuacji generalnej niskiej skłonności do długoterminowego oszczędzania, banki nie są w stanie udzielać średnio i długoterminowych kredytów (gdyż nie posiadają odpowiedniej ilości depozytów długoterminowych).

Niska efektywność kosztowa

Część inwestycji charakteryzuje niska efektywność kosztowa, szczególnie w przypadku restrukturyzacji małych gospodarstw rolnych. Jakkolwiek znaczenie społeczne takich projektów jest bardzo duże, to jednak z punktu widzenia potencjalnego beneficjenta i operatora finansowego realizacja tego typu działań może nie być atrakcyjna.

¹⁸ A. Hornowski. Ocena ekonomicznej efektywności inwestycji finansowanych z działania "Modernizacja gospodarstw rolnych" w ramach PROW 2007-2013 w polskich gospodarstwach rolniczych. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, 2015, t. 17, z. 3, s.131–137.

Ryzyko regulacyjne

Duże znaczenie dla rentowności inwestycji mają zmieniające się przepisy prawa dotyczące małego przetwórstwa oraz handlu we własnym gospodarstwie. Dopóki zapisy prawa w tym zakresie nie będą jednoznaczne oraz nie utrwalały się w społecznej świadomości, dopóty potencjalni beneficjenci będą ostrożnie podchodzić do wdrażania projektów w tym obszarze, w szczególności zaś będą unikać korzystania ze wsparcia zwrotnego w sytuacji braku pewności przychodów z inwestycji.

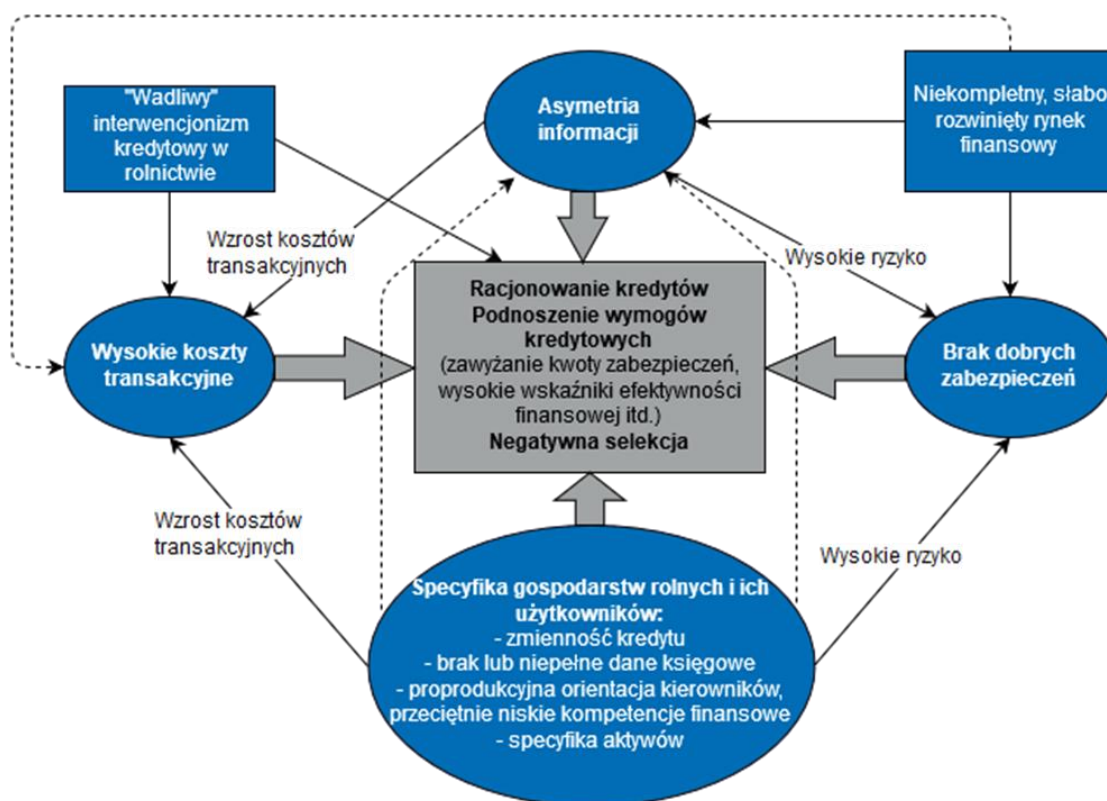
Ponadto, w opinii naukowców zajmujących się problematyką obszarów wiejskich, rolnictwo ma pewne specyficzne cechy przesądzające o niskiej konkurencyjności tego sektora na tle innych dziedzin gospodarki, z których najważniejsze to:

- cechy środowiska przyrodniczego, wpływające w dużym stopniu na ostateczny efekt gospodarowania, a których oddziaływanie jest niezależne od decyzji podejmowanych przez producentów;
- sezonowość produkcji, będąca konsekwencją silnych związków między środowiskiem przyrodniczym a produkcją rolniczą, zwiększająca koszty wytwarzania surowców i produktów rolniczych;
- niska elastyczność dochodowa i cenowa popytu na żywność, której skutkiem jest dysparytet dochodowy między rodzinami rolniczymi a osobami utrzymującymi się z pracy poza rolnictwem;
- konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego, rozumianego jako wymóg produkowania żywności w ilościach w pełni zaspokajających potrzeby wszystkich mieszkańców kraju przy zachowaniu wysokich standardów jakościowych¹⁹.

Podsumowanie oddziaływania wskazanych wyżej punktów na nakładanie ograniczeń kredytowych w rolnictwie podsumowuje Schemat 1

¹⁹ Czudec, A., 2009, Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 99.

Schemat 1. Przyczyny i mechanizm zewnętrznych ograniczeń kredytowych



Źródło: Kata, R., 2011, *Endogeniczne i instytucjonalne czynniki kształtujące powiązania finansowe gospodarstw rolnych z bankami*. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 153.

Przeprowadzona analiza wstępnie nakazuje zarekomendowanie do wykorzystania instrumentów finansowych w ramach analizowanych działań/poddziałów. Spełniają one bowiem ogólne kryteria wymienione w rozporządzeniu ramowym 1303/2013. Równocześnie wykonawca ma świadomość, iż nie musi to jeszcze wcale oznaczać, że we wszystkich przypadkach zastosowanie instrumentów finansowych jest uzasadnione. Dlatego też szczegółowe rekomendacje dotyczące poszczególnych priorytetów inwestycyjnych zostaną poprzedzone pogłębioną analizą przeprowadzoną w dalszej części.

Analizę utrudnionego dostępu do kapitału uzupełniają wyniki badania CATI przeprowadzonego wśród gospodarstw rolnych. Można z nich wyciągnąć następujące wnioski:

- W opinii respondentów najbardziej narażone na brak dostępu do kapitału są gospodarstwa młode, relatywnie krótko działające na rynku oraz gospodarstwa o niewielkiej wielkości. Zdaniem badanych, sama branża nie determinuje jeszcze zdolności podmiotu do pozyskania finansowania zewnętrznego. Na tę cechę jako determinantę analizowanego zjawiska wskazało wyłącznie troje badanych, przy czym wymienione przez nich branże (tj. drobiarstwo, uprawa pszenicy oraz owoców) nie wykazują wspólnego mianownika, co świadczy raczej o wyrażaniu przez badanych osobistych odczuć związanych z rozczarowaniami w obrębie własnej branży. Lokalizacja gospodarstwa również nie jest wskazywana jako cecha, która miałaby wpływać na jego dostęp do finansowania zewnętrznego. Respondenci, którzy zdecydowali się wybrać tę odpowiedź, uszczegóławiali, iż mają na myśli szczególnie małe wsie bądź też wsie z regionu południowej i wschodniej Polski.
- Spoza kategorii predefiniowanych przez wykonawcę, w opinii respondentów utrudniony dostęp do finansowania zwrotnego mają również gospodarstwa zadłużone, ze złą historią kredytową, a także spółdzielnie. Jednostkowo pojawiały się wskazania dot. wieku głowy gospodarstwa domowego (im starsza – tym trudniej o kapitał), ekologiczności gospodarstwa i in.

Tabela 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie o postrzegane gospodarstwa rolne z utrudnionym dostępem do finansowania zewnętrznego [w % wskazań; pytanie wielokrotnego wyboru]

Działające krótko na rynku	56,12
Gospodarstwa bardzo małe, niezatrudniające pracowników (wszystkie, bez względu na to ile lat działają na rynku)	54,59
Gospodarstwa rolne z określonego sektora	1,53
Gospodarstwa rolne o określonej lokalizacji	3,06
Inne	17,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

- Prawdziwość intuicyjnych sądów badanych obrazuje Tabela 14. Zostały w niej odsetki podmiotów, które w ciągu ostatnich 3 lat zrezygnowały z przeprowadzenia inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego. Dane zawarte w tabeli wskazują, iż relatywnie częściej rezygnować musiały gospodarstwa bardzo młode oraz te działające powyżej 5 lat. Można mniemać, iż w przypadku pierwszych z nich barierą jest brak historii kredytowej i wystarczających zabezpieczeń. Z kolei jeśli chodzi o gospodarstwa dłużej działające na rynku, to w opinii instytucji finansowych mamy tu do czynienia z naturalnym gromadzeniem doświadczeń, w tym negatywnych – takie gospodarstwa relatywnie częściej starają się o finansowanie, więc statystycznie również częściej może zdarzyć się odmowa. Ponadto zdarza się, iż podmioty po kilku z sukcesem zrealizowanych inwestycjach – w odniesieniu do kolejnego planowanego projektu „przeszacowują” swoje możliwości, co może skutkować odmową udzielenia kredytu/poręczenia itp.

Tabela 14. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według czasu istnienia firmy na rynku [w % wskazań]

	6-12 m-cy	13-24 m-ce	25 miesięcy - 5 lat	Powyżej 5 lat	Ogółem
Nie	40,00	73,33	84,78	71,54	73,98
Tak	60,00	26,67	15,22	28,46	26,02
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

- Jeśli chodzi o związek pomiędzy liczbą pracowników w ramach gospodarstwa rolnego a jego zdolnością do pozyskiwania finansowania zewnętrznego, to zgromadzone dane nie wskazują jednoznacznie na jakąkolwiek silną zależność w tym obszarze (por. Tabela 15). Taki związek identyfikowalny jest w odniesieniu do wielkości gospodarstwa określanej bądź to liczbą uprawianych hektarów, bądź liczbą zwierząt hodowlanych (finalnie można to sprowadzić do wielkości ekonomicznej gospodarstwa). Jak jednak komentują ten rezultat pośrednicy finansowi, ta zależność widoczna w statystykach może być nawet mniej silna niż w ich osobistej, jakościowej ocenie. Wynika to z tego, iż duże gospodarstwa – które mają większe prawdopodobieństwo uzyskania finansowania zewnętrznego – częściej składają też wnioski. Odrzucenie wniosku nie zawsze wiąże się z kryteriami ekonomicznymi, ale może być pochodną błędów formalnych itp. Z tego względu, w opinii banków, funduszy pożyczkowych itp., można mówić o silnej, pozytywnej zależności przejawiającej się w tym, iż im większe gospodarstwo – tym łatwiejszy dostęp do kapitału.

Tabela 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według liczby pracowników zatrudnionych w gospodarstwie [w % wskazań]

	0	1	2-4	5-9	10-49	50-249	Ogółem
Nie	75,68	50,00	66,67	82,05	75,76	100,00	73,98
Tak	24,32	50,00	33,33	17,95	24,24	0,00	26,02
Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

- ➔ Weryfikacji bezpośredniego powiązania sytuacji finansowej gospodarstwa rolnego i jego dostępu do zewnętrznego finansowania zwrotnego służy zestaw danych, jaki zawiera Tabela 16. Relatywnie najczęściej na niedostępność kredytu itd. napotykały gospodarstwa o bilansie „0”. Jest to wynik intuicyjnie zrozumiały, gdyż w odniesieniu do takich gospodarstw najtrudniej jest oszacować ryzyko inwestycji. Gospodarstwa generujące zyski z dużą dozą prawdopodobieństwa uzyskują finansowanie, o jakie będą się ubiegać, zaś podmioty o ujemnym bilansie – rzadko kiedy w ogóle rozważają podejmowanie inwestycji.

Tabela 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według osiągniętego wyniku finansowego²⁰ [w % wskazań]

	bilans „0”	strata	zysk	Ogółem
Nie	55,88	80,00	77,63	73,98
Tak	44,12	20,00	22,37	26,02

²⁰ W ramach badania CATI, poza pytaniem o wynik finansowy, zostały także zadane pytania uszczegóławiająco-weryfikujące, dot. osiągniętego przychodu, zysku i straty (definicje techniczne na potrzeby ankietowanych:

przychód - łączna wartość sprzedanych produktów netto, a także przychody finansowe [tj. przychody ze sprzedaży akcji, obligacji, udziałów; odsetki od lokat bankowych) i operacyjne (np. np. wynikające ze sprzedaży zbędnych środków trwałych, jak stare maszyny rolnicze itp.);

zysk - różnica między całkowitymi przychodami uzyskanymi ze sprzedaży produktów, a całkowitymi kosztami poniesionymi na wytworzenie tych produktów).

Taka konstrukcja pozwalała zachować spójność i porównywalność odpowiedzi pomiędzy respondentami. Równocześnie, biorąc pod uwagę, iż przedmiotem zainteresowania wykonawcy były podmioty spoza FADN – często niewielkie gospodarstwa, o ograniczonej znajomości terminologii finansowej – użycie rozbudowanej kafeterii odpowiedzi operującej profesjonalnym słownictwem mogło prowadzić do udzielania błędnych odpowiedzi/efektu nadreprezentacji zjawiska drop-outu w gronie najmniejszych podmiotów, które nie byłyby w stanie wypełnić ankiety, a dotarcie do których było kluczowe dla powodzenia niniejszego badania.

Ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00
--------	--------	--------	--------	--------

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

- Warto zauważyć, iż wśród podmiotów relatywnie najmniejszych, spoza pola FADN – forma prawna nie determinuje dostępności zwrotnego finansowania zewnętrznego (por. Tabela 17).

Tabela 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według formy prawnej gospodarstwa [w % wskazań]

	gospodarstwo rolne osoby fizycznej	gospodarstwo rolne osoby prawnej (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, rolnicza spółdzielnia produkcyjna)	Ogółem
Nie	76,53	71,43	73,98
Tak	23,47	28,57	26,02
Ogółem	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

- Zestawienie typu gospodarstwa oraz doświadczeń w zakresie ubiegania się o finansowanie zwrotne zawiera Tabela 18.

Tabela 18. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według typu gospodarstwa [w % wskazań]

	Nie	Tak	Ogółem
gospodarstwo mieszane, prowadzące chów drobiu	100,00	0,00	100,00
gospodarstwo mieszane, prowadzące chów różnych zwierząt (poza drobiem)	50,00	50,00	100,00
gospodarstwo mieszane, prowadzące różne uprawy (poza grzybami)	57,14	42,86	100,00

gospodarstwo mieszane, prowadzące różne uprawy (poza grzybami) i chów różnych zwierząt (poza drobiem)	100,00	0,00	100,00
gospodarstwo specjalizujące się w chowie drobiu	78,95	21,05	100,00
gospodarstwo specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych paszami objętościowym (tzn. w chowie bydła mlecznego,	86,96	13,04	100,00
gospodarstwo specjalizujące się w uprawach ogrodniczych (warzyw, truskawek, kwiatów i roślin ozdobnych) i w szkółkarstwie	76,19	23,81	100,00
gospodarstwo specjalizujące się w uprawach polowych	73,61	26,39	100,00
gospodarstwo specjalizujące się w uprawie drzew i krzewów owocowych (uprawy trwałe)	58,33	41,67	100,00
gospodarstwo specjalizujące się w uprawie grzybów	100,00	0,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

- ➔ Omawiając wyniki CATI, należy zauważyć, iż w większości respondenci, którzy nie pozyskali finansowania zewnętrznego na planowane przez siebie inwestycje, uważają, iż brak dostępu do kapitału finalnie nie miał większego wpływu na działalność ich gospodarstwa (54,90% wskazań). Niemal 1/5 wskazuje również, iż konsekwencją tego braku było spowolnienie rozwoju ich podmiotu. Na poważniejsze konsekwencje, związane z zagrożeniem płynności bądź koniecznością redukcji zatrudnienia, wskazywano o wiele rzadziej.

Tabela 19. Efekty braku finansowania zewnętrznego planowanych inwestycji

Odpowiedzi	Odsetek odpowiedzi (%)
nie miało to większego wpływu na działalność naszego gospodarstwa	54,90
rozwój naszego gospodarstwa jest wolniejszy	19,61

mamy problemy z utrzymaniem płynności	5,88
w naszym gospodarstwie wystąpiły przejściowe problemy z płynnością	1,96
musieliśmy dokonać redukcji zatrudnienia wśród pracowników gospodarstwa	1,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=51 [na pytanie odpowiadali wyłącznie ci respondenci, którzy nie pozyskali finansowania zewnętrznego na planowane przez siebie inwestycje].

→ W toku zrealizowanych badań jakościowych zarówno strona popytowa, jak i podażowa podkreślały, iż przedstawiciele gospodarstw rolnych posiadają wiedzę dot. tego, gdzie mogą ubiegać się o wsparcie zwrotne. Akcentowano, że szczególnie dobrze poinformowane jest zwłaszcza młode pokolenie mieszkańców wsi, które w sposób swobodny porusza się po Internecie, wyszukując w nim wszystkie niezbędne dane. Jeśli wskazywano na jakieś braki kompetencyjne, to głównie w odniesieniu do osób starszych. Podkreślano jednak, że niewiedza nie dotyczy tego, gdzie można uzyskać informację (najczęściej wskazywano na CDR) czy pożyczkę (banki, fundusze), lecz konkretnych mechanizmów ekonomicznych (np. procentu składanego, różnicy pomiędzy dopłatą do kapitału i do oprocentowania). Ponadto zadziwiająco jednogłośnie wskazywano, iż najlepszym działaniem informacyjno-promocyjnym, skutecznym w odniesieniu do analizowanej grupy docelowej, jest rekomendacja kogoś znajomego. Wyniki badań terenowych realizowanych na potrzeby niniejszego projektu wydają się zgodne z rezultatami innych opracowań na ten temat. Przykładowo, M. Szafrąńska, która analizowała poziom wiedzy finansowej właścicieli drobnych gospodarstw rolnych w Małopolsce, wyciągnęła następujące wnioski: „(...) prawie 30% osób charakteryzowało się wysokim poziomem świadomości finansowej, prawie 35% respondentów średnim, a 40% badanych miało niski poziom wiedzy finansowej. (...) Większość osób miała podstawową wiedzę z zakresu finansów. Obszarami, które wymagają działań edukacyjnych, były zagadnienia związane z odsetkami złożonymi i kalkulacją kwoty zadłużenia. (...) Niższym poziomem wiedzy finansowej cechowały się kobiety, osoby najstarsze, respondenci gorzej wykształceni i respondenci, mieszkający w gospodarstwach o niższej dochodowości. W związku z powyższym planowane działania w zakresie edukacji finansowej powinny być kierowane przede wszystkim do tej grupy osób²¹”. Z kolei raport pn. „Stan wiedzy ekonomicznej Polaków” wskazuje, iż choć mieszkańcy wsi dysponują relatywnie dobrą wiedzą dot. istnienia określonych produktów finansowych, to jednak

²¹ M. Szafrąńska. Poziom wiedzy finansowej właścicieli drobnych gospodarstw rolnych w Małopolsce. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. T. 17/2 (2015), s. 224-229.

mają deficyty w zakresie zrozumienia mechanizmów ich funkcjonowania (np. działania procentu składanego)²². Równocześnie, w badaniu zleconym przez NBP okazało się, iż wśród mieszkańców wsi – w porównaniu do innych grup demograficznych wyróżnionych z uwagi na miejsce zamieszkania – relatywnie najmniejszy odsetek (tj. 35%) osiągał wysoki wynik testu ekonomicznego pn. Indeks Wiedzy Ekonomicznej, zaś najwyższy (tj. 31%) charakteryzował się niskim włączeniem w system finansowy²³. A. Krzyworzeka, badaczka zajmująca się antropologią ekonomiczną, na podstawie ponad setki zrealizowanych wywiadów pogłębionych z rolnikami stwierdziła, iż „za najskuteczniejszy sposób zdobywania wiedzy fachowej rolnicy uważają uzyskiwanie jej od zaufanych osób, a przynajmniej uwiarygadnianie jej przez te autorytety²⁴”. Biorąc pod uwagę zarówno wyniki badań własnych, jak i rezultaty przeglądu literatury, należy rekomendować podjęcie działań o charakterze informacyjno-promocyjnym dot. instrumentów finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które potencjalnie dostępne będą w PROW 2014-2020. Nacisk powinien zostać położony na praktyczny wymiar takich działań (np. przedstawianie konkretnych studiów przypadków, symulacje działania oprocentowania kredytu), zaś w ich organizację warto włączyć przedstawicieli lokalnych społeczności (np. wójtów, sołtysów, którzy swoją osobą uwiarygodnią dane szkolenie/publikację).

4.2. Oszacowanie luki finansowej

Na podstawie przeprowadzonej analizy popytu i podaży można oszacować wysokość niezaspokojonego popytu na finansowanie zewnętrzne. **Jak wynika z badania CATI, cechą podmiotów, która ma wpływ na dostęp do kredytu, jest przede wszystkim wielkość, a pośrednio także czas istnienia na rynku.** Badanie jakościowe (wywiady pogłębione) wskazuje, że **sam typ produkcji/hodowli nie jest istotną determinantą przyznania kredytu lub innego finansowania zewnętrznego.** Ze względu na to, że wskazania dotyczące wpływu branży na dostępność finansowania nie były jednoznaczne, przy obliczeniu luki nie zostały wykluczone przedsiębiorstwa, które według respondentów nie mają trudności z dostępem do finansowania ze względu na typ działalności, jaką reprezentują (nawet niszowe, np. hodowla królików, fretek czy nutrii). Z innych badań można wnioskować, że **cechą wpływającą na możliwość pozyskania finansowania jest nie tylko fizyczna wielkość podmiotu, ale również jego wielkość ekonomiczna.** Warto zauważyć, iż choć co do zasady literatura mówi o zróżnicowaniu postaw ekonomicznych na wsiach ze wschodu i zachodu Polski, to jednak

²² Stan wiedzy ekonomicznej Polaków – raport Instytutu Wolności i Raiffeisen Polbank. Raport opracowany na podstawie badań przeprowadzonych przez Millward Brown, 2014.

²³ Stan wiedzy i świadomości ekonomicznej Polaków 2015. Konsorcjum Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” i Grupa IQS dla Departamentu Edukacji i Wydawnictw NBP, 2015

²⁴ A. Krzyworzeka. Funkcjonowanie wiedzy rolniczej. E-mentor nr 3 (40) / 2011 [dostępny online: <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/40/id/848>, data dostępu: 25.11.2016 r.]

w ograniczonym stopniu przełożyło się to na wyniki badania – jest co prawda widoczna nieco większa aktywność np. w Wielkopolsce, jednak nie jest to poziom istotny statystycznie.

Biorąc pod uwagę te dwie cechy (tj. wielkość gospodarstwa i wiek), dokonano szacunków, które pozwoliły na określenie wielkości luki finansowej w obszarze wsparcia PROW, w oparciu o dostępne dane statystyczne GUS, NBP, KNF i FADN, przedstawione w niniejszym raporcie przy analizie popytu i podaży. Posiłowano się przy tym również danymi pochodzącymi z badania CATI przeprowadzonego na potrzeby niniejszego badania (odsetek podmiotów zainteresowanych finansowaniem zewnętrznym).

Jako populację bazową przyjęto trzy subpopulacje:

- gospodarstwa rolne znajdujące się w polu obserwacji FADN,
- gospodarstwa rolne spoza pola obserwacji FADN,
- SME działające w sektorze przetwórstwa i in. działalności okołorolnej.

Parametry wyznaczające rozmiary populacji o ograniczonym dostępie do komercyjnego rynku finansowego opisano powyżej.

Analizując dane FADN dla roku 2014, w zbiorze można wskazać 12 123 rekordów – indywidualnych gospodarstw oraz 207 rekordów – gospodarstw osób prawnych (statystycznie reprezentatywna dla pola obserwacji Polskiego FADN liczącego 730 861 gospodarstw towarowych). Równocześnie średnia wielkość zobowiązań długoterminowych w próbie wynosiła 29 278 zł, zaś zobowiązań krótkoterminowych – 10 919 zł. Jeśli chodzi o poziom inwestycji w podgrupach wyróżnionych z uwagi na wielkość ekonomiczną gospodarstwa/typ, to przedstawiają to poniższe Tabele.

Tabela 20. Wielkość inwestycji netto w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej [w zł]

Wskaźnik	Bardzo małe	Małe	Średnio-małe	Średnio-duże	Duże	Bardzo duże	Ogółem
Inwestycje netto	-7 725	-8 642	1 169	14 969	55 939	220 792	-3 772

Źródło: Dane FADN 2014.

Tabela 21. Wielkość inwestycji netto w gospodarstwach według typów rolniczych [w zł]

Wskaźnik	Uprawy polowe	Uprawy ogrodnicze	Uprawy trwałe	Krowy mleczne	Zwierzęta trawożerne	Zwierzęta ziarnożerne	Mieszane	Ogółem
Inwestycje netto	-1 179	2 051	-12 320	-1 126	-5 057	-185	-5 453	-3 772

Źródło: Dane FADN 2014.

Ponieważ w dalszej części Raportu zdecydowano się odwołać do doświadczeń zagranicznych – bułgarskich, łotewskich i rumuńskich – toteż informacje o poziomie inwestycji i zadłużenia (długo- i średniookresowego oraz krótkookresowego) warto przedstawić również w odniesieniu do omawianych krajów. Wymaga to skorzystania z danych za 2013 r., gdyż dla FADN 2014 nie są możliwe porównania międzynarodowe w oparciu o powszechnie dostępne bazy danych.

Jak wynika z przeanalizowanych danych, w skali kraju w 2013 r. w inwestycjach przodowały Pomorze i Mazury, zaś najniższe inwestycje netto miały miejsce na Mazowszu i Podlasiu. Równocześnie na poziomie kraju inwestycje netto w naszym kraju były zbliżone do poziomu rumuńskiego, zaś daleko niższe od Bułgarii i Łotwy. Nie zaskakuje zaobserwowana ogólna tendencja, iż generalnie większe gospodarstwa poczynają większe inwestycje.

Tabela 22. Inwestycje netto według regionów oraz wielkości gospodarstw [w 2013 r.; w EUR]

Wielkość gospodarstwa/Region (ew. kraj ogółem)	Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze	Polska - ogółem	Bułgaria - ogółem	Łotwa - ogółem	Rumunia - ogółem
2 000 - < 8 000 EUR	-3324	-5061	-1710	-1795	-2412	157	1975	-686
8 000 - < 25 000 EUR	-1617	-2055	-1835	-1339	-1778	1570	898	-373
25 000 - < 50 000 EUR	-109	-160	-152	6661	401	4868	3813	248
50 000 - < 100 000 EUR	11442	6643	9547	3927	8313	12903	14449	5845
100 000 - < 500 000 EUR	19882	32086	9587	23355	21721	34990	72938	15514
>= 500 000 EUR	36082	31740	-	-	16588	358294	593984	-56851
Ogółem	523	-379	-991	-854	-653	4434	9277	-574

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Równocześnie region FADN o największych inwestycjach netto jest również regionem o najwyższych zobowiązaniach krótkoterminowych. Najniższe zobowiązania krótkoterminowe w skali kraju obserwowane są w Małopolsce i Pogórze, a następnie – na Mazowszu i Podlasiu. Ponadto obserwowana jest tendencja rosnącej skali zobowiązań krótkoterminowych w miarę wzrostu wielkości gospodarstw. Porównując Polskę z trzema wybranymi do studiów przypadków krajami, w pierwszej kolejności zwraca uwagę wyjątkowo małą skalą zadłużenia krótkoterminowego w Rumunii.

Tabela 23. Zobowiązania krótkoterminowe według regionów oraz wielkości gospodarstw [w 2013 r.; w EUR]

Wielkość gospodarstwa/Region (ew. kraj ogółem)	Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze	Polska - ogółem	Bułgaria - ogółem	Łotwa - ogółem	Rumunia - ogółem
2 000 - < 8 000 EUR	418	161	128	234	188	164	257	8
8 000 - < 25 000 EUR	1336	927	934	888	970	973	1083	10
25 000 - < 50 000 EUR	3573	3454	2954	4747	3357	5415	7487	264
50 000 - < 100 000 EUR	10841	8459	7039	8680	8410	21764	19300	1695
100 000 - < 500 000 EUR	40419	25615	19794	23288	27053	88632	104736	19837
>= 500 000 EUR	168855	420011	-	-	216207	560207	940559	111452
Ogółem	5325	4183	1512	1159	2490	7507	13369	226

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

Podobne zależności jak dla zobowiązań krótkoterminowych (w ujęciu regionalnym, międzynarodowym oraz patrząc przez pryzmat wielkości gospodarstw) zidentyfikowano również w odniesieniu do zobowiązań długo- i średnioterminowych.

Tabela 24. Zobowiązania długo- i średnioterminowe według regionów oraz wielkości gospodarstw [w 2013 r.; w EUR]

Wielkość gospodarstwa/Region (ew. kraj ogółem)	Pomorze i Mazury	Wielkopolska i Śląsk	Mazowsze i Podlasie	Małopolska i Pogórze	Polska - ogółem	Bułgaria - ogółem	Łotwa - ogółem	Rumunia - ogółem
2 000 - < 8 000 EUR	1672	83	263	217	331	121	977	10
8 000 - < 25 000 EUR	3389	2390	2628	1660	2495	2392	3358	190
25 000 - < 50 000 EUR	12845	10409	9046	12490	10332	13946	17659	783
50 000 - < 100 000 EUR	48598	28737	24851	21538	30426	35377	41586	3021
100 000 - < 500 000 EUR	143429	113934	57613	63096	99142	115044	204146	25712
>= 500 000 EUR	394673	418081	-	-	318676	517631	2344980	208601
Ogółem	17660	11033	4483	2449	7074	8792	30988	378

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN.

W Polsce, w 2014 r. 775 741 gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej poniżej 4 000 euro było wykluczonych z FADNu i stanowią one populację, z której losowani byli respondenci badania CATI. W próbie 25% respondentów zadeklarowało korzystanie z kredytu w rachunku bieżącym, zaś 22,96% – z kredytu inwestycyjnego/hipotecznego (z banku komercyjnego/spółdzielczego). Uwzględniając średnią wielkość otrzymywanego w przeszłości wsparcia oraz zainteresowanie korzystaniem z kredytu w przyszłości – oszacowana przez nas wielkość luki finansowej wynosi od 1,5 mld do 6,3 mld zł. Przedstawione wyniki są znacząco niższe niż szacunki luki finansowej przedstawionej w dokumencie *The financing gap of Polish agricultural SMEs*. W szczególności różnica ta wynika z faktu, iż nacisk w niniejszym badaniu położony był nie na analizowanie MSP, a na sektor gospodarstw rolnych w takim kształcie, w jakim funkcjonuje on w Polsce.

Tak obliczona wartość hipotetycznej luki, aby była właściwie rozumiana i interpretowana, wymaga poczynienia podstawowego zastrzeżenia. Przede wszystkim konieczne jest patrzeć nie tylko na jej wymiar finansowy, ale także „podmiotowy”. Ważne jest zatem to, ile podmiotów (w sztukach) może natrafiać na trudności w dostępie do rynku finansowego. Wskazany szacunkowy wartościowy wymiar luki (wyrażony w pieniądzu) stanowi pochodną uwzględnienia w statystykach potencjalnego jednostkowego popytu na dług. Do obliczeń przyjęliśmy uśrednioną wartość popytu pożyczkowego. Patrząc długofalowo: wartość pieniężna luki może w przyszłości zmieniać się w czasie, co wcale nie musi oznaczać, iż zmienia się liczba podmiotów znajdujących się w luce finansowej, lecz np. zmieni się wartość popytu na kredyty/pożyczki z powodu wzrostu ceny dóbr inwestycyjnych. Możliwa też jest sytuacja odwrotna, gdy jednostkowa wartość (wyrażona w pieniądzu) zapotrzebowania na kredyty/pożyczki spada, ale równocześnie wzrasta liczba podmiotów znajdujących się w obszarze luki finansowej. W wymiarze podmiotowym luka więc wzrośnie, w wymiarze pieniężnym – może się skurczyć.

Ponadto – zgodnie z logiką modelowania – nasze obliczenia bazują na wartościach uśrednionych, zaś w toku badania (na każdym jego etapie) przyjęto szereg założeń upraszczających rzeczywistość. Z tego względu, chociaż zgodnie z oczekiwaniami Zamawiającego, wyliczona wielkość luki powinna stanowić punkt wyjścia przy projektowaniu skali zastosowania IF w ramach PROW 2014-2020 – to jednakże nie ma podstaw, aby twierdzić, iż na instrumenty zwrotne w ramach PROW 2014-2020 trzeba alokować min. 1,5 mld zł. Nie jest to ani zasadne, ani tym bardziej technicznie wykonalne.

Należy zauważyć, iż wydajność sektora pozabankowych pośredników finansowych (których na tym etapie nie można wykluczyć z systemu wdrażania IF w PROW 2014-2020) jest mocno ograniczona pod względem infrastruktury dystrybucyjnej, a (w mniejszym stopniu) także posiadanych kapitałów. Skala działania publicznych pośredników finansowych (fundusze pożyczkowe, poręczeniowe) jest na moment realizacji badania relatywnie mała, a sama oferta – słabo rozpoznawalna.

Zwiększenie skali działania pośredników wymagałoby czasu oraz nakładów na rozbudowę infrastruktury i promocję. Ponadto ewentualny popyt raczej nie miałby charakteru „punktowego” (tj. wszyscy zgłaszają się w tym samym momencie w poszukiwaniu kapitału), lecz – zgodnie z teoriami ekonomicznymi – jest rozłożony w czasie (np. ze względu na zróżnicowanie cykli inwestycyjnych pomiędzy różnymi typami hodowli czy upraw). Oznacza to, że nie jest więc w praktyce możliwe, aby wszystkie podmioty sytuujące się w luce finansowej w jednym momencie powzięły chęć zaciągnięcia pożyczki/wzięcia kredytu; jest więcej niż prawdopodobne, że popyt będzie rozłożony w czasie.

Wątpliwości może budzić przedział szacunku wielkości luki finansowej – jest on relatywnie szeroki. Warto jednak zauważyć, iż proporcja górnej i dolnej granicy szacunku luki finansowej wyliczona w niniejszym badaniu nie odstaje *in minus* względem innych tego typu oszacowań, co stanowi pochodną procesu modelowania i przyjmowanych w jego ramach założeń (w tym w zakresie probabilistyki). Biorąc pod uwagę, iż generalnie w badaniach ekonomicznych deklaracje dot. zaciągania zobowiązań są bardziej śmiałe niż faktyczne zachowania dotyczące brania pożyczek czy kredytów, prawdopodobnie luka finansowa bliższa jest dolnemu niż górnemu jej ograniczeniu w ramach wskazanego przedziału. Jest to jednak wniosek oparty na znajomości zasad psychologii ekonomicznej, niemożliwy do zweryfikowania w badaniu takiej skali jak niniejsza ewaluacja.

Ponadto zastrzeżenia może budzić oparcie szacunku na danych pochodzących z dwóch źródeł: badania CATI oraz danych FADN. W opinii Wykonawcy takie postępowanie było jednak uzasadnione metodologicznie. Pole obserwacji polskiego FADN obejmuje 730 879 gospodarstw rolnych, wytwarzających 93,03% wartości Standardowej Produkcji wszystkich sklasyfikowanych gospodarstw rolnych w Polsce, zaś analizowane dane FADN są reprezentatywne dla tej subpopulacji. Z kolei 775 741 gospodarstw rolnych o wielkości ekonomicznej poniżej 4 000 euro było wykluczonych z FADNu, lecz stanowiły one subpopulację, z której pochodzili respondenci badania CATI²⁵. Oznacza to zatem, iż połączenie tych dwóch typów danych pozwoliło uzyskać relatywnie całościowy obraz sytuacji finansowej gospodarstw rolnych.

Zasadniczo, zdaniem Wykonawcy luka finansowa w latach 2016-2020 nie powinna ulegać pogłębieniu; bardziej prawdopodobne wydaje się raczej jej sptykanie. Wiąże się to z konsekwentnym pojawianiem się innych/nowych źródeł finansowania (np. poszerzanie oferty banków komercyjnych) oraz aktualnie korzystnym oprocentowaniem (którego utrzymanie w najbliższym czasie wydaje się bardzo prawdopodobne). Dodatkowo – nawet, jeśli KRD BIG wskazuje na wzrost liczby niespłacanych zobowiązań wśród przedstawicieli sektora rolnego – to jednak nadal jest to grupa relatywnie zdyscyplinowana finansowo, a przez to atrakcyjna dla instytucji finansowych poszukujących wiarygodnych klientów. Dodatkowo,

²⁵ Biorąc pod uwagę przyjęte określenie populacji w ramach badania, tzn. 775 741 gospodarstw rolnych oraz zakładając poziom ufności 0,95 i błąd maksymalny 0,07 – wielkość próby może być uznana za istotną statystycznie.

inne działania m.in. dotowane z PROW 2014-2020 ukierunkowane są na zmniejszanie kosztów operacyjnych i/lub wzrost dochodu gospodarstw rolnych, dzięki czemu potencjalnie będą one mogły w przyszłości zaspokoić swój popyt na pieniądź na rynku komercyjnym (z racji na wyższe posiadane zabezpieczenia, większą wiarygodność kredytową itp.). Prognozy dot. stopy wzrostu PKB oraz pozostałych głównych wskaźników makroekonomicznych na moment realizacji badania nie zagrażają wiarygodności sformułowanych prognoz dla wielkości luki finansowej.

5. Ocena wartości dodanej

Realizacja przedsięwzięć z wykorzystaniem instrumentów finansowych jest bezpośrednim efektem ich zastosowania. Trzeba jednak podkreślić, iż fachowa literatura kładzie duży nacisk na rozpoznanie występowania wartości dodanych właściwych dla stosowania poszczególnych typów instrumentów finansowych, które daleko wykraczają poza specyfikę tematyczną wdrażanych projektów i obejmują szerokie konsekwencje społeczno-ekonomiczne. Ważne jest takie zaprojektowanie rozwiązań w ramach PROW 2014-2020, które maksymalizowałyby pozytywną wartość dodaną, równocześnie minimalizując ryzyko wystąpienia powiązanych, negatywnych zjawisk.

Powszechnie przyjmuje się, że w przypadku stosowania instrumentów pożyczkowych mówić można o występowaniu następujących wartości dodanych²⁶:

1. Stosunkowo duże prawdopodobieństwo dotarcia do podmiotów potrzebujących wsparcia

Instrumenty dotacyjne wiążą się na ogół z weryfikacją spełnienia przez potencjalnego beneficjenta określonych kryteriów formalnych (np. wielkości gospodarstwa), jednak co do zasady etap oceny nie obejmuje rozpoznania ekonomicznej kondycji gospodarstwa. Powoduje to, iż z dotacji korzystają również takie podmioty, które z powodzeniem mogłyby same sfinansować określoną inwestycję. W przypadku zastosowania mechanizmu selekcji odbiorców ostatecznych opartego na odpowiednio skonstruowanych kryteriach dostępu oraz kryteriach stosowanych na rynku komercyjnym (biznesplan, analiza ryzyka) ograniczone jest ryzyko sięgania po wsparcie przez podmioty posiadające wystarczające środki własne.

W istocie punkt ten może być krytykowany poprzez odniesienie do zasad sprawiedliwości społecznej. Zwolennicy kryterium „każdemu to samo” zakładają bowiem, iż wszyscy członkowie danej grupy (np. przedstawiciele gospodarstw rolnych) powinni być traktowani jednakowo, niezależnie od jednostkowych uwarunkowań. Takie stanowisko jest jednak nie do obrony, jeśli zauważy się, iż rolą programów takich jak PROW jest stymulowanie rozwoju w określonych obszarach gospodarki, co wymaga z jednej strony wsparcia najsłabszych („każdemu według potrzeb”, funkcja quasi-socjalna, widoczna przy udzielaniu wsparcia najmniejszym gospodarstwom o niskim potencjale ekonomicznym), a z drugiej – tych, którzy

²⁶ Patrz np. European Investment Bank, (2013). Financial Instruments: A Stock-taking Exercise in Preparation for the 2014-2020 Programming Period; R. Kata. Endogeniczne i instytucjonalne czynniki kształtujące powiązania finansowe gospodarstw rolnych z bankami. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2011, s. 72; Próchniak, J. (2006). Fundusze poręczeń kredytowych – instrument finansowego wsparcia sektora MSP. Pomorski rynek finansowy 3(26), 41-46; Szczucki, J., Gajewski, M., Tamowicz, P., Przybyłowski, M., Kubajek, R., Penszko, P. (2013). Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013.

mają podstawy ku temu, aby być motorami rozwoju polskiego rolnictwa („każdemu według jego dzieł”).

2. Recykulacja środków

Zwrotny charakter wsparcia wiąże się z tym, iż w miarę spłacania zobowiązań przez pierwszych odbiorców wsparcia, możliwe jest uruchamianie tzw. pożyczek rewolwingowych i tym samym zaangażowanie kapitału po raz kolejny. Nawet uwzględnwszy konieczność ponoszenia kosztów obsługi instrumentów finansowych oraz prawdopodobieństwo, iż niektórzy odbiorcy wsparcia nie zdołają spłacić swoich zobowiązań, wydaje się oczywiste, iż środki finansowe udostępniane w tej formie są w stanie pomóc większej liczbie odbiorców niż w przypadku dotacji.

Co więcej, zwrotny charakter wsparcia oznacza również możliwość zmiany alokacji środków w przyszłości, a tym samym dopasowania strumieni finansowych do zmieniających się warunków gospodarczych. Daje to elastyczność zarówno w odniesieniu do grup docelowych, jak i w odniesieniu do samych parametrów oferowanych produktów. Wydaje się, iż w obecnej sytuacji – tzn. kiedy instrumenty finansowe mogą być po raz pierwszy zastosowane w ramach PROW 2014-2020 – jest to niebagatelna zaleta, która umożliwia korekcję nieoptymalnych rozwiązań. Wykonawca ma świadomość, iż nawet najlepiej przeprowadzona ocena ex- ante nie jest w stanie uwzględnić wszystkich możliwych do zaistnienia zjawisk warunkujących podaż i popyt instrumentów finansowych, stąd elastyczność planowanego rozwiązania jest olbrzymią zaletą pozwalającą uniknąć nieoptymalnego przeznaczenia środków, ich niewydatkowania itp. Ponadto, jak ewaluator podkreśla w wielu miejscach niniejszego opracowania, rozwiązania w ramach trwającej perspektywy finansowej – mimo bardzo poważnego ich traktowania – należy jednak postrzegać jako służące wypracowywaniu rozwiązań na przyszłe lata. W tym kontekście możliwość ewentualnej modyfikacji powziętych instrumentów ma więc dodatkowy, potencjalny walor edukacyjny dla IZ PROW.

3. Racjonalizacja projektów

Pojawienie się kosztu pozyskania pieniądza zmusza beneficjentów (pożyczkobiorców) do takiego planowania realizacji projektów, który zapewni ich rentowność i pokrycie kosztów odsetek. Powoduje to oczywiście, iż ograniczone zostają bodźce, które skłaniają do realizacji projektów o zbyt dużej skali. W tym kontekście należy przytoczyć często pojawiający się argument, iż rolnicy skuszeni dotacjami dokonywali zakupu sprzętu, którego nie potrzebowali, a konsekwencją takiego działania była konieczność spłaty kredytu zaciągniętego na pokrycie współfinansowania

Badania własne wykonawcy wskazują jednak, iż racjonalizacja projektów może dotyczyć o wiele szerszego zakresu niż wyłącznie ich skali, poczynając od samego faktu decydowania się na realizację określonego przedsięwzięcia. Jak wskazują wywiady z przedstawicielami organizacji działających w obszarze rolnictwa, dotowanie jakiegoś działania może powodować

psychologiczny mechanizm dążenia do pozyskania darmowego pieniądza. Bywa jednak, iż dana inwestycja nie koresponduje z aktualnym profilem gospodarstwa, nie stanowi również wstępu do jego przyszłego przeobrażenia. W takiej sytuacji już sama konieczność opracowania biznesplanu mogłaby okazać się narzędziem sprzyjającym refleksji nad zasadnością inwestycji i – prawdopodobnie – często rezygnacji z działania, dla którego główną motywacją jest lęk przed byciem pominiętym przy rozdzielaniu „darmowego” pieniądza. Ponadto akcentowane jest również znaczenie przygotowania dokumentacji kredytowej (studium wykonalności, biznesplanu itp.) dla jakości samych inwestycji. Wskazywano, że wymaga ono dogłębnego przemyślenia kształtu projektu, jego harmonogramu i kosztorysu oraz powiązanych z nim ryzyk, co finalnie powinno przekładać się na lepiej zaplanowane i sprawniej wdrażane przedsięwzięcia.

4. Poprawa świadomości

W literaturze przedmiotu podkreślany jest relatywnie niski poziom kompetencji ekonomicznych mieszkańców obszarów wiejskich. Tymczasem dla części beneficjentów wsparcie w formie instrumentów finansowych z PROW 2014-2020 mogłoby być pierwszym kontaktem z rynkiem instrumentów finansowych. Dzięki temu podmioty te mogłyby zapoznać się z wymogami, procedurą itp. Prawdopodobnie mogłoby to przełożyć się na korzystanie z inwestycyjnych instrumentów bankowych w późniejszym okresie rozwoju gospodarstwa. Po pierwsze – wynikałoby to z nabycia odpowiedniej wiedzy na temat kredytów, poręczeń itp., która jest niezbędna do analizy produktów bankowych oraz skutecznego ubiegania się o możliwość skorzystania z nich. Po drugie – dla wielu gospodarstw rolnych (zwłaszcza nowych) barierą w korzystaniu z komercyjnego wsparcia zwrotnego jest brak historii kredytowej. Zaciągnięcie i spłacenie zobowiązań w ramach PROW pozwoliłoby na rozpoczęcie budowy takiej historii kredytowej.

Co ważne, nabywaniu świadomości po stronie odbiorców wsparcia powinien towarzyszyć analogiczny przyrost wiedzy po stronie podmiotów finansowych. Choć banki i inne komercyjne instytucje finansowe coraz intensywniej angażują się w obsługę sektora agrobiznesu, to jednak część ekspertów podkreśla, iż nadal mają one niedostatki np. w zakresie umiejętności szacowania ryzyka w rolnictwie. W przypadku, gdyby określony podmiot został zaangażowany we wdrażanie instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 w charakterze operatorów instrumentów, zakładać można, iż z upływem czasu zwiększałby on swoje kompetencje w omawianym zakresie, co w długim okresie powinno przełożyć się na sprawniejszą obsługę przedstawicieli sektora rolnego poszukujących finansowania zwrotnego poza PROW.

5. Aktywniejsza dystrybucja

Wprowadzenie bodźców dla operatora instrumentu finansowego powinno skutkować znacznie efektywniejszą dystrybucją środków (dotarcie do większej grupy docelowej). W sytuacji, w której operatorzy finansowi będą rozliczani z udzielanego wsparcia, a ich

skuteczność w tym zakresie będzie premiowana – można spodziewać się, iż poczynione zostaną wysiłki mające na celu realizację zakładanej alokacji. Powoduje to również, iż część działań informacyjno-promocyjnych zostaje przeniesiona na operatorów, którzy mają osobisty interes w dotarciu do potencjalnych odbiorców wsparcia.

Równocześnie należy zastrzec, iż konieczne jest monitorowanie, czy udzielane finansowanie jest adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb oraz czy np. nie są stosowane praktyki związane z udzielaniem relatywnie zawyżonej pomocy, co pozwala operatorom rozdysponować dostępne środki przy odpowiednio mniejszej liczbie bezwzględnej udzielonych pożyczek (i odpowiednio – mniejszych kosztach obsługi).

6. Zasięg oddziaływania

Możliwość wystąpienia w roli operatorów instrumentów różnych podmiotów (spełniających określone wymogi) umożliwi rozbudowę sieci i zwiększenie geograficznej dostępności wsparcia. Efekt ten jest oczywiście osiągalny pod warunkiem wyboru takiego operatora/operatorów, którzy dysponują odpowiednią liczbą placówek. Jest to z pewnością jedno z kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę przy wypracowywaniu instytucjonalnego systemu wdrażania IF w ramach PROW 2014-2020. Z drugiej strony należy pamiętać, iż dostępność placówki nie zawsze przekłada się wprost na zainteresowanie potencjalnych beneficjentów korzystaniem z jej usług, a co za tym idzie – trzeba uwzględnić również opinię, jaką cieszy się placówka w środowisku rolników itp. Konieczne jest również takie wybranie operatorów, którzy przy relatywnej bliskości wobec beneficjentów, będą równocześnie dysponować odpowiednio rozbudowanym zapleczem, aby zapewnić sprawną realizację obsługi.

7. Efekty mnożnikowe

Jest to zjawisko przyciągania kapitału prywatnego do jakiegoś przedsięwzięcia finansowanego ze środków publicznych. Efekt taki związany jest z obniżeniem ryzyka inwestycyjnego (przejmowanego przez środki publiczne) powodującego do tej pory nieopłacalność projektu i/lub dostarczeniem brakującego kapitału inwestycyjnego (komplementarność).

8. Podaż kapitału w warunkach instrumentu zwrotnego jest ciągła i relatywnie stabilna

W sytuacji, w której wsparcie ma charakter dotacyjny, można się o nie ubiegać tylko wówczas, gdy trwa konkurs – najczęściej raz lub dwa razy w roku (zależnie od tempa organizacji konkursów). Produkty finansowe oferowane przez dany instrument zwrotny są zasadniczo dostępne non-stop (w ramach danego horyzontu działania instrumentu), co ułatwia zainteresowanym potencjalnym beneficjentom planowanie projektów inwestycyjnych (np. nie trzeba wstrzymywać projektu do momentu otwarcia konkursu dotacyjnego).

9. Wzmacnianie współpracy administracji, przedsiębiorstw i instytucji finansowych

Wdrażanie IF w ramach PROW 2014-2020 może przełożyć się na wykształcenie formalnych i pozaformalnych warunków współpracy pomiędzy wskazanymi stronami. W odniesieniu do pierwszych z nich wykonawca ma na myśli wypracowanie procedur i zasad postępowania, przygotowanie odpowiednich dokumentów itp. Jeśli chodzi o kwestie pozaformalne, to niebagatelne jest znaczenie zbudowania wzajemnego partnerstwa i zaufania pomiędzy stronami, gdyż stanowi to warunek faktycznego zaistnienia współpracy również w sytuacji, w której formalnie jest już ona możliwa.

Równocześnie literatura wskazuje na pewne zagrożenia związane ze stosowaniem instrumentów finansowych²⁷:

Instrumenty finansowe takie jak pożyczka czy poręczenie, choć relatywnie proste pod względem przygotowania administracyjnego i ubiegania się o nie, wiążą się z poważną niedogodnością dot. przejęcia całego ryzyka inwestycyjnego przez beneficjenta. Z tego względu może nie mieć on motywacji, aby realizować projekty innowacyjne, lecz obarczone dużym ryzykiem niepowodzenia (por. Współpraca). Ponadto w fachowej literaturze wskazywane jest uprzywilejowanie instytucji bankowych w zakresie udzielania wsparcia, jednak w niniejszym przypadku kwestia systemu wdrażania pozostaje w znacznej mierze w gestii IZ PROW 2014-2020 i stawianych przez nią wymogów wobec podmiotów pośredniczących. Warto także zweryfikować dwie inne potencjalne wady zastosowania IF, tj. wysokie koszty obsługi oraz bezpośrednie i pośrednie koszty pośrednictwa finansowego. Faktem jest, iż wypracowanie systemu dla zastosowania IF w PROW 2014-2020 będzie czasochłonne i pracochłonne, jednak raz wypracowane rozwiązanie ma szansę trwać przez długi czas (por. rewolwing nawet po zakończeniu obecnej perspektywy). Warto także wziąć pod uwagę, iż ubieganie się o wsparcie dotacyjne w ramach PROW było i jest procesem złożonym, który doczekał się instytucjonalnej obudowy doradczej. Z tego względu trudno jednoznacznie powiedzieć, iż w odniesieniu do IF stanie się on znacząco droższy. Wreszcie należy wskazać na ryzyko przekapitalizowania (overcapitalisation), jednak w omawianym przypadku – kiedy zakłada się jedynie realizację pilotażu na niewielką skalę – jego wystąpienie jest bardzo mało prawdopodobne.

²⁷ European Court of Auditors. Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special Report, No. 5, 2015, s. 22 [dostępne online: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf]. S. Piotrowski, M. Filipowska. Wady i zalety dotacji bezzwrotnej w perspektywie alternatywnych instrumentów finansowych wspierania innowacyjności i rozwoju MŚP. Zarządzanie i Finanse. Nr 1/1 (2012), s. 203.

5.1. Zgodność z innymi formami interwencji

Istotnym elementem analizy wartości dodanej stosowania instrumentów finansowych jest kwestia ich spójności z innymi źródłami wsparcia publicznego w nowej perspektywie finansowej. W tym kontekście należy przyjąć, że:

- modernizacja gospodarstw rolnych,
- restrukturyzacja małych gospodarstw,
- przetwórstwo i marketing produktów rolnych
 - ➔ korespondują z działaniami podejmowanymi w ramach celu tematycznego 3 w ramach polityki spójności.
- Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej
 - ➔ korespondują z działaniami podejmowanymi w ramach celu tematycznego 8 w ramach polityki spójności.
- Premie dla młodych rolników
 - ➔ w zależności od sposobu traktowania działalności rolniczej, można przyjąć, iż koresponduje z działaniami podejmowanymi w ramach celu tematycznego 3 bądź 8 w ramach polityki spójności.

Instrumenty finansowe zaproponowane przez wykonawcę do wdrożenia w ramach PROW 2014-2020 są jednymi z coraz liczniejszych rozwiązań tego typu (tj. wsparcia pozadotacyjnego) przewidywanych do wdrażania zarówno w ramach programów unijnych, jak również krajowych. Choć argumentuje się, iż komplementarność oferowanych rozwiązań stanowi o ich potencjale synergicznym, to jednak stwarza ona również określone zagrożenia, z których najważniejsze to ryzyko kolizji pomiędzy nimi. Można wyobrazić sobie sytuację, w której zgłaszany popyt na instrumenty finansowe, zidentyfikowany w ramach oceny ex-ante, zostanie zaspokojony przy pomocy środków pochodzących z innych programów.

Modernizacja gospodarstw rolnych; Restrukturyzacja małych gospodarstw; Przetwórstwo i marketing produktów rolnych

COSME, Horyzont 2020

Kredyt inwestycyjny współfinansowany ze środków EBI

Kredyt przeznaczony na finansowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, a w szczególności działań inwestycyjnych związanych z ochroną środowiska, B+R oraz tworzeniem miejsc pracy. W kontekście PROW 2014-2020 ważne jest ograniczenie w omawianym kredycie w zakresie zakupu gruntów rolnych. Kredyt udzielany na okres do 15 lat; minimalny okres kredytowania 2 lata.

Pomoc krajowa Linia RR – kredyty na inwestycje w rolnictwie i rybactwie śródlądowym

Pomoc krajowa Linia PR – kredyty na inwestycje w przetwórstwie produktów rolnych, ryb skorupiaków i mięczaków oraz na zakup akcji lub udziałów

Linia RR dedykowana jest gospodarstwom rolnym i producentom w ramach działów specjalnych produkcji rolnej (zajmujących się m.in. uprawami roślinnymi, chowem i hodowlą zwierząt) oraz gospodarstw rybactwa śródlądowego. Z kolei kredyt z linii PR przeznaczony jest na finansowanie przetwórstwa produktów rolnych, ryb oraz skorupiaków i mięczaków, wyłączeniu podlega produkcja artykułów spożywczych, miodu pitnego, cydru i produktów opałowych ze słomy i pozostałości z roślin wieloletnich. Kredyt przeznaczony jest dla osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Może zostać udzielony maksymalnie na 15 lat. Jego dokładne parametry (w tym kwota, wysokość oprocentowania oraz wsparcia oferowanego przez Agencję) zależą od linii oraz działu produkcji i typu planowanej inwestycji.

Jw. oraz Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej

Pożyczki finansowane ze środków regionalnych programów operacyjnych (RPO)

W ramach wybranych RPO funkcjonują rozwiązania w zakresie wykorzystania IF celem wspierania zakładania nowych przedsiębiorstw oraz inwestycji w maszyny, sprzęt produkcyjny czy też TIK albo wartości niematerialne i prawne. Jako przykład można wskazać. Poddziałanie 1.3.3: Fundusz na rozwój nowych firm czy też Poddziałanie 1.5.3: Nowoczesne maszyny i sprzęt produkcyjny w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Takie formy wsparcia mogą być wykorzystywane przy rozpoczynaniu działalności pozarolniczej, a także w zakupie dóbr inwestycyjnych dla podmiotów niezajmujących się *stricte* produkcją rolną, ale np. przetwórstwem spożywczym traktowanym jako gałąź przemysłu.

W tym kontekście należy jednak podkreślić regionalny charakter takich rozwiązań, który powoduje, iż nie wszystkie regiony mają zapewniony równy dostęp do tej formy wsparcia. Ponadto nie obejmuje ono modernizacji czy zakupów inwestycyjnych w ramach gospodarstw rolnych. Z tego względu nie jest ono konkurencyjne wobec PROW.

JEREMIE

Pomijając różnice w zakresie systemu wdrażania, relacja pomiędzy potencjalnymi IF w ramach PROW 2014-2020 a wsparciem w ramach inicjatywy JEREMIE jest analogiczna jak opisana powyżej relacja z pożyczkami finansowanymi z RPO, (którymi pożyczki w ramach JEREMIEgo *de facto* są).

Premie na rozpoczęcie działalności pozarolniczej

Wsparcie w starcie

Pilotaż programu realizowany był od grudnia 2013 r. na terenie trzech województw: mazowieckiego, świętokrzyskiego oraz małopolskiego. Został on uruchomiony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, w jego wdrażanie byli zaangażowani pośrednicy finansowi. W ramach kolejnego etapu rozszerzono zasięg programu na cały kraj, jak i rozszerzono katalog osób uprawnionych. Funkcję pośredników finansowych pełni 15 instytucji, przy czym niektóre z nich działają na terenie więcej niż jednego województwa. Programem objęto nie tylko absolwentów szkół i studentów, ale także osoby bezrobotne. Jednostkowa wartość pożyczki nie może przekraczać 20-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia, zaś wysokość oprocentowania to 1/4 stopy redyskonta weksli NBP. Oprocentowanie ustalone na etapie zawierania umowy pożyczki jest stałe w całym okresie finansowania, przy czym maksymalny okres spłaty wynosi 7 lat. Zakres tego instrumentu pokrywałby się ze wsparciem w ramach PROW 2014-2020, jeżeli osoba prowadząca uprzednio działalność rolną po jej zaprzestaniu zarejestrowałaby się jako bezrobotna, a następnie dążyła do rozpoczęcia nowej inicjatywy. Wydaje się jednak, iż mimo tego zagrożenia zasadne jest realizowanie IF w analizowanym obszarze.

Fundusz Pożyczkowy FDPA

Oferuje pożyczki skierowane do osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Fundusz działa obecnie w pięciu województwach: mazowieckim, podlaskim, małopolskim, podkarpackim i zachodniopomorskim (oraz – dodatkowo – w okolicach Lublina). Odbiorcami wsparcia mogą być MŚP. Maksymalna kwota wsparcia wynosi 250 000 zł, zaś okres, na jaki udzielana jest pożyczka, sięga do 5 lat. Ambicją funduszu jest wspieranie nowych przedsiębiorstw, które nie dysponują jeszcze historią kredytową oraz nie kwalifikują się do otrzymania wsparcia w bankach komercyjnych.

Jakkolwiek skala pomocy finansowej i jej obszar czynią ten instrument zbliżonym do rozwiązań proponowanych w ramach PROW 2014-2020, to jednak należy podkreślić, iż nie przewiduje się, aby instrument ten był konkurencyjny wobec rozwiązań w Programie. Przede wszystkim pomoc z FDPA – inaczej niż z PROW – udzielana jest jedynie na ograniczonym obszarze kraju. Ponadto kapitał Fundacji nie byłby w stanie zaspokoić całego, potencjalnie rozbudzonego popytu na instrumenty w tym obszarze.

Fundacja Wspomagania Wsi

Fundacja udziela mikropożyczek (o wysokości do 40.000 zł, przy czym limit jest różny w zależności od regionu) osobom, które rozpoczynają lub kontynuują pozarolniczą działalność gospodarczą w województwach podkarpackim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim lub podlaskim. Należy podkreślić, iż w zależności od regionu, odmienne są źródła kapitału, którym zarządza/zarządzała Fundacja (np. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego, Program Rozwój Polski Wschodniej).

Ponieważ wsparcie udzielane przez FWW ma charakter regionalny, a na dodatek uzależnione jest od projektów pozyskanych przez Fundację – trudno traktować je jako kompleksowy mechanizm wsparcia w analizowanym obszarze. Z tego względu nie stanowi ono konkurencji dla potencjalnych IF w ramach PROW 2014-2020.

Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej

Fundusz oferuje kilka form wsparcia dla podmiotów z obszarów wiejskich.

Program kredytowania „Wiarygodny Partner” to linia kredytowa przeznaczona na sfinansowanie wszelkich nakładów związanych z uruchomieniem, prowadzeniem i/lub rozwojem pozarolniczych przedsięwzięć gospodarczych na terenach wiejskich. Kwota kredytu w jej ramach może wynosić od 20 000 do 1 000 000 zł, zaś oprocentowanie – 3,2 stopy redyskonta weksli NBP w stosunku rocznym. Maksymalny okres kredytowania wynosi 8 lat (w przypadku kredytowania środków trwałych).

W ramach Funduszu można również ubiegać się o mikrokredyt na sfinansowanie wszelkich nakładów związanych z uruchomieniem nowych lub rozwojem już istniejących pozarolniczych przedsięwzięć gospodarczych na terenach wiejskich. Kwota takiego wsparcia sięga 20 000 zł, przy oprocentowaniu równym 3,2 stopy redyskonta weksli NBP w stosunku rocznym i maksymalnym okresem kredytowania wynoszącym 2 lata.

Kredyty na agroturystykę to specjalna linia kredytowa przeznaczona na sfinansowanie przedsięwzięć związanych z uruchomieniem nowych lub rozwojem już istniejących pozarolniczych przedsięwzięć gospodarczych z zakresu agroturystyki, związanych zarówno z funkcjonującym gospodarstwem rolnym, jaki i turystyki wiejskiej, realizowanej poza gospodarstwem rolnym. Wdrażana w dwóch wariantach, różniących się wysokością wsparcia (do 50 000 oraz od 50 000 do 300 000) i oprocentowaniem (odpowiednio 1,2 i 1,6 stopy redyskonta weksli NBP w stosunku rocznym).

Ostatnia wymagająca opisanie inicjatywa EFRWP to Pożyczki dla MŚP: program, w ramach którego udzielane są pożyczki przeznaczone na finansowanie wszelkich nakładów związanych z uruchomieniem, prowadzeniem lub rozwojem działalności gospodarczej – poza produkcją rolną. Pożyczki mogą mieć charakter inwestycyjny, inwestycyjno-obrotowy oraz obrotowy, a ich parametry są zależne od typu przeznaczenia finansowania.

Premie dla młodych rolników

Pomoc krajowa Linia MRcsk – kredyty z częściową spłatą kapitału na zakup użytków rolnych przez młodych rolników

Kredyt inwestycyjny linia MRcsk to dofinansowanie na zakup użytków rolnych z dopłatami do spłaty kapitału. Kwota kredytu nie może przekroczyć 90% wartości nakładów inwestycyjnych na gospodarstwo rolne i wynosić więcej niż 5 mln zł. Okres od udzielenia kredytu do całkowitej jego spłaty wraz z odsetkami nie może być krótszy niż 5 lat. Preferencyjna Linia kredytowa MRcsk oferowana jest osobie fizycznej spełniającej łącznie następujące warunki:

- posiada pełną zdolność do czynności prawnych,
- w dniu złożenia wniosku o przyznanie kredytu ma nie więcej niż 40 lat,
- jest lub będzie mikro lub małym przedsiębiorstwem,
- posiada kwalifikacje zawodowe w zakresie rolnictwa potwierdzone odpowiednim świadectwem lub dyplomem, lub zobowiąże się do ich uzyskania w ciągu 3 lat,
- po raz pierwszy rozpoczyna działalność rolniczą w gospodarstwie rolnym jako kierujący tym gospodarstwem,
- zobowiąże się, że w terminie 18 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego w zakresie podatku rolnego stanie się rolnikiem aktywnym zawodowo (uzyska dopłaty bezpośrednio).

Zastosowanie IF w ramach Premii dla młodych rolników byłoby komplementarne względem wsparcia oferowanego w ramach Linii MRcsk.

W kontekście wyników badania należy uznać, że wprowadzenie instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 **nie powinno generować ryzyka negatywnego oddziaływania na rynek finansowania prywatnego**. W większości przypadków brak jest rzeczywistej konkurencji ze strony sektora komercyjnego, który nie jest zainteresowany finansowaniem części przedsięwzięć. Z kolei dla dużej części beneficjentów warunki oferowane przez instytucje komercyjne są niemożliwe do spełnienia ze względu na problemy z wiarygodnością kredytową, zabezpieczeniem lub wysokością kosztów obsługi kredytu.

5.2. Pomoc publiczna

Proponowane instrumenty nie wymagają zgłoszenia pomocy publicznej do Komisji Europejskiej. Bez zgłoszenia mogą być stosowane instrumenty, które są:

- zgodne z zasadami rynkowymi, albo

- objęte zasadą de minimis (obowiązują specjalne zasady de minimis dla produkcji podstawowej w rolnictwie i rybołówstwie), która oznacza, że udzielane wsparcie nie może wpływać na konkurencję i handel pomiędzy krajami członkowskimi; albo
- objęte zasadą grupowego zwolnienia (block exemption Regulation) (tzw. GBER, ABER), która definiuje kategorie pomocy publicznej, które są uznawane za zgodne z regulacją i nie muszą być zgłaszane; albo
- zwolnione z obowiązku zgłoszenia, jeśli planowany instrument finansowy został utworzony jako instrument typu off-the-shelf, ponieważ tego typu instrumenty są konstruowane w taki sposób, że nie jest wymagane zgłoszenie do Komisji.

Przy wdrażaniu proponowanych instrumentów finansowych będą miały zastosowanie przepisy Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w zakresie dotyczącym tzw. wyłączeń grupowych (ABER). Jest to zasadne z uwagi na adresatów wsparcia – rolników – oraz fakt, iż inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne w gospodarstwach rolnych powiązane z produkcją podstawową produktów rolnych nie przekraczają wskazanego w Rozporządzeniu progu.

Rekomendowanie rozwiązań opartych na zasadach wyłączeń grupowych jest pochodną przekonania, iż aby IF w ramach PROW 2014-2020 mogły zostać skutecznie wdrożone, a przewidywana alokacja wydana, konieczne jest możliwie najszybsze wprowadzenie pomocy zwrotnej. Z tego względu preferowane są rozwiązania możliwie najmniej czasochłonne we wdrażaniu i równocześnie gwarantujące realizację założonych celów na odpowiednim poziomie.

Równocześnie wykonawca podkreśla, iż w długookresowej perspektywie, jeśli skala i zakres IF w ramach PROW miałyby ulec zwiększeniu (zwłaszcza zaś limit pomocy jednostkowej, który – potencjalnie – miałby przekroczyć 500 tys. EUR) – co prawdopodobnie będzie miało miejsce w kolejnej perspektywie finansowej – konieczne będzie uzyskanie notyfikacji Programu w Komisji Europejskiej/zatwierdzeniu Programów przez Komisję Europejską w zakresie udzielania pomocy publicznej w rolnictwie.

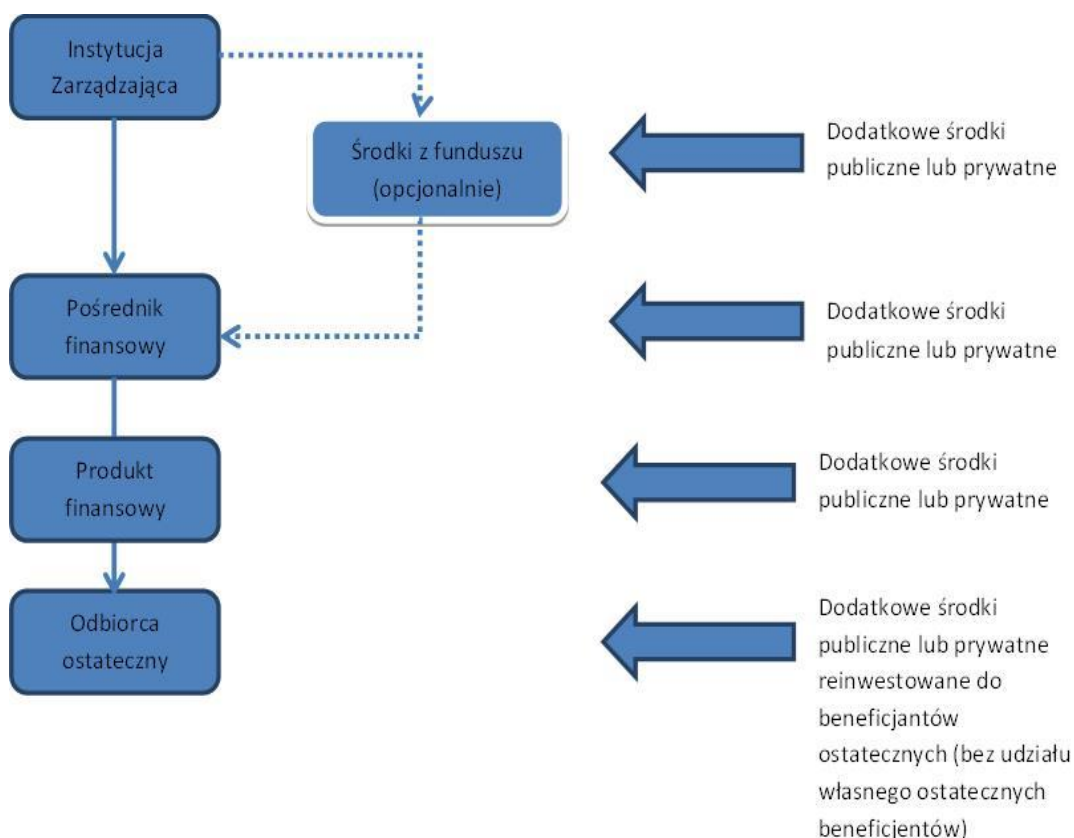
Z uwagi na relatywnie niewysoki poziom limitu pomocy, ryzyko, że wsparcie oferowane przez podmioty pożyczkowe mogłoby kolidować z ofertą produktową działających komercyjnie instytucji finansowych jest umiarkowane. Oczywiście, w ramach instrumentów pożyczkowych, powinna być wdrożona wyraźna demarkacja co do wysokości pożyczki, tak aby uniknąć wypychania kapitału prywatnego. Należy natomiast podkreślić, iż skala mikropożyczek udzielanych np. przez funkcjonujące fundacje wspierające rozwój obszarów wiejskich jest na tyle niewielka, iż wsparcie w ramach PROW 2014-2020 mogłoby mieć charakter równoległy.

Proponowana strategia inwestycyjna, a w szczególności zakres i sposób interwencji z wykorzystaniem IF – w opinii wykonawcy – nie stwarza zagrożenia dla naruszenia zasady proporcjonalności. Planowana interwencja zakłada bowiem wykorzystanie wsparcia pozadotacyjnego wyłącznie w tych obszarach, w ramach których zidentyfikowano niedoskonałości rynku, a jednocześnie w obrębie których IF stanowi efektywniejszą formę wsparcia niż dotacja (przy jednoczesnym niezakłócaniu funkcjonowania rynku prywatnego).

6. Dodatkowe zasoby publiczne i prywatne do pozyskania potencjalnie przez IF

Dodatkowe zasoby publiczne i prywatne mogą być wnoszone na wszystkich poziomach instrumentu finansowego aż do poziomu odbiorcy ostatecznego, co przedstawia Schemat 2.

Schemat 2. Potencjalne dodatkowe zasoby publiczne i prywatne uruchamiane przy zastosowaniu instrumentów finansowych



Źródło: *Financial instruments in Cohesion Policy 2014-2020*, konsorcjum EIPA-Ecorys-PwC na zlecenie Komisji Europejskiej i EBI.

Kapitał pochodzący ze źródeł publicznych może stymulować dodatkowe zaangażowanie kapitału prywatnego. Tabela 25 zawiera szacunki efektu mnożnikowego i efektu dźwigni

finansowej obliczone dla kapitału pożyczkowego, który może zostać potencjalnie uruchomiony w ramach PROW 2014-2020.

Dla kalkulacji efektu mnożnikowego i efektu dźwigni finansowej w związku z uruchomieniem kapitału na pożyczki przyjęto następujące założenia:

- kapitał na pożyczki został określony na podstawie ostrożnościowych szacunków przewidywanego zapotrzebowania na kapitał pożyczkowy w ramach PROW 2014-2020 w oparciu o wyniki badania CATI;
- koszty zarządzania przyjęto na podstawie danych historycznych na poziomie 6%, gdzie punktem odniesienia była wysokość kosztów zarządzania kapitałem pożyczkowym w ramach inicjatywy JESSICA w województwie wielkopolskim w wysokości 5,5%²⁸; podwyższone koszty zarządzania uwzględniają zaangażowanie większej liczby pośredników finansowych; koszty zarządzania nie uwzględniają strat funduszy pożyczkowych zaangażowanych we wdrażanie planowanego instrumentu finansowego;
- łączna wartość inwestycji pożyczkobiorcy została oszacowana na podstawie badania CATI. Wynika z niego, że na każde 100 zł wartości inwestycji, na poczet której ma być zaciągnięta pożyczka, beneficjent zadeklarował zaangażowanie 45 zł własnych środków, co oznacza, że udostępnienie 100 zł kapitału pożyczkowego według deklaracji respondentów powinno przełożyć się na zaangażowanie dodatkowych 82 zł wkładu własnego pożyczkobiorcy;
- z uwagi na relatywnie długi (w odniesieniu do okresu programowania) czas, na który możliwe jest zaciągnięcie pożyczki (7 lat) realistyczne jest przyjęcie założenia o dokonaniu jednego pełnego obrotu kapitałem na pożyczki;
- współczynnik strat funduszy pożyczkowych w Polsce przyjęto na podstawie danych historycznych na poziomie 3%²⁹; pomimo sektorowej odmienności grupy docelowej wsparcia przeprowadzone wywiady IDI nie wskazały na szczególne ryzyko z niej wynikające, które nakazywałoby przewidywać wyższy poziom szkodowości.

²⁸ Zob. Ecorys Polska, Analiza efektywności realizacji inicjatywy JESSICA i oceny jej wpływu na instytucje otoczenia biznesu i rozwoju przedsiębiorczości, a także na poprawę konkurencyjności obszarów miejskich w ramach działań 1.4 i 4.1 Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, raport przygotowany dla Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Warszawa 2016, materiał niepublikowany. Ponadto, z raportu sporządzonego na potrzeby Komisji Europejskiej (Investment Management Fees Survey 2010. Lane Clark & Peacock LLP; dane dla roku 2005) wynika, że opłata za zarządzanie pobierana przez fundusze wahała się w przedziale do 1,3% do 4,1% wartości aktywów przekazywanych w zarząd. Kolejne edycje tego badania, z 2013 i 2015 r. pokazują, iż zasadniczo koszty zarządzania (w zestawieniu do aktywów przekazanych w zarząd) wykazują tendencję rosnącą w czasie. Biorąc to pod uwagę, jak również pamiętając, że konkretne rozwiązania (np. systemy informatyczne) musiałyby zostać dopiero opracowane - wielkość 6% jest w opinii Wykonawcą wartością realną.

²⁹ Zob. WYG PSDB, Ocena ex-ante instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WP 2014-2020, raport końcowy przygotowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2014, http://rpo2007-2013.podkarpackie.pl/pliki/file/Ewaluacja/Badania%20ewaluacyjne/2014_badanie_ii/141015_rap_konc_inz_fin_14_20.pdf.

Tabela 25. Efekt mnożnikowy i efekt dźwigni dla kapitału pożyczkowego uruchomionego w ramach PROW 2014-2020

Poz.	Kategoria	wskaźnik	mln zł
1	Zaangażowany kapitał na pożyczki		109,0
2	Koszty zarządzania	6%	6,5
3	Wkład własny odbiorcy ostatecznego	182%	
4	Liczba obrotów kapitałem na pożyczki	1	
5	Współczynnik strat funduszu pożyczkowego	3%	3,3
6	Wartość wygenerowanych inwestycji (poz. 1 x poz. 4 x poz. 3 – poz. 5)		195,1
7	Zaangażowane środki publiczne (poz. 1 + poz. 2)		115,5
8	Efekt mnożnikowy (poz. 6/ poz. 7)		169%
9	Środki zaangażowane i nie zwrócone (poz. 2 + poz. 5)		9,8
10	Dźwignia finansowa (poz. 6/ poz. 9)		19,9

Źródło: opracowanie własne.

Efekt mnożnikowy kapitału pożyczkowego stanowiący wartość wygenerowanych inwestycji w relacji do zaangażowanych środków publicznych osiągnął wartość 169%. Z kolei efekt dźwigni finansowej określający wartość inwestycji prywatnych wygenerowanych przez bezzwrotnie wydatkowane środki publiczne ukształtował się na poziomie 19,9.

Wykonawca sugeruje dużą ostrożność w interpretowaniu wyników i wysokie prawdopodobieństwo uzyskania realnie znacznie niższego poziomu wskaźnika efektu mnożnikowego i efektu dźwigni finansowej. Tę ostrożność nakazują wyniki raportu European Court of Auditors, gdzie odnotowane efekty mnożnikowe i efekty dźwigni instrumentów zwrotnych wykorzystanych do wsparcia rozwoju obszarów wiejskich były faktycznie zdecydowanie mniejsze, aniżeli wcześniej oczekiwano³⁰. Wielkość kapitału prywatnego, który został przyciążony do projektów dotyczących rozwoju obszarów wiejskich była minimalna, co

³⁰ European Court of Auditors, *Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special Report*, No. 5, s. 29, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_EN.pdf.

stawia pod dużym znakiem zapytania możliwość bezpośredniego przełożenia deklaracji związanych z zaangażowaniem dodatkowego kapitału składanych przez respondentów uczestniczących w badaniu na przyszłe ich działania.

Proporcjonalność i niezakłócanie rynku

Obecna charakterystyka podaży instrumentów zwrotnych plasuje je w segmencie niestanowiącym bezpośredniej konkurencji dla oferty sektora bankowego. Jak pokazały wyniki badania CATI, największą popularnością wśród potencjalnych odbiorców wsparcia zwrotnego cieszą się pożyczki o niewielkich kwotach pozostających poza kręgiem zainteresowania banków, co oznacza, że mają one charakter dodatkowy w stosunku do instrumentów finansowych dostępnych na danym obszarze.

7. Ocena doświadczeń

7.1. Strona podaźowa

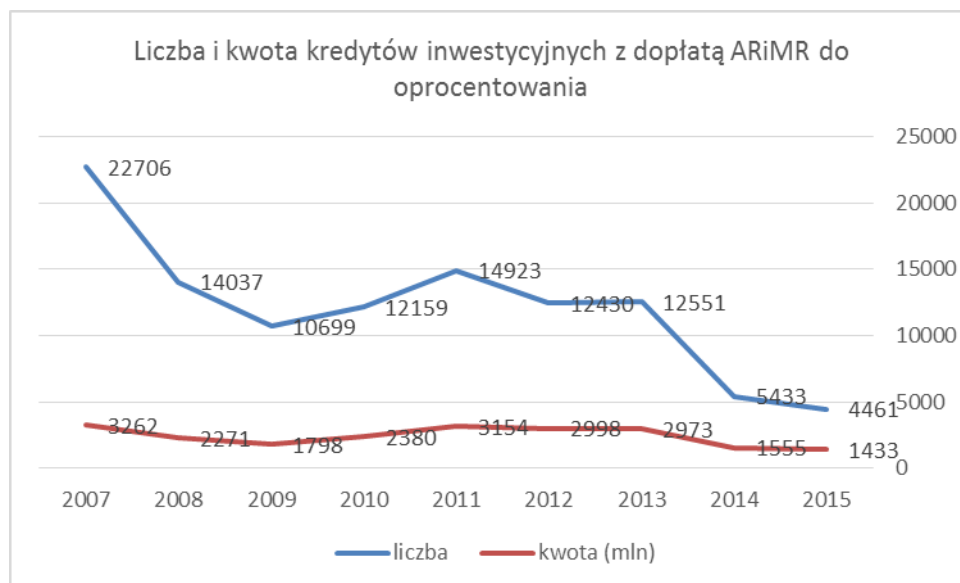
Analizując kwestię doświadczeń związanych z instrumentami finansowymi dedykowanymi sektorowi rolnictwa, należy zauważyć, że tego typu instrumenty są od wielu lat powszechnie stosowane, mimo iż nie znalazły swojego zastosowania w PROW 2007-2013. Wsparcie – przede wszystkim w postaci pożyczek i poręczeń – jest prowadzone przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz przez kilka organizacji pozarządowych (fundacji).

Instrumenty ARiMR

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wspiera działalność rolniczą poprzez m.in. dopłaty do oprocentowania kredytów na inwestycje w rolnictwie i w rybołówstwie śródlądowym oraz w przetwórstwie, zakup użytków rolnych, a także wznowienie produkcji w działach, w których wystąpiły szkody spowodowane przez czynniki środowiskowe. Kredyty preferencyjne zaciągane mogą być na budowę, przebudowę lub remont budynków służących produkcji rolnej; zakup i montaż wyposażenia, maszyn lub urządzeń, zakup budynków, zakup użytków rolnych, zakładanie sadów lub plantacji wieloletnich, budowę ujęć wody, zakup lub budowę budynków służących ochronie środowiska, a także zakup komputerów i oprogramowania. Zbliżony katalog projektów obejmuje wsparcie kierowane do sektora rybackiego. Osobnym instrumentem wsparcia jest częściowa spłata kredytu na zakup użytków rolnych przez młodych rolników.

Analiza sprawozdań ARiMR z okresu 2007-2015 wskazuje, że zarówno łączna kwota udzielanych pożyczek, jak i ich liczba systematycznie spadają. W ujęciu kwotowym spadek ten jest ponad dwukrotny w porównaniu z rekordowym 2007 rokiem, zaś w ujęciu ilościowym – ponad pięciokrotny. Zostało to przedstawione na poniższym wykresie nr 1. Według ekspertów tendencja ta wynika z zastępowania wsparcia ARiMR dotacjami w ramach PROW 2007-2013. Im większe było wykorzystanie alokacji z PROW, tym bardziej zmniejszała się skala instrumentów finansowych udzielanych przez Agencję. Świadczy to o tym, że o ile zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne jest stosunkowo stałe, o tyle beneficjenci chętniej wybierają bezzwrotne formy wsparcia, które wiążą się z mniejszym ryzykiem. Nie oznacza to jednak, że instrumenty zwrotne nie zostaną zaakceptowane przez inwestorów.

Wykres 1



Źródło: opracowanie własne.

Dwie największe kategorie kosztów kredytów preferencyjnych zostały przeznaczone na zakup gruntów rolnych (825,6 mln) oraz zakup, budowę, przebudowę i remonty połączone z modernizacją budynków (318,8 mln).

Fundacja Wspomagania Wsi

Fundacja ta udziela mikropożyczek do 40 tys. zł osobom, które chcą rozpocząć albo kontynuować działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Obecnie wsparcie udzielane jest w województwach podkarpackim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim oraz podlaskim.

Od 1997 roku FWW udzieliła ponad 17 000 pożyczek na łączną kwotę ponad 190 milionów zł, działając w partnerstwie z następującymi instytucjami: Agencją Nieruchomości Rolnych, Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Bankiem Światowym, Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Urzędem Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego. W roku 2014 udzielono 716 pożyczek, zaś rok wcześniej aż 1033, przy czym łączna ich wartość spadła z 18,8 mln do 16,3 mln zł.

Osobnym instrumentem są pożyczki wspierające budowę alternatywnych źródeł energii, w tym małych elektrowni wodnych, elektrowni wiatrowych, kolektorów słonecznych. Na ten instrument w 2014 roku przeznaczono jednak jedynie kwotę 800 tys. zł.

Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej

Fundacja wspiera rozwój terenów wiejskich w szczególności poprzez programy pożyczkowe kierowane do jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorców wiejskich, organizacji pozarządowych oraz banków spółdzielczych działających na terenach wiejskich. W 2014 roku szczególnym zainteresowaniem cieszyły się pożyczki w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, społecznej i finansowej oraz przedsiębiorczości na terenach wiejskich, w tym Samorządowy Program Pożyczkowy. Ponadto Fundacja udzielała kredytów w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej wsi oraz linii kredytowych wspierających rozwój pozarolniczej małej przedsiębiorczości. W 2014 roku Fundacja wydatkowała w formie pożyczek i kredytów łączną kwotę 70,3 mln zł.

Obszar działalności Fundacji w zakresie udzielania instrumentów finansowych częściowo nakłada się z obszarami wsparcia PROW 2014-2020, a dotyczy to przede wszystkim analogii z Działaniami: Inwestycje w środki trwałe oraz Podstawowe usługi i odnowa miejscowości na obszarach wiejskich.

Fundacja na rzecz Rozwoju Polskiego Rolnictwa

FRPR udziela pożyczek na wsparcie przedsiębiorców w obszarów wiejskich, realizując projekty dofinansowane w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych dla 5 województw: mazowieckiego, podlaskiego, zachodniopomorskiego, małopolskiego oraz podkarpackiego. Co istotne, w przypadku 3 projektów były one finansowane w ramach inicjatywy JEREMIE.

Fundacja w 2015 roku wsparła 424 pożyczki o łącznej wartości 37,5 mln zł, co oznacza, że średnia wysokość pożyczki wyniosła 88,5 tys. zł. Połowa pożyczek ma charakter inwestycyjno-obrotowy, 37% – jedynie inwestycyjny, a pozostałe 13% – jedynie obrotowy.

Przedstawione powyżej syntetyczne zestawienie działalności ARiMR i 3 fundacji w obszarze udzielania instrumentów finansowych na obszarach wiejskich pokazuje dotychczasową skalę możliwości strony popytowej w badanym zakresie. Pierwszy wniosek – fundusze kierowane przez ARiMR lub wymienione fundacje na wspieranie obszarów wiejskich za pośrednictwem instrumentów finansowych nie różnią się istotnie swym zakresem od wsparcia oferowanego w ramach PROW 2014-2020. Najczęściej instrumenty finansowe udzielane były w postaci nisko oprocentowanych pożyczek skierowanych do małych przedsiębiorców, którzy otrzymane środki przeznaczali na modernizację i rozbudowę gospodarstw.

Analizując stronę podażową, należy zauważyć, że środki oferowane przez ARiMR oraz fundacje nie miały dużej konkurencji ze strony innych instrumentów finansowanych ze środków publicznych, a to za sprawą przede wszystkim pozostawienia w PROW 2007-2013 jedynie bezzwrotnych dotacji. Stąd też, z punktu widzenia strony podażowej, oferowane wsparcie spotykało się z dużym zainteresowaniem ze strony beneficjentów.

7.2. Strona popytowa

Wnioski dotyczące doświadczeń strony popytowej instrumentów finansowych wyciągnięto z analiz danych zastanych oraz przeprowadzonych wywiadów pogłębionych. Badając dotychczasowe doświadczenia podmiotów działających w branży rolniczej, można stwierdzić, że najpopularniejszymi i najczęściej używanymi instrumentami finansowymi są bankowe kredyty komercyjne (inwestycyjne, obrotowe) oraz leasing.

Rozmówcy stosunkowo zgodnie wskazywali, że rolnicy i przedsiębiorcy z sektora rolnego są ostrożni, jeśli chodzi o korzystanie ze środków zewnętrznych. Stąd dominującym źródłem finansowania inwestycji są środki własne, co jednak w dużej mierze ogranicza rozwój gospodarstw i przedsiębiorstw. Drugim czynnikiem ograniczającym zainteresowanie instrumentami finansowymi jest przyzwyczajenie do bezzwrotnych form finansowania, jakimi są dotacje.

Uczestnicy wywiadów pogłębionych wskazywali, że często stosowanym i ocenianym jako efektywne rozwiązanie w przypadku finansowania inwestycji ze środków zewnętrznych jest kredyt komercyjny, który pełni funkcję wkładu własnego w celu zabezpieczenia bezzwrotnej dotacji unijnej. Przedsiębiorcy okazywali duże zainteresowanie i chętnie korzystali z bezzwrotnych dotacji unijnych oferowanych w ramach PROW 2007-2013 oraz – równolegle – ze zwrotnych instrumentów komercyjnych. Pojawiły się obserwacje, iż dotacje unijne są bardzo korzystne, lecz niewystarczające (szczególnie przy większych inwestycjach) i wymuszają uzyskanie finansowania komercyjnego.

Wśród celów, na jakie zaciągane są kredyty, wskazywano przede wszystkim wszelkie działania związane z modernizacją prowadzonej już działalności gospodarczej (np. zakup sprzętu, budowa linii produkcyjnej) bądź bieżącą działalność. Kredyty zaciągane były też w celu utrzymania płynności finansowej, w szczególności ważnej w przypadku wahań cen płodów rolnych w skupie.

Popyt na ofertę komercyjną, zdaniem respondentów, kształtuje dostępność, różnorodność oraz brak alternatywy dla produktów bankowych. Należy przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do innych branż gospodarki, w rolnictwie silnie osadzone są specyficzne podmioty rynku finansowego, a mianowicie banki spółdzielcze, których działalność w dużej części dedykowana jest właśnie sektorowi rolnemu. Pomimo świadomości istnienia instrumentów finansowych takich jak pożyczki z funduszy pożyczkowych (oferujących znacznie korzystniejsze warunki spłat) duża część respondentów wybiera w pierwszej kolejności ofertę banków, w tym banków spółdzielczych.

Tym niemniej należy podkreślić, że identyfikuje się stosunkowo duże zaufanie do instytucji publicznych, w szczególności ARiMR, które w przeszłości udzielały nisko oprocentowanych kredytów lub dopłacały do ich oprocentowania. Jeden z ekspertów stwierdził na podstawie

swoich badań, że wielu spośród tych rolników, którzy korzystali z kredytów ARiMR, zdecydowanie rozwinęło swoją działalność, co świadczy o stosunkowo wysokiej efektywności tych instrumentów.

Wnioski z doświadczeń zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej wskazują na to, że instrumenty finansowe w rolnictwie mają duży potencjał do zastosowania. Jako nieprawdziwy uznaje się pogląd, że sektor rolniczy nie jest przygotowany do absorpcji środków w ramach instrumentów, które wymagają, by projekty realizowane ze środków publicznych były bardziej ambitne i tym samym generowały dochód. Nie jest również podzielana przez ewaluatorów opinia, że tereny wiejskie z jakiegoś powodu powinny zostać wyłączone systemowo ze stosowania instrumentów finansowych na rzecz pozostawienia bezzwrotnych dotacji. Z analizy sprawozdań rocznych wynika, że w poprzedniej perspektywie finansowej wsparcie zwrotne ze strony zarówno ARiMR, jak i fundacji działających w obszarze rolnictwa (finansowane z środków publicznych innych niż EFRROW, np. z budżetu państwa) cieszyło się sporym zainteresowaniem, mimo iż równolegle wdrażane były działania PROW 2007-2013 wykorzystujące w pełni bezzwrotne dotacje. W związku z tym należy się spodziewać, że istnieje część projektów, w przypadku których należy stopniowo wprowadzać instrumenty zwrotne kosztem dotacji.

7.3. Bariery

Doświadczenie z minionych lat dotyczące korzystania z instrumentów zwrotnych było obarczone różnymi trudnościami proceduralnymi, barierami związanymi ze spełnieniem wymagań stawianych przed beneficjentami. Rozmówcy wskazywali przede wszystkim na trudne do spełnienia wymogi dotyczące zabezpieczenia kredytów, w szczególności w ostatnich miesiącach, gdy wprowadzono zapisy nowej Ustawy o obrocie ziemią rolną, które sprawiły, że banki nie chciały uznawać nieruchomości jako zabezpieczenia kredytów. Ponadto wskazywano na skomplikowane procedury ubiegania się o wsparcie oraz zbyt krótki okres pożyczkowy.

W kontekście wyników badania należy uznać, że wprowadzenie proponowanych instrumentów nie generuje ryzyka negatywnego oddziaływania na rynek finansowania prywatnego. W większości przypadków brak jest tutaj rzeczywistej konkurencji ze strony sektora komercyjnego, który nie jest zainteresowany finansowaniem części przedsięwzięć w sektorze rolnym ze względu na wysoki poziom ryzyka. Z kolei dla dużej części beneficjentów warunki oferowane przez instytucje komercyjne są niemożliwe do spełnienia ze względu na problemy z zabezpieczeniem lub wysokością kosztów obsługi kredytu. Jak wspomniano we wcześniejszej części raportu, rozmówcy podkreślali komplementarny charakter instrumentów finansowych komercyjnych i publicznych. Warto też zauważyć, że większość proponowanych instrumentów funkcjonuje na rynku od dawna i jest finansowana zarówno z funduszy publicznych, jak i społecznych oraz prywatnych. W opinii ekspertów nie wydaje się, by zwiększenie udziału instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 wpłynęło

negatywnie na prywatny sektor finansów.

Podsumowując, należy stwierdzić, że do najważniejszych barier utrudniających wykorzystanie instrumentów finansowych na poziomie ostatecznych odbiorców wsparcia zaliczyć należy koszty związane z ubieganiem się o wsparcie, bariery proceduralne, zbyt krótki okres pożyczkowy. Problemem dla części potencjalnych beneficjentów funduszy pożyczkowych jest także ograniczanie pożyczek do projektów inwestycyjnych i prorozwojowych oraz wysokość wkładu własnego (szczególnie dla nowo powstałych podmiotów). Tym niemniej wyniki badania pokazują, że dotychczasowe zapotrzebowanie ze strony podmiotów gospodarczych z sektora rolnego na finansowanie zewnętrzne było co do zasady zaspokajane.

7.4. Wybrane doświadczenia zagraniczne

Aby rozpoznać zagraniczne doświadczenia w zakresie oferowania wsparcia pozadotacyjnego na obszarach wiejskich (w szczególności w krajach o strukturze rolno-gospodarczej zbliżonej do struktury w Polsce), zrealizowano poniższe studia przypadków. Były one ukierunkowane na zidentyfikowanie dobrych praktyk możliwych do zaimplementowania w Polsce przy równoczesnym wskazaniu zagrożeń i słabych stron analizowanych rozwiązań.

Analiza doświadczeń zagranicznych w stosowaniu instrumentów zwrotnych i płynące z niej wnioski dla programowania systemu wdrożenia instrumentów finansowych w sektorze rolnym w Polsce powinna uwzględniać podobieństwa i różnice pomiędzy strukturą agrarną Polski a krajami analizowanymi w ramach studiów przypadku, tj. Łotwą, Rumunią i Bułgarią, ponieważ może w istotny sposób kształtować zainteresowanie potencjalnych beneficjentów ofertą instrumentów zwrotnych oraz możliwości sięgnięcia po oferowane instrumenty. Średnia powierzchnia gospodarstwa rolnego w Polsce wynosząca w 2010 r. 9,6 ha jest najbardziej zbliżona do Bułgarii (6,2 ha), a wyraźnie różni się od średniej powierzchni gospodarstwa rolnego w Rumunii (3,5 ha) i na Łotwie (21,5 ha)³¹. Pochodną różnic w średniej wielkości powierzchni gospodarstwa rolnego są obserwowalne różnice w odniesieniu do struktury użytkowania gruntów w gospodarstwach rolnych. Największy odsetek najmniejszych gospodarstw rolnych (o powierzchni użytków rolnych do 2 ha) cechuje Rumunię (13,1%), a najmniejszy – Łotwę (0,5%). Te wielkości w sposób znaczący odbiegają od wartości dla Polski (3,3%). Z kolei do grupy największych obszarowo gospodarstw rolnych (o powierzchni użytków rolnych przekraczających 100 ha) w Polsce w 2010 r. należało 21,7%, a dla porównania: w Rumunii – 37,6%, na Łotwie – 47,1%, a w Bułgarii – aż 77,2%.

³¹ GUS, Gospodarstwa rolne w Polsce na tle gospodarstw Unii Europejskiej – wpływ WPR, Warszawa 2013.

Tabela 26. Studium przypadku doświadczeń zagranicznych: Łotwa

Nazwa programu	Credit Fund
Obszar realizacji programu	Łotwa
Institucja wdrażająca	Rural Development Fund (Fundusz Rozwoju Obszarów Wiejskich); 3 banki pełniły funkcję pośredników finansowych
Źródło finansowania programu	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Program Operacyjny dla Sektora Rybołówstwa 2007-2013
Kwota przeznaczona na realizację programu	44,7 mln euro (84,5% PROW oraz 15,5% PO SR)
Okres realizacji programu	lipiec 2010 – do końca okresu programowania 2007-2013
Kontekst wdrożenia programu	<p>Credit Fund został wprowadzony jako instrument pomocniczy w realizacji schematów dotacyjnych funkcjonujących w ramach PROW i PO SR (praktyka prefinansowania dotacji pożyczkami w postaci instrumentu finansowego nie jest już możliwa w okresie programowania 2014-2020).</p> <p>Kryzys ekonomiczny z lat 2008-2009 obniżył zdolności łotewskich producentów rolnych i rybnych do otrzymania kredytu mogącego sfinansować inwestycje w prowadzonych przez nich gospodarstwach, o refinansowanie których mogliby wystąpić w ramach dostępnych dotacji.</p> <p>Po przeanalizowaniu efektywności podobnych instrumentów finansowych zastosowanych na Litwie, w Rumunii i Niemczech łotewskie Ministerstwo Rolnictwa zaproponowało nowy instrument w nadziei na zwiększenie liczby aplikacji o dotacje inwestycyjne.</p>
Opis programu	<p>Credit Fund oferował pożyczki, których stopa oprocentowania była przeciętnie 2% niższa od pożyczek oferowanych na rynku na warunkach komercyjnych. Okres spłaty pożyczki wydłużono do 15 lat, co było okresem znacznie dłuższym w porównaniu z ofertą komercyjną. Ryzyko niespłacenia pożyczki obciążało pośrednika finansowego. W sytuacji, gdy pożyczkobiorca nie posiadał zabezpieczenia w odpowiedniej wysokości, mógł skorzystać z poręczenia łotewskiej Agencji Poręczeniowej i Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich, co jednak nie było często praktykowane. Banki pełniące funkcję pośredników finansowych musiały stosować jednakową marżę wobec wszystkich pożyczkobiorców, niezależnie od ryzyka związanego z udzieleniem pożyczki.</p> <p>Przeznaczenie pożyczki musiało być zbieżne z rodzajami działań zapisanych w PROW i PO SR i mogło obejmować: (a) modernizację holdingów rolniczych; (b) podnoszenie wartości produktów rolniczych; (c) tworzenie i rozwój przedsiębiorstw; (d) rozwój działalności turystycznej; (e) inwestycje produkcyjne w dziedzinie akwakultury; (f) przetwarzanie i marketing</p>

	<p>produktów rybołówstwa i akwakultury.</p> <p>Pierwotnie wsparcie w ramach PROW i PO SR miało być kierowane jedynie w postaci dotacji, jednakże część środków w ramach każdego z powyższych działań przeznaczono na pożyczki udzielane przez Credit Fund.</p> <p>Program pożyczkowy wsparto także ofertą doradztwa w zakresie aplikowania. Usługi doradcze były świadczone przez Latvian Rural Advisory and Training Centre i finansowane z PROW.</p>
<p>Wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach programu</p>	<p>Rygorystyczne warunki współpracy (m.in. niezależna od ryzyka wysokość marży, przejęcie odpowiedzialności za niespłacone pożyczki) skutkowało niskim zainteresowaniem wśród banków pełnieniem funkcji pośrednika finansowego.</p> <p>Pierwszej pożyczki udzielono w październiku 2010 r., zaś ostatniej w marcu 2012 r. Wydatkowano zaledwie 71% kwoty przeznaczonej na pożyczki. Do załamania się programu pożyczkowego przyczyniło się głównie wyczerpanie alokacji przeznaczonej na dotacje (które pożyczki prefinansowały) oraz zmiany na komercyjnym rynku pożyczek związane z większą dostępnością (kosztową i proceduralną).</p> <p>Ogółem udzielono pożyczek na realizację 58 projektów (co oznacza średnią wysokość pożyczki w wysokości 547 tys. euro), z których aż 51 było ukierunkowanych na modernizację holdingów rolniczych.</p>
<p>Ocena skuteczności zastosowanych instrumentów finansowych</p>	<p>Realizacja projektów finansowanych pożyczką przybliżyła do osiągnięcia następujących celów PROW i PO SR: (a) poprawa konkurencyjności działalności rolnej i leśnej; (b) dywersyfikacja i rozwój działalności prowadzonej na obszarach rolnych oraz poprawa istniejącej infrastruktury na obszarach wiejskich; (c) podniesienie konkurencyjności przetwórstwa rybnego i produktów akwakultury.</p>
<p>Ocena efektywności zastosowanych instrumentów finansowych</p>	<p>Według danych pośrednika finansowego, który udzielił największej liczby pożyczek, kwoty pożyczek wahały się pomiędzy 37 tys. a 1 mln euro. Przeciętny okres spłaty pożyczek wyniósł 11,3 roku.</p> <p>Według informacji jednego z pośredników finansowych przeciętny okres od złożenia wniosku o pożyczkę do jej otrzymania wyniósł 2 miesiące, co jest okresem dłuższym od 8 do 10 dni w porównaniu z przeciętnym okresem udzielenia kredytu komercyjnego.</p>
<p>Możliwości implementacji zastosowanych rozwiązań w zakresie instrumentów finansowych do polskich warunków</p>	<p>Oferta pożyczek jako instrumentu finansowego w PROW była odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby w okresie kryzysu ekonomicznego. Ten cel można uznać za osiągnięty. Należy jednocześnie podkreślić, że z pożyczek korzystali głównie beneficjenci realizujący relatywnie duże inwestycje w sektorze rolnictwa i rybołówstwa. Późniejszy całkowity brak zainteresowania pożyczkami można wiązać z zakończeniem akcji dotacyjnej, co nakazuje bardzo ostrożnie podchodzić do oceny możliwości zastosowania tego instrumentu do finansowania rozwoju podmiotów działających w sektorze rolnictwa i na obszarach wiejskich w normalnych</p>

warunkach.

Na bazie tych doświadczeń łotewskie instytucje kształtujące politykę wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich planują w okresie programowania obejmującym lata 2014-2020 wsparcie skierować głównie do małych podmiotów, o wielkości obrotu nieprzekraczającej 70 tys. euro, oraz do start-upów tworzonych na obszarach wiejskich. Kierunek tej ewolucji może być wskazówką dla programowania wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przy wykorzystaniu instrumentów finansowych.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 27. Studium przypadku doświadczeń zagranicznych: Rumunia

Nazwa schematu wsparcia	Rural Credit Guarantee Fund
Obszar realizacji programu	Rumunia
Institucja wdrażająca	Rural Credit Guarantee Fund (podmiot prywatny wyłoniony w drodze przetargu, w którym 99,997% udziałów należy do 3 banków komercyjnych, zaś pozostałe udziały do rumuńskiego Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi); 31 banków pełniło funkcję pośredników finansowych udzielających kredytów.
Źródło finansowania programu	European Agricultural Fund for Rural Development i wkład krajowy
Kwota przeznaczona na realizację programu	116,03 mln euro (80% EAFRD i 20% wkładu krajowego)
Okres realizacji programu	I kw. 2010 – grudzień 2015
Kontekst wdrożenia programu	<p>Wyniki badań przeprowadzonych w 2008 r. pokazały, że banki niechętnie udzielają kredytów rolnikom i MSP z terenów wiejskich pomimo posiadanych wolnych środków finansowych na prowadzenie akcji kredytowej. Banki postrzegały te podmioty jako ryzykownych kredytobiorców z uwagi na trudności w ocenie uzyskiwanych przez nie wyników finansowych i niższą niż w innych sektorach gospodarki rentowność, nieposiadających wystarczającego zabezpieczenia materialnego dla udzielanych kredytów, i których pracowników charakteryzował niski poziom wiedzy fachowej. Ponadto koszty administracyjne związane z obsługą kredytów dla tych kategorii podmiotów były zbyt wysokie. Skutkowało to często brakiem możliwości uzyskania przez te podmioty współfinansowania wymaganego przez rumuński Krajowy Program Rozwoju Obszarów Wiejskich i rezygnacją z realizacji projektów rozwojowych.</p> <p>W rezultacie zdecydowano o uruchomieniu programu poręczeniowego. Do takiej decyzji skłoniły także pozytywne doświadczenia z realizacji programu „Rolnik” wykorzystującego m.in. instrumenty finansowe, który w latach 2005-2009 ułatwiał dostęp rumuńskim rolnikom do środków programu SAPARD.</p>
Opis programu	<p>RCGF był skoncentrowany na: (i) modernizacji gospodarstw rolnych, (ii) podnoszeniu wartości produkcji rolnej i leśnej, (iii) tworzeniu MSP i wsparciu ich rozwoju, (iv) wsparciu działalności turystycznej oraz (v) wsparciu przetwórstwa produktów rolnych i leśnych.</p> <p>Utworzono dwa programy poręczeń: program poręczeń dla rolnictwa (z budżetem w wysokości 97,12 mln euro) i program poręczeń dla MSP (18,91 mln euro). Wartość poręczenia mogła sięgać kwoty 2,5 mln euro</p>

	<p>i pokrywała 80% wysokości kredytu. Wysokość opłaty za poręczenie kształtowała się na poziomie od 1,25% rocznie wartości poręczenia w przypadku programu poręczeń dla rolnictwa do nawet 6,3% rocznie wartości poręczenia w przypadku programu poręczeń dla MSP (była określana indywidualnie w zależności od poziomu ryzyka, przy czym przykładowo w 2014 r. wynosiła średnio 1,6 – 1,8% rocznie). Wraz ze spłatą kredytu, każdego roku poręczenie było udzielane na niższą kwotę, co obniżało koszty obsługi poręczenia z punktu widzenia poręczeniobiorcy.</p> <p>Koszty zarządzania przez fundusz określono na poziomie 2% rocznie od wartości środków alokowanych w postaci poręczenia.</p> <p>W programie uczestniczyło 31 pośredników finansowych, którzy w 20% dzielili ryzyko związane z udzielanymi kredytami, w zamian otrzymując odsetki od udzielonych kredytów.</p>
Wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach programu	<p>Według stanu na koniec 2013 r. udzielono poręczeń na kwotę w wysokości 190% pierwotnego funduszu poręczeniowego (w wyniku ponownego obrotu środkami przeznaczonymi na poręczenia, które wróciły do funduszu).</p> <p>Wielkość dźwigni finansowej wyniosła 4.58, zaś efekt mnożnikowy uruchomił 3,6 razy więcej środków niż wartość środków funduszu.</p>
Ocena skuteczności zastosowanych instrumentów finansowych	<p>Wykorzystanie instrumentów finansowych przyczyniło się do osiągnięcia następujących celów Krajowego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich: (i) wsparcia procesów transformacji i modernizacji sektora rolnego i leśnego oraz powiązanych z nimi sektorów przetwórczych w kierunku ich większej konkurencyjności; (ii) poprawy warunków środowiska naturalnego na obszarach wiejskich; (iii) wzrostu dywersyfikacji siły roboczej na obszarach wiejskich poprzez przechodzenie pracowników z rolnictwa do innych sektorów.</p>
Ocena efektywności zastosowanych instrumentów finansowych	<p>Ogółem niemal 700 beneficjentom udzielono ponad 1000 poręczeń zabezpieczających kredyty zaciągnięte na łączną kwotę 425,53 mln euro, które przyczyniły się do powstania lub utrzymania 10,2 tys. miejsc pracy (wg stanu na listopad 2014 r.).</p> <p>Średnia wartość poręczonego kredytu wyniosła 425 tys. euro. Straty na poręczeniach wyniosły 10,6%, co okazało się lepszym wynikiem niż pierwotnie zakładano (19%).</p>
Możliwości implementacji zastosowanych rozwiązań w zakresie instrumentów finansowych do polskich warunków	<p>Poręczenia mogą być skutecznym instrumentem zabezpieczającym interesy pośredników finansowych finansujących rozwój „trudnych” klientów. W realiach polskiego sektora rolnictwa nie jest to obecnie poszukiwany instrument, na co wskazują wyniki przeprowadzonego badania CATI wśród potencjalnych adresatów tego wsparcia. Zainteresowanie potencjalnych poręczeniobiorców tym instrumentem będzie wymagać popularyzującej go akcji informacyjnej, przybliżającej jego zalety i mechanizm funkcjonowania.</p>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 28. Studium przypadku doświadczeń zagranicznych: Bułgaria

Nazwa schematu wsparcia	Guarantee Fund
Obszar realizacji programu	Bułgaria
Institucja wdrażająca	National Guarantee Fund (podmiot publiczny); 14 banków pełniło funkcję pośredników finansowych udzielających kredytów (wyłonione w drodze przetargu)
Źródło finansowania programu	European Agricultural Fund for Rural Development i wkład krajowy
Kwota przeznaczona na realizację programu	121,1 mln euro (80% EAFRD i 20% wkładu krajowego)
Okres realizacji programu	pocz. 2013 – grudzień 2015
Kontekst wdrożenia programu	Uruchomienie programu poręczeń dla wsparcia realizacji bułgarskiego PROW 2007-2013 związane było z zaostrzeniem sytuacji w dostępie do kredytów w związku z kryzysem ekonomicznym. Banki stawiały wysokie wymagania związane z zabezpieczeniem kredytu, stopy procentowe kredytów i opłaty ustalane były na wysokim poziomie, restrykcyjnie przestrzegano procedur oceny historii kredytowej, by minimalizować ryzyko związane z udzieleniem kredytu.
Opis programu	<p>Celem uruchomienia systemu poręczeń dla rolnictwa i obszarów wiejskich było wsparcie beneficjentów PROW, w tym przede wszystkim małych gospodarstw rolnych i start-upów.</p> <p>System poręczeń został tak skonfigurowany, by zapewnić korzyści zarówno beneficjentom, jak i bankom. Korzyści beneficjenta obejmowały: (i) brak wymogu dodatkowego zabezpieczenia – aktywa nabywane w związku z realizacją projektu uznawano za wystarczające zabezpieczenie; (ii) brak dodatkowych opłat w związku z udzieleniem kredytu i gwarancji, (iii) obniżenie stopy oprocentowania kredytu poniżej poziomu rynkowego; (iv) powiązanie procesu aplikowania o poręczenie z wnioskiem kredytowym (wniosek o poręczenie stanowił element wniosku kredytowego); (v) brak konieczności kontaktu z funduszem poręczeniowym – pośrednikiem w komunikacji z funduszem były banki.</p> <p>Z perspektywy banku wśród korzyści można wymienić: (i) pozyskanie nowych klientów i związana z tym możliwość uplasowania dodatkowych produktów bankowych; (ii) zwiększone zaangażowanie kapitału przeznaczonego na akcję kredytową; (iii) wysoką jakość uzyskiwanego zabezpieczenia kredytu – poręczenie pokrywało 80% wartości kredytu; (iv) maksymalne uproszczenie procedur – zastosowanie poręczenia nie zmieniało standardowych procedur stosowanych przez banki.</p> <p>Wartość poręczenia mogła sięgać kwoty 1,5 mln euro i pokrywała 80%</p>

	wysokości kredytu.
Wykorzystanie instrumentów finansowych w ramach programu	Według stanu na sierpień 2015 r. udzielono poręczeń na kwotę 90 mln euro.
Ocena skuteczności zastosowanych instrumentów finansowych	Z uwagi na późny start, schemat poręczeniowy wspierał projekty bardziej ryzykowne i trudniejsze, realizowane przez mniejsze podmioty. Aż 80% wspartych MSP zatrudniało nie więcej niż 5 osób.
Ocena efektywności zastosowanych instrumentów finansowych	Uruchomienie poręczeń umożliwiło dostęp do kredytów beneficjentom PROW, uznawanym za ryzykownych dla banków. Średnia stopa procentowa poręczonego kredytu wyniosła 6,6%.
Możliwości implementacji zastosowanych rozwiązań w zakresie instrumentów finansowych do polskich warunków	System poręczeń należy postrzegać w ścisłym związku z systemem kredytów udzielanych beneficjentom PROW w Bułgarii. System poręczeń umożliwił dostęp do kredytów podmiotom zwłaszcza małym i nowo powstałym, stanowiącym z perspektywy banków grupę ryzykownych klientów. Kluczem do sukcesu było zainteresowanie szerokiej grupy banków, które włączyły się do systemu wsparcia, poprzez maksymalne zbliżenie procedur do procedur standardowo stosowanych przez banki. Korzyści z funkcjonowania systemu poręczeń w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich są bezsporne, zwłaszcza w aspekcie skuteczności dotarcia do potrzeb klientów bardziej ryzykownych z punktu widzenia banków – z tego powodu warto go popularyzować w Polsce.

Źródło: opracowanie własne.

8. Proponowana strategia inwestycyjna

8.1. Zalety i wady podstawowych instrumentów finansowych

Przy istniejącej znacznej różnorodności dostępnych instrumentów finansowych warto dokonać przeglądu ich zalet i wad, co pomoże określić użyteczność dla specyficznych potrzeb odbiorców docelowych wsparcia PROW 2014-2020. Tabela 29 poniżej przedstawia charakterystykę podstawowych instrumentów finansowych w kontekście ich możliwych zastosowań i ograniczeń.

Tabela 29. Zalety i wady podstawowych instrumentów finansowych

Instrument	Przykład
Gwarancje	Dla MSP niemających zabezpieczenia kredytu, aby umożliwić im dostęp do kredytów z rynkowym oprocentowaniem
Zalety	Wady
Odpowiada na specyficzne ograniczenia możliwości akceptacji ryzyka w danym segmencie rynku	Głównym problemem kontrola zobowiązań w sytuacji problemów z gwarancjami
Rzeczywista spłata jest wymagalna tylko w przypadku niedotrzymania umowy	Osiągnięcie efektów zachęty przez instrumenty finansowe przy użyciu produktów finansowych tego typu może być bardziej skomplikowane niż przy innych
Mogą połączyć strukturę finansową dużej liczby projektów przy relatywnie niewielkich środkach	Trudniejsza ocena wartości dodanej
Mogą zredukować premię za ryzyko w przypadku dalszego finansowania	

Instrument	Przykład
Pożyczki	Nabycie (maszyn, surowców, itp.)
Zalety	Wady
Odpowiada na specyficzne ograniczenia płynności i akceptacji ryzyka w danym segmencie rynku	Produkty finansowe tego rodzaju wymagają większego wsparcia na początku niż produkty niefinansowe (np. gwarancje)
Możliwość wielokrotnego obrotu środkami (<i>revolving</i>)	
Instrument	Przykład
Mezzanine (fundusze quasi-kapitałowe, quasi-equity)	Rosnące MSP, projekty infrastrukturalne
Zalety	Wady
Mogą pokryć lukę kapitałową potrzebną do otrzymania dodatkowych pożyczek	Wysokie ryzyko ponoszone przez pośredników finansowych (obecnie zredukowane w porównaniu do funduszy kapitałowych)
Zmniejszone ryzyko straty w przypadku niewypłacalności (w porównaniu do funduszy kapitałowych)	Brak aktywnej roli w zarządzaniu projektem lub zarządzaniu docelowymi firmami
	Wysokie koszty transakcji wynikające ze skomplikowania tych produktów
Instrument	Przykład
Fundusze kapitałowe i venture	Faza rozwojowa MSP, projekty dużego ryzyka
Zalety	Wady
Aktywna rola w zarządzaniu projektami i dostęp do informacji o decydentach	Wysokie ryzyko ponoszone przez pośredników finansowych
Mogą mieć duży zwrot z zainwestowanych środków (projekty z odpowiednim poziomem kapitału własnego będą w stanie otrzymać	Inwestycje typu <i>venture capital</i> (początkowe stadium) bardzo czasochłonne i kosztowne

inne typy dofinansowania)

Źródło: Financial instruments in Cohesion Policy 2014-2020, konsorcjum EIPA-Ecorys-PwC na zlecenie Komisji Europejskiej i EBI.

Przeprowadzona analiza wskazuje na dużą specyfikę zastosowań poszczególnych instrumentów zwrotnych z uwagi na: wielkość podmiotu – odbiorcy ostatecznego wsparcia, fazę jego rozwoju, staż rynkowy, rodzaj finansowanego przedsięwzięcia, stopień ryzyka, konsekwencje wykorzystania do zarządzania przedsiębiorstwem.

Niezależnie od rodzaju wybranego instrumentu, wszystkie dobrze adresują problem luki finansowej dotyczący przedsiębiorstwa mniejszych rozmiarów. Zwrotny charakter otrzymywanego wsparcia motywuje beneficjenta do bardziej efektywnego gospodarowania otrzymanymi środkami z uwagi na konieczność ich zwrotu (inaczej niż w sytuacji uzyskania bezzwrotnej dotacji).

Z punktu widzenia efektywności interwencji publicznej, w przypadku inwestycji finansowanych za pomocą instrumentów zwrotnych nie da się całkowicie zabezpieczyć przed ryzykiem wystąpienia efektu jałowej straty polegającego na dopłacaniu do przedsięwzięć, które niezależnie od pozyskania finansowania lub jego braku byłyby realizowane przez beneficjenta, jednakże można się spodziewać jego mniejszej skali w porównaniu z dotacją.

8.2. Wsparcie instrumentem finansowym przedsięwzięcia planowanego w PROW 2014- 2020

Ograniczanie dostępu do dotacji, a w ich miejsce stosowanie instrumentów zwrotnych, powinno dotyczyć zwłaszcza tych projektów, które mają wyraźny potencjał komercyjny, co pozwoli zmniejszyć efekt „wypychania” lub „przesunięcia”, przejawiający się w tym, że projekty o potencjale komercyjnym ograniczają dostęp do dotacji tym przedsięwzięciom, dla których jest ona jedynym możliwym do pozyskania źródłem finansowania. Z kolei przesłanką dla utrzymania schematu dotacyjnego jest stymulowanie realizacji projektów obarczonych ponadprzeciętnym ryzykiem (innowacyjnych). Możliwość wykorzystania wsparcia dotacyjnego powinna w takim przypadku prowadzić do wywołania wśród odbiorców wsparcia pożądanych zachowań (podejmowania i zwiększania aktywności innowacyjnej), których trudno byłoby oczekiwać (lub przynajmniej nie w zakładanej skali), jeżeli realizacja projektu inwestycyjnego byłaby realizowana w oparciu o rynkowe modele pozyskiwania finansowania. Wśród tego typu projektów można wymienić zwłaszcza te, które są mocno ukierunkowane na stworzenie i wdrożenie innowacji o niepewnym rezultacie.

Finansowanie rozwoju podmiotów sektora rolnego w Polsce rodzi szereg wyzwań wobec dostawców produktów i usług finansowych. Kwestią o fundamentalnym znaczeniu jest postrzegany wysoki poziom ryzyka związany z produkcją rolniczą. To ryzyko wynika przede wszystkim z silnego rozdrobnienia gospodarstw rolnych w Polsce i występowania dużej liczby niewielkich, geograficznie rozproszonych gospodarstw rodzinnych, co obniża efektywność kosztową dostarczenia produktów i usług finansowych. Innym elementem podnoszącym ryzyko po stronie podażowej jest wysoki poziom ryzyka katastroficznego, co podnosi koszty dla instytucji finansowej. Wreszcie należy wspomnieć o relatywnie wysokich kosztach akcji informacyjnych upowszechniających wiedzę o nowoczesnych instrumentach finansowych.

Wykonawca badania ma świadomość, że dodanie nowego elementu w postaci instrumentów zwrotnych do systemu finansowania przedsięwzięć w ramach PROW 2014-2020 nie zmieni w sposób diametralny, ani choćby zauważalny obecnie funkcjonującego systemu finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, tym niemniej dostrzega celowość pilotażowego wprowadzenia instrumentów zwrotnych do PROW 2014-2020.

W poniższej tabeli wskazano rekomendowany obszar wsparcia PROW 2014-2020, gdzie Wykonawca badania ewaluacyjnego dostrzega potencjał zastosowania instrumentów finansowych.

Wykonawca na podstawie wyników badań dostrzega zasadność objęcia wsparciem pożyczkowym gospodarstw rolnych prowadzących zarobkową działalność rolniczą, gdzie

możliwość wykorzystania pożyczek udostępnianych na preferencyjnych warunkach dostarczałaby właścicielom tych gospodarstw istotnego bodźca do wprowadzania jakościowych zmian w prowadzonych przez nich gospodarstwach. Jednocześnie, Wykonawca optuje za przyjęciem testującego charakteru wprowadzenia instrumentów finansowych w mechanizm finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce w ramach PROW 2014-2020, głównie z uwagi na znikome doświadczenia z wykorzystania instrumentów o takim charakterze (tj. finansowanych z EFRROW w ramach PROW) w Polsce i nie do końca zadowalające rezultaty zastosowania takich instrumentów w innych krajach.

Ewentualne rozszerzenie katalogu potencjalnych adresatów pożyczek o nowopowstające firmy w sektorze rolnym nie znajduje potwierdzenia na bazie dotychczasowych doświadczeń związanych z bardzo niskim zainteresowaniem takimi instrumentami już oferowanymi na rynku pomimo oferowania ich na bardzo korzystnych warunkach (relatywnie długiego okresu spłaty wynoszącego maksymalnie 60 miesięcy, znacznie niższego w porównaniu z ofertą komercyjną oprocentowania takich pożyczek oraz dodatkowego wsparcia doradczego towarzyszącego tym pożyczkom, co powinno być potencjalnie atrakcyjnym elementem „pakietu pożyczkowego” dla przyszłych przedsiębiorców nie posiadających biznesowego doświadczenia).

Warto zauważyć, że w proponowanym instrumentarium wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach PROW 2014-2020 nie znalazły się tak popularne w innych dziedzinach gospodarki instrumenty finansowe, jak poręczenia. Wyniki badania CATI pokazały, że [na obecnym etapie rozwoju poręczenia nie spotykają się z zainteresowaniem potencjalnych adresatów wsparcia.](#)

Tabela 30. Rekomendacje dla zastosowania instrumentu finansowego w PROW 2014-2020

Poddziałanie, typ operacji	Opis	Cel główny	Odbiorcy ostateczni
<p>Poddziałanie 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych</p> <p>Typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych</p>	<p>Pomoc jest udzielana na materialne lub niematerialne inwestycje poprawiające ogólne wyniki (ogólną wydajność) gospodarstw rolnych prowadzących zarobkową działalność rolniczą. Restrukturyzacja musi doprowadzić do wzrostu wartości dodanej brutto w gospodarstwie (GVA), w szczególności w wyniku racjonalizacji technologii produkcji lub wprowadzenia innowacji, zmiany profilu lub skali produkcji, poprawy jakości produkcji lub zwiększenia wartości dodanej produktu, co najmniej o 10% w odniesieniu do roku bazowego w okresie 5 lat od dnia przyznania pomocy.</p>	<p>poprawa ogólnych wyników, tj. poprawa konkurencyjności i zwiększenia rentowności gospodarstwa rolnego w wyniku jego restrukturyzacji</p>	<p>rolnik prowadzący działalność rolniczą w celach zarobkowych lub grupa takich rolników (co najmniej dwóch rolników, którzy ubiegają się wspólnie o pomoc w ramach tego poddziałania w celu zrealizowania inwestycji zbiorowej)</p>

Źródło: Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, wersja 2.2

8.3. Wybór instrumentu finansowego dla przedsięwzięć planowanych w PROW 2014-2020

Dla zidentyfikowanych obszarów wsparcia zaproponowano instrument finansowy, który najlepiej - zdaniem Wykonawcy - wpisuje się w logikę wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich nakreśloną w PROW na lata 2014-2020.

Wybór konkretnego instrumentu finansowego był podyktowany koniecznością uwzględnienia szacunkowej wielkości popytu na instrumenty finansowe i specyficznych potrzeb grup docelowych ujawnionych w badaniu CATI zrealizowanym przez Wykonawcę.

Zastosowanie zwrotnego instrumentu finansowego może nie tylko docelowo służyć minimalizacji luki finansowej podmiotów, do których wsparcie jest kierowane, lecz także stymulować ich rozwój. Rozwój intensywny (w opozycji do rozwoju ekstensywnego) może zasadniczo dokonywać się w oparciu o inwestycje, które pozwolą przedsiębiorstwu dokonać „jakościowego skoku” i wejść na nowe rynki geograficzne i/lub produktowe.

By stymulować rozwój inwestycji w gospodarstwach rolnych w kierunku ich modernizacji i umożliwić odbiorcom wsparcia dokonanie istotnej zmiany w prowadzonej działalności Wykonawca rekomenduje wprowadzenie oferty pożyczki z górnym limitem wsparcia (tj. wysokością udzielanej pożyczki) do kwoty 500 tys. zł.

Wysokość finansowania została celowo ustalona na poziomie znacząco niższym aniżeli w przypadku schematów dotacyjnych (krajowych i regionalnych) stosowanych dla przedsięwzięć gospodarczych różnego rodzaju. Przestanką dla obniżenia górnego pułapu finansowania jest, po pierwsze, brak wskazań ze strony badanych podmiotów co do chęci skorzystania z pożyczki w większej skali, po drugie zaś – testujący charakter wprowadzenia instrumentów finansowych w mechanizm finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, co z uwagi na znikome wcześniejsze doświadczenia sam w sobie rodzi ryzyko zdolności obsługi wyższego zadłużenia po stronie ostatecznych odbiorców wsparcia, jak i po stronie pośredników finansowych to wsparcie oferujących.

Dla pożyczek udostępnianych w ramach tego poddziałania proponowany jest okres finansowania do 84 miesięcy (Tabela 31). Przestanką do ustanowienia okresu spłaty na tym poziomie (w przypadku łożoty ten okres wynosił nawet 15 lat) jest pragnienie uzyskania finansowego „zamknięcia” przynajmniej części projektów korzystających z tego instrumentu finansowego i przeprowadzenia na tej podstawie oceny skuteczności i efektywności zastosowanego instrumentu.

Tabela 31. Proponowany instrument finansowy dla typu operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych

Wyszczególnienie	Opis produktu
Poddziałanie, typ operacji	Poddziałanie 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych Typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych
Rodzaj instrumentu finansowego	pożyczka
Odbiorcy ostateczni	rolnicy prowadzący działalność rolniczą w celach zarobkowych lub grupa takich rolników
Główne przeznaczenie instrumentu	materialne lub niematerialne inwestycje poprawiające konkurencyjność i zwiększające rentowność gospodarstwa rolnego w wyniku jego restrukturyzacji
Maksymalna kwota wsparcia (rozumiana jako maksymalna kwota udzielanej pożyczki)	500 tys. zł
Maksymalny okres finansowania	84 miesiące
Oprocentowanie	stałe 2% p.a.
Okres karencji	6 miesięcy

Źródło: opracowanie własne.

Wykonawca proponuje ustanowić oprocentowanie pożyczki na poziomie 2% rocznie (od kwoty kapitału pozostałego do spłaty; miesięczna rata stała wynosząca maksymalnie 5 209 zł), istotnie niższym od aktualnej oferty rynkowej, co ma wywołać „efekt zachęty” wśród potencjalnych odbiorców wsparcia. Jednocześnie ma na celu ograniczenie „efektu jałowej straty” (mogącego pojawiać się w efekcie działań tych przedsiębiorców, którzy posiadają zdolność kredytową i nie tkwią w luce finansowej, a poszukują jedynie możliwości pozyskania tańszego kapitału dla rozwoju własnej działalności) oraz minimalizowanie oportunistycznych zachowań przedsiębiorców związanych z przeszacowywaniem rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych. Warunki finansowania dla podmiotów nieinstytucjonalnych nie były dotychczas stosowane w Polsce w proponowanym przez Ewaluatora kształcie. Najbardziej zbliżony kształt miała propozycja programu pożyczkowego dla przedsiębiorców z Podkarpacia przedstawiona w ramach ewaluacji ex ante instrumentów finansowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020, w ramach której Ewaluator wskazał na celowość uruchomienia pożyczek w maksymalnej wysokości 60 tys. zł i stałym oprocentowaniu wynoszącym 2%. Zainteresowania przedsiębiorców pożyczkami i

osiągniętych efektów nie sposób jeszcze oszacować. Zbliżone w swym charakterze instrumenty finansowe były także oferowane przedsiębiorcom w ramach Inicjatywy JEREMIE w województwie wielkopolskim, gdzie wysokość oprocentowania wynosiła 2,5%, a kwota udzielanej pożyczki wahała się od 1 mln do 2,5 mln zł. Także Bank Gospodarstwa Krajowego ma w swojej ofercie szereg preferencyjnych instrumentów kredytowych, oprocentowanych już nawet od 0,5%, które jednak obciążają dodatkowe koszty, np. związane z wydaniem promesy udzielenia kredytu. Wszystkie powyżej wskazane przykłady instrumentów finansowych zakładają jako główny cel uzyskanie efektu zachęty.

Wielkość oprocentowania pożyczki powinna pozostać niezmienna w całym okresie spłaty pożyczki (niezależnie od możliwych zmian warunków na rynkach finansowych), co zlikwiduje niepewność wśród beneficjentów związaną z ewentualnymi zmianami koniunktury na rynkach finansowych i wynikających z nich obciążeń finansowych związanych ze spłatą pożyczki.

Z uwagi na daleko posuniętą sezonowość działalności w sektorze rolnictwa Wykonawca proponuje wprowadzenie sześciomiesięcznego okresu karencji w spłacie zobowiązania.

Atrakcyjność instrumentu dla zewnętrznego pośrednika finansowego w znacznej mierze determinowana będzie poziomem i strukturą opłaty. Znaczenie będzie mieć zarówno podstawa naliczenia (ryczałt, przyznana kwota kredytu, faktycznie pociągnięta kwota kredytu), jak i opłaty za wniosek kredytowy, monitoring ekspozycji kredytowej, ewentualne dochodzenie problemowych ekspozycji itp. Ponadto, w przypadku pośredników będących instytucjami finansowymi (banki) mogą wystąpić dodatkowe korzyści z faktu bycia pośrednikiem. W przypadku umiejscowienia rachunku, z którego obsługiwany jest instrument w banku prawdopodobnie możliwe będzie zaliczenie części środków to tzw. środków stabilnych, poprawiających miary nadzorcze banku. Dodatkowo, dla instytucji dysponujących szerszą gamą produktów (szczególnie banków) pojawia się możliwość tzw. cross-sellingu, czyli oferowania beneficjentom innych instrumentów z oferty własnej, co może znacząco obniżyć koszty obsługi instrumentu.

Ogólne koszty uruchomienia przedsięwzięcia powinny uwzględniać fluktuacje stopy oprocentowania. Zmiany w tym zakresie są pochodną ogólnej sytuacji makroekonomicznej, lecz przy dobrym zaplanowaniu procesu wdrażania nie powinny jako takie obciążać MRiRW. Wskazane wcześniej koszty zarządzania dla pośrednika finansowego w wysokości 6,5 mln zł nie będą zatem *stricte* obejmować mogących wystąpić zmian różnicy pomiędzy stałym oprocentowaniem pożyczki (2%) a rynkową stopą procentową na rynku pieniężnym. IZ oraz Fundusz Funduszy powinny natomiast wymagać od pośredników finansowych wykupu polisy ubezpieczeniowej na poczet wahań rynkowej stopy procentowej, zaś koszt wykupu takiego produktu bankowego powinien zostać pokryty z środków na zarządzanie dla pośrednika finansowego.

8.4. Proponowana alokacja środków na pożyczki w ramach typu operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych finansowane z PROW 2014-2020

Wykonawca rekomenduje przeznaczyć kwotę 109 mln zł na wsparcie instrumentami finansowymi wskazanej grupy odbiorców ostatecznych w ramach Poddziałania 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych (Tabela 32).

Wysokość proponowanej przez Wykonawcę alokacji stanowi zaledwie kilka procent zdiagnozowanej w ramach niniejszego badania szacunków luki finansowej, co oznacza, że nie pokryje potencjalnego popytu na finansowanie inwestycji związanych z transformacją polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Nie jest także duża w porównaniu chociażby z wielkością środków finansowych desygnowanych do wykorzystania za pośrednictwem instrumentów finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Wykonawca optuje za potraktowaniem obecnego okresu programowania jako okresu testowego, w trakcie którego można rozwijać odpowiednią politykę informacyjną i oferując obecnie atrakcyjne warunki przyznawania wsparcia (raczej nie do utrzymania w kolejnym okresie programowania) zwiększać zainteresowanie potencjalnych adresatów wsparcia instrumentami finansowymi jako alternatywą dla schematów dotacyjnych.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za uznaniem obecnego okresu programowania jako okresu pilotażu, a nie próbę rozwiązania istotnych problemów związanych z transformacją polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce są znikome doświadczenia związane z wykorzystaniem instrumentów finansowych w rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich finansowanych ze środków unijnych. Pouczający może być zwłaszcza przykład wykorzystania instrumentów finansowych w postaci pożyczek na Łotwie w poprzednim okresie programowania (opisany w punkcie 7.4 niniejszego opracowania). I choć porównanie Polski do Łotwy może wydawać się dalece nieadekwatne, to warto zwrócić uwagę na przesłanki określające popyt na pożyczki na Łotwie. Z ogółem udostępnionej na pożyczki kwoty 44,7 mln euro (ok. 192 mln zł) wykorzystano 31,7 mln euro (ok. 136 mln), i to w pierwszym, relatywnie krótkim okresie, gdy pożyczki z PROW służyły finansowaniu inwestycji, po zrealizowaniu których ubiegano się o refundację kosztów w ramach dotacji. Wyczerpanie alokacji przeznaczonej na dotacje, przy jednoczesnych zmianach na komercyjnym rynku pożyczek związanych z ich większą dostępnością, spowodowały całkowite załamanie się programu pożyczkowego na Łotwie. Oferta komercyjna na rynku pożyczek okazała się atrakcyjniejsza, pomimo utrzymującej się niewielkiej przewagi kosztowej dla

pożyczek oferowanych w ramach wsparcia publicznego. Z takim realnym zagrożeniem braku popytu na oferowany instrument finansowy należy się liczyć, co zdaniem Wykonawcy uzasadnia alokację relatywnie niewielkiej kwoty na działania wspierane w ramach PROW poprzez instrument finansowy – pożyczkę.

Z uwagi na brak możliwości bezpośredniego odniesienia się do wcześniejszych, polskich doświadczeń, proponowana przez Wykonawcę wielkość alokacji jest pochodną potencjalnego zainteresowania wśród zdefiniowanych adresatów wsparcia sięgnięciem po instrumenty finansowe, ujawnionego w badaniu CATI oraz uwzględnia uwarunkowania związane z koniecznością przygotowania odpowiedniej struktury zarządzania programem ogólnopolskim. Mediana deklarowanej kwoty kredytu/pożyczki, jaką byłoby potencjalnie zainteresowani kredytobiorcy/pożyczkobiorcy wyniosła 54,5 tys. PLN. Ewaluator przyjął założenie, że efektywna minimalna liczba beneficjentów ogólnopolskiego programu pilotażowego, która pozwoli ocenić efekty wdrażanego w dłuższym okresie programu i nie będzie jednocześnie wiązać się z koniecznością wydatkowania relatywnie zbyt dużych środków finansowych na wdrożenie odpowiedniej dla programu ogólnopolskiego struktury zarządzania programem nie powinna być zasadniczo mniejsza niż 500 beneficjentów i jednocześnie nie powinna przekraczać liczby 2000, na co wskazują założenia licznych ogólnopolskich programów pilotażowych realizowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Proponowana kwota alokacji w wysokości 109 mln zł stanowi iloczyn mediany deklarowanej przez respondentów (potencjalnych beneficjentów PROW 2014-2020) kwoty pożyczki (54,5 tys. PLN) i maksymalnej liczby beneficjentów (2000). W opinii Ewaluatora wydaje się ona adekwatna dla proponowanego w takim kształcie i charakterze instrumentu wsparcia z uwagi na:

- (i) zaawansowany moment czasowy, w jakim wprowadzenie instrumentów finansowych byłoby potencjalnie możliwe w obecnej perspektywie czasowej obejmującej lata 2014-2020 (relatywnie krótki okres korzystania z udostępnionych instrumentów);
- (ii) postrzegane ryzyko konkurencji ze strony oferty komercyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do większych inwestycji realizowanych przy wykorzystaniu źródeł zewnętrznego finansowania.

Wykonawca wyraża przekonanie, że możliwość oceny ex-post ogólnej konstrukcji wsparcia udzielonego w obecnym okresie programowania (w zakresie przeznaczenia, wielkości wsparcia, warunków wsparcia) i płynące z niej wnioski co do optymalnego modelu wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich wykorzystującego instrumenty finansowe umożliwią dostosowanie w kolejnym okresie programowania oferty wsparcia do rzeczywistych potrzeb jego adresatów.

Tabela 32. Szacunki kapitalizacji planowanego instrumentu finansowego

Poddziałanie, typ operacji	Rodzaj instrumentu finansowego	Odbiorcy ostateczni	Proponowana wielkość alokacji
Poddziałanie 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych Typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych	pożyczka	rolnicy prowadzący działalność rolniczą w celach zarobkowych lub grupa takich rolników	109 mln zł

Źródło: opracowanie własne.

8.5. Struktura zarządzania

Ramy prawne dla wdrażania instrumentów finansowych tworzy Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r., które wprowadza kilka istotnych zapisów:

- dopuszcza możliwość łączenia instrumentów finansowych z dotacjami, dotacjami na spłatę odsetek i dotacjami na opłaty gwarancyjne;
- wskazuje, że wsparcie finansowania przedsiębiorstw, w tym MŚP, może obejmować inwestycje zarówno w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, jak również w kapitał obrotowy;
- rozszerza katalog podmiotów, którym mogą być powierzone zadania wdrożeniowe i wymienia wśród nich: Europejski Bank Inwestycyjny, międzynarodowe instytucje finansowe, w których państwo członkowskie posiada akcje lub udziały, krajowe instytucje finansowe zorientowane na osiąganie celów interesu publicznego i pozostające pod nadzorem instytucji publicznej, podmioty prawa publicznego lub prywatnego oraz instytucje zarządzające podejmujące się bezpośredniego wdrażania instrumentów finansowych obejmujących wyłącznie pożyczki lub gwarancje.

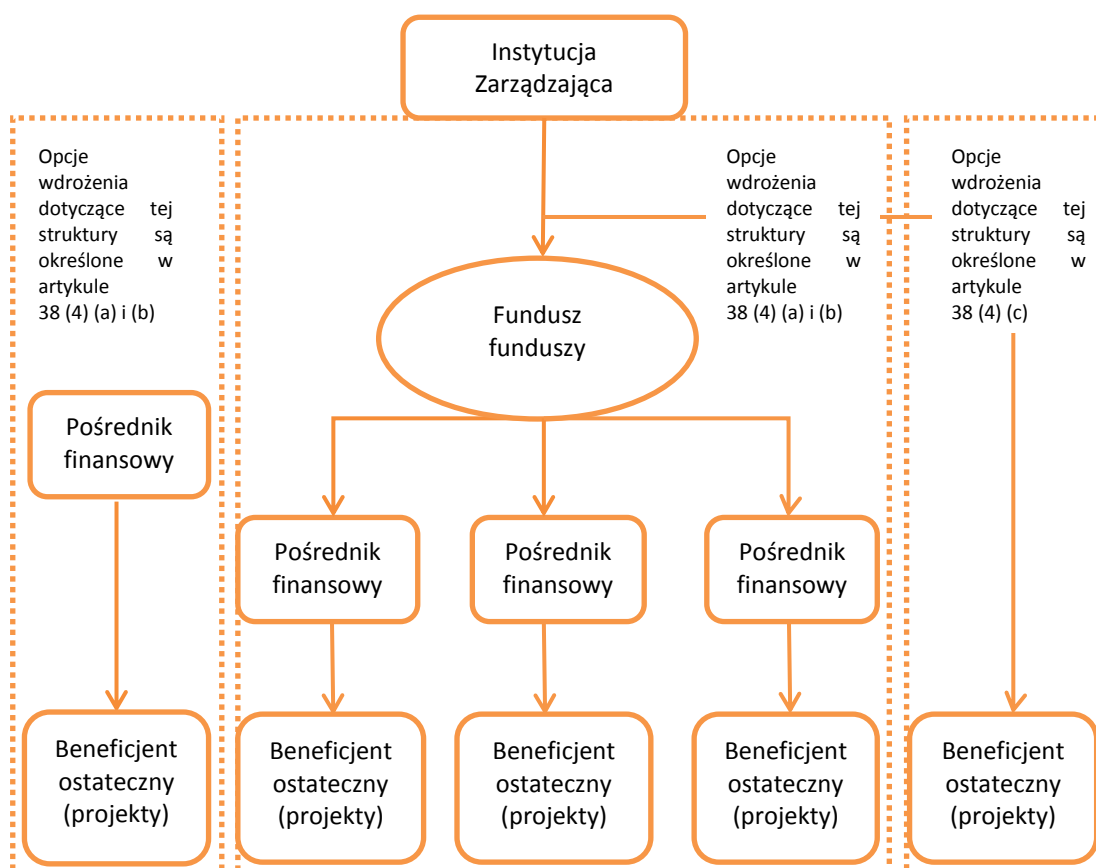
Przewiduje się następujące warianty wdrażania instrumentu finansowego:

- przez zainwestowanie w kapitał już istniejących lub nowo utworzonych podmiotów zajmujących się wdrażaniem instrumentów finansowych, czyli pośredników finansowych – art. 38 ust. 4(a),
- przez powierzenie przez instytucję zarządzającą całego procesu wdrażania wyspecjalizowanym pośrednikom – art. 38 ust. 4(b); w takim wariantcie środki programu operacyjnego muszą być zorganizowane w formule tzw. funduszu funduszy, tj. w formule

rachunku powierniczego lub wydzielonego bloku finansowego – art. 38 ust. 6;

- samodzielnie przez instytucję zarządzającą (ale tylko w odniesieniu do instrumentu pożyczkowego i poręczeniowego), tj. bez pośrednika – art. 38 ust. 4(c).

Schemat 3. Model wdrażania instrumentów finansowych



Źródło: *Financial instruments in Cohesion Policy 2014-2020*, konsorcjum EIPA-Ecorys-PwC na zlecenie Komisji Europejskiej i EBI.

Możliwe jest też rozwiązanie polegające na wykorzystaniu wszystkich lub niektórych z powyżej wskazanych opcji wdrażania instrumentów finansowych. Model mieszany może mieć zastosowanie w szczególności, jeżeli instrumenty finansowe są w różnych osiach priorytetowych oraz planowane jest zróżnicowanie samych instrumentów (instrumenty dłużne, kapitałowe, mieszane).

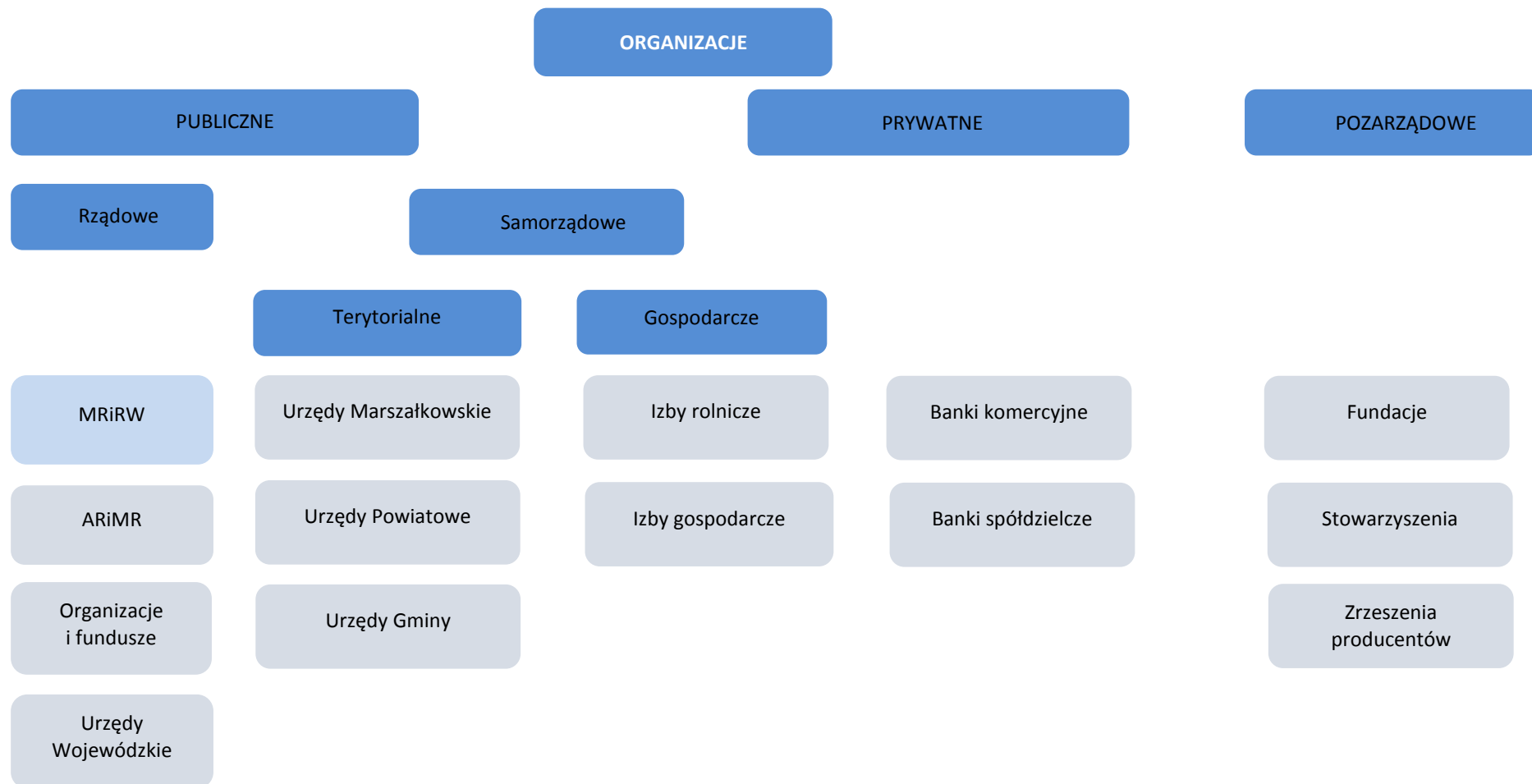
Rekomendowany model wdrażania rekomendowanego, pojedynczego instrumentu finansowego powinien uwzględniać istniejący w Polsce układ instytucjonalny wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Podstawowe rodzaje jego uczestników oraz główne podmioty zaprezentowano na poniższym schemacie. W układzie instytucjonalnym wsparcia

rozwoju sektora rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce wyodrębniono trzy główne rodzaje organizacji: publiczne, prywatne i pozarządowe. Sferę publiczną tworzą podmioty rządowe i samorządowe (terytorialne i gospodarcze). Tylko niektóre typy podmiotów są czynnie zaangażowane w proces finansowania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich i mogłyby przejąć rolę pośrednika we wdrażaniu instrumentów finansowych (Schemat 4).

Dotychczasowe doświadczenia na polu obsługi wsparcia dla rolnictwa predestynują do tej roli Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która dla zarządzania systemem wsparcia mogłaby wykorzystać rozbudowaną sieć oddziałów regionalnych w poszczególnych województwach. Dodatkowo, za ARiMR może przemawiać jej wysoka rozpoznawalność w sektorze rolnym.

Z kolei wszechstronne i unikalne na polskim rynku doświadczenia w zakresie zarządzania instrumentami finansowymi dla różnych kategorii adresatów (przedsiębiorstw, osób fizycznych, samorządów) nakazują upatrywać potencjalnego operatora instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 w państwowym Banku Gospodarstwa Krajowego.

Schemat 4. Układ instytucjonalny wsparcia rozwoju rolnictwa w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Model wdrażania wykorzystujący formułę funduszu funduszy, który był zastosowany do wdrażania instrumentów finansowych np. w ramach inicjatywy JEREMIE w niektórych województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, mazowieckim, pomorskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim) ma kilka zalet, wśród których można wymienić m.in. odciążenie instytucji zarządzającej w zakresie organizowania selekcji i koordynowania pracy pośredników finansowych, efekty skali (w tym także korzystne efekty wizerunkowe) Banku Gospodarstwa Krajowego jako menedżera (tzn. wykorzystanie faktu, iż w społecznej świadomości już obecnie funkcjonuje on jako menedżer Funduszy ESI – nie zawsze rozdzielanych przez przeciętnych obywateli). Równocześnie, wyraźnie widoczne są także wady takiego rozwiązania, przede wszystkim w postaci małych możliwości profilowania wsparcia w zależności od specyfiki odbiorcy ostatecznego, co jest związane z niską skłonnością menedżera do stosowania rozwiązań wyłamujących się spod przyjętych standardów. Postawa menedżera jest oczywiście uwarunkowana czysto ekonomiczną kalkulacją optymalizacji kosztów prowadzenia takiej działalności.

Znacznie większe możliwości w zakresie profilowania wsparcia daje model wdrożeniowy wykorzystujący jako menedżera lokalną instytucję finansową. Przykładowo, taki model został zastosowany w ramach inicjatywy JEREMIE w województwie kujawsko-pomorskim (tę funkcję pełnił Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy), gdzie wśród zalet takiego rozwiązania można wymienić: dobre rozeznanie rynku regionalnego, prosty mechanizm dystrybucji, krótkie ścieżki decyzyjne, szybkość uruchamiania procedur/konkursów, niskie koszty zarządzania systemem wdrożeniowym. Choć także model ten nie jest wolny od wad, takich jak: brak know-how (finansowego, bankowego) niezbędnego do konstrukcji bardziej złożonych warunków dystrybucji instrumentów finansowych, trudność stworzenia ściśle dedykowanej struktury zajmującej się wyłącznie wdrażaniem instrumentów.

Do wzrostu efektywności wsparcia za pomocą instrumentów zwrotnych powinna się przyczynić zmiana sposobu wynagrodzenia pośredników. Wprowadzone Rozporządzeniem Delegowanym Komisji 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r.³² zasady stosowania kosztów zarządzania i wynagradzania pośredników finansowych w znaczny sposób różnią się od zasad stosowanych w perspektywie finansowej 2007-2013. W okresie 2014-2020 opłacalność wdrażania zapewniona będzie wyłącznie pośrednikom efektywnym (pośrednik otrzyma odsetek środków wypłaconych beneficjentowi ostatecznemu) i prowadzącym działalność na dużą skalę (pośrednik otrzyma odsetek środków otrzymanych od Instytucji Zarządzającej/Menedżera), co wskazuje na zasadność zastosowania modelu wdrażania

³² Rozporządzeniem Delegowane Komisji 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

opartego na funduszu funduszy.

Zgodnie z ww. Rozporządzeniem wypłata środków pośrednikom finansowym podlegać będzie transzowaniu, do co najmniej czterech płatności. Otrzymanie kolejnej transzy każdorazowo uzależnione będzie od efektywności wykorzystania transzy poprzedniej. W interesie pośrednika finansowego będzie leżeć sprawne prowadzenie dystrybucji środków, co rodzi zagrożenie osłabienia kryteriów przyznawania wsparcia oraz zwiększa ryzyko wzrostu poziomu szkodowości.

Doświadczenie BGK w zakresie wdrażania instrumentów finansowych wykorzystujących środki unijne w Polsce daje – zdaniem Wykonawcy – większą rękojmię sprawnego wdrażania pożyczek w ramach PROW 2014-2020.

Z uwagi na:

- (i) relatywnie niewielki poziom alokacji na instrumenty finansowe w ramach PROW 2014-2020 i jej koncentrację;
- (ii) testujący charakter proponowanego wsparcia;
- (iii) obowiązujące w obecnym okresie programowania zasady wynagradzania pośredników finansowych

Wykonawca rekomenduje wykorzystanie scentralizowanej formuły funduszu funduszy, z Bankiem Gospodarstwa Krajowego jako jego menedżerem, współpracującym z siecią kilku banków komercyjnych mających swoje przedstawicielstwa w całej Polsce. Taka formuła pozwoli w najwyższym możliwym stopniu zapewnić utrzymanie jednolitego standardu naboru i oceny wniosków o pożyczkę i zminimalizuje koszty zarządzania, które w przypadku modelu zdecentralizowanego (opartego na rozdrobnionej sieci współpracujących instytucji pożyczkowych) byłyby zdecydowanie większe.

Procedura wyboru poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację IF powinna odbyć się na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów oraz zapewniających zgodność z obowiązującymi przepisami prawa. Wybór Funduszu Funduszy (FF) powinno organizować i przeprowadzać MRiRW jako IZ PROW 2014-2020, ono też odpowiada za spełnienie ww. kryteriów w odniesieniu do wyboru FF. Natomiast zgodnie z art. 38 ust. 5) rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 – kiedy mamy do czynienia z wdrażaniem Instrumentu Finansowego poprzez FF, który powierza realizację zadań Pośrednikom Finansowym (PF) – to on jest zobowiązany zapewnić, aby PF byli wybierani w ramach procedury spełniającej opisane wyżej charakterystyki. Jest to pochodna faktu, iż zgodnie z art. 38 ust. 7 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013 zasady i warunki dotyczące wkładów do Instrumentów Finansowych wraz ze szczegółowymi warunkami są ustanawiane w umowach o finansowaniu, które są zawierane na dwóch poziomach: MRiRW (IZ) – FF oraz FF-PF.

Standardowo, kryteria wyboru pośredników finansowych składają się z kryteriów formalnych dopuszczających i kryteriów merytorycznych dopuszczających oraz kryteriów merytorycznych punktowanych. Dwa pierwsze z nich wynikają na ogół bezpośrednio z Rozporządzenia wykonawcze Komisji (UE) nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do standardowych warunków dotyczących instrumentów finansowych oraz mają przede wszystkim za zadanie zweryfikowanie wiarygodności oraz stabilności ekonomicznej i prawnej analizowanych podmiotów. W zakresie kryteriów merytorycznych punktowych wykonawca szczególnie rekomenduje uwzględnienie kryteriów: doświadczenie we wdrażaniu pożyczek preferencyjnych współfinansowanych ze środków unijnych (innych niż EFRROW) oraz doświadczenie w obsłudze klientów z sektora rolnego (np. mierzone liczbą klientów czy wielkością ich depozytów).

9. Określenie oczekiwanego rezultatu

Celem niniejszego rozdziału jest określenie sposobów pomiaru rezultatów pożyczki przewidzianej do zastosowania w PROW 2014-2020; określono w nim wskaźnik rezultatu oraz wskazano, w jaki sposób pożyczka miałaby przyczynić się do osiągnięcia celów Programu.

9.1. Oczekiwany rezultat

Jednym z kluczowych etapów procesu wdrażania PROW jest monitorowanie, a następnie ewaluacja efektów przyznanego wsparcia. Dobrze zaprojektowany system monitorowania, często odbierany przez podmioty zobowiązane do przekazywania sprawozdań jako uciążliwy i niepotrzebny, powinien zapewnić dostęp do danych statystycznych, które z kolei są kluczem do oceny efektywności. Dzięki systematycznemu monitorowaniu możliwe jest wprowadzenie odpowiednich korekt jeszcze na etapie wdrażania Programu. To z kolei pozwoli uniknąć sytuacji prowadzących do nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników lub niewykorzystania całości alokacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, podstawowym źródłem informacji dla systemu monitorowania (w oparciu o które weryfikowane będą wartości wskaźników) powinny być banki komercyjne współpracujące z BGK. Powinny być one źródłem danych na temat liczby wspartych podmiotów (w tym oddzielnie nowopowstałych), zrealizowanych projektów inwestycyjnych czy wartości wykorzystanych środków. Źródłem danych kontekstowych będzie tutaj statystyka publiczna.

W poniższej tabeli przedstawione zostały spodziewane efekty zastosowania instrumentu finansowego w odniesieniu do Poddziałania 4.1 PROW.

Tabela 33. Sposób, w jaki instrument finansowy ma się przyczynić się do osiągnięcia celów szczegółowych

Poddziałanie, operacji	typ	Cele	Wskaźniki celu i produktu	Sposób przyczynienia się do osiągnięcia celu
Poddziałanie 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych Typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych		2A. Poprawa wyników gospodarczych wszystkich gospodarstw oraz ułatwianie restrukturyzacji i modernizacji gospodarstw, szczególnie z myślą	Wskaźnik celu: Procent gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie z programu rozwoju obszarów wiejskich na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją Wskaźnik produktu:	Dostarczenie kapitału na modernizację gospodarstw rolnych. Wsparcie przy zakupie maszyn, urządzeń oraz budowie, przebudowie i remontach budynków produkcyjnych i magazynowych.

	o zwiększeniu uczestnictwa w rynku i zorientowania na rynek, a także zróżnicowania produkcji rolnej	Liczba gospodarstw otrzymujących wsparcie na inwestycje w gospodarstwa rolne	
--	---	--	--

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku Poddziałania 4.1 spodziewanymi efektami wsparcia powinien być istotny wzrost liczby zmodernizowanych gospodarstw rolnych, w których sfinansowano budowę lub przebudowę budynków gospodarczych, magazynów, itd., a także zakup sprzętu, maszyn oraz wyposażenia. W efekcie pozwoli to na zwiększenie wydajności gospodarstw, wzrost efektywności oraz poprawę warunków pracy. Przyczyni się więc tym samym do większego zróżnicowania produkcji i wzrostu konkurencyjności producentów rolnych. Biorąc pod uwagę alokację środków przeznaczonych na zastosowanie instrumentu finansowego, a także przybliżony poziom niespłacalności na poziomie 5% (co stanowi ostrożne oszacowanie na poziomie ok 2 p.p. większym niż wynikające z doświadczeń w ramach inicjatywy JEREMIE³³), zakładana wartość docelowa proponowanego wskaźnika produktu powinna wynosić 207 gospodarstw otrzymujących wsparcie na inwestycje w gospodarstwa rolne.

³³ informacja pozyskana w toku IDI z przedstawicielem BGK.

10. Postanowienia dotyczące aktualizacji i przeglądu oceny ex-ante

Zgodnie z wytycznymi Rozporządzenia Ogólnego nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. niezbędne jest dokonywanie okresowego przeglądu i aktualizacji oceny ex-ante wykorzystania instrumentów finansowych³⁴. Przeprowadzenie aktualizacji oceny ex-ante instrumentów finansowych jest konieczne w przypadku potrzeby dokonania korekt w obrębie instrumentów finansowych, które zostały nietrafnie zaprojektowane w ramach danego programu operacyjnego, a także w przypadku zmian w sytuacji gospodarczej oraz zmian na rynku finansowym. Jednocześnie, ważnym powodem do aktualizacji oceny ex-ante jest pojawienie się na rynku innego finansowania zwrotnego lub bezzwrotnego o charakterze konkurencyjnym wobec oferowanych w ramach danego programu operacyjnego instrumentów finansowych.

Sytuacje, w których należy rozważyć przeprowadzenie aktualizacji oceny ex-ante instrumentów finansowych oraz wskazówki dla Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi zostały opisane w metodologii proponowanej przez Komisję Europejską³⁵. Kładzie ona szczególny nacisk na staranny monitoring szybkości wdrażania instrumentów finansowych i pojawiających się problemów. W szczególności, zdaniem autorów metodologii, uwagę należy przywiązywać do odbiegającej od założeń szybkości przekazywania poszczególnych transz finansowania – szybka budowa portfela może wskazywać na rozważenie zasadności zwiększenia alokacji na dany instrument, podczas gdy powolna na konieczność rozważenia zmniejszenia alokacji, bądź też na zmianę parametrów danego instrumentu (krąg odbiorców ostatecznych, wysokość oprocentowania i innych opłat, wymagane zabezpieczenia). Zgodnie ze wskazaniem zawartymi w ww. metodologii, powodem do aktualizacji oceny może też być znacznie gorsza od założonej jakość portfela (wskazująca na dyskusyjne oszacowanie poziomu ryzyka, związanego z danym instrumentem), a także znaczące zmiany w sytuacji gospodarczej.

W przypadku zastosowania pożyczek w ramach PROW 2014-2020 aktualizacja oceny ex-ante powinna zostać przeprowadzona najpóźniej za dwa lata, na początku 2018 roku (za okres 2017-2018) oraz w zależności od zaistniałych okoliczności i potrzeb, które pojawią się na

³⁴ Art. 37 ust. 2 lit. g Rozporządzenia Ogólnego nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

³⁵ 'Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives Volume I', Version 1.2 - April 2014, European Commission, European Investment Bank, s.105-106.

etapie wdrażania programu. Przedmiotem aktualizacji oceny ex-ante w analizowanym obszarze powinny być wszelkie istotne sprawy związane z wdrażaniem instrumentu finansowego, wytyczne KE, a także w przypadku, gdy podczas wdrażania danego instrumentu finansowego Instytucja Zarządzająca uzna, że niniejsza ocena ex-ante, stanowiąca podstawę do działania danego instrumentu finansowego uległa dezaktualizacji z powodu zmian, jakie zaszły na rynku. W przypadku zaistnienia istotnych zmian na rynku konieczne będzie zweryfikowanie i zaktualizowanie diagnozy luki finansowej w oparciu o nowe, aktualne dane.

Na obecnym etapie wskazać można następujący, minimalny zakres aktualizacji oceny ex-ante³⁶:

- 1) adekwatność zastosowanego instrumentu finansowego i skala zapotrzebowania na niego,
- 2) problemy i bariery utrudniające wykorzystanie instrumentu finansowego,
- 3) aktualny poziom wydatkowania (udzielone pożyczki) w podziale na poszczególne banki oraz szybkość budowy portfela,
- 4) sprawdzenie aktualności parametrów luki finansowej, analiza luk w ofercie instrumentów finansowych oraz obszarów, w których dochodzi do nakładania się poszczególnych instrumentów,
- 5) analiza zrealizowanych działań promocyjnych w sferze pożyczek i ich efektów, prowadzona z punktu widzenia zapewnienia jak największej rozpoznawalności oferty instrumentu finansowego na rynku, w tym zmiany w poziomie zainteresowania finansowaniem zwrotnym wśród grupy docelowej w oparciu o dane ogólnopolskie lub specjalnie zlecane badania,
- 6) wnioski i rekomendacje wynikające z analizy stanu wdrażania instrumentu finansowego, korzyści i ograniczenia zastosowania IF w poszczególnych obszarach;
- 7) identyfikacja obszarów ewentualnej konkurencji pomiędzy pożyczką a innymi instrumentami zwrotnymi i bezzwrotnymi oferowanymi ze środków europejskich i publicznych środków krajowych.

Generalnie dla sprawdzenia czy zastosowany instrument interwencji w ramach PROW 2014-2020 odpowiada potrzebom i jest skuteczny powinna zostać przeprowadzona ocena on-going trafności i skuteczności zastosowanego instrumentu inżynierii finansowej. Dane, które posłużą do sformułowania oceny, powinny pochodzić ze zróżnicowanych źródeł danych tj.:

- dane zastane (dokumenty programowe i sprawozdawcze PROW 2014-2020, badania ewaluacyjne i tematyczne),

³⁶ Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020. Warszawa, kwiecień 2015 r.

- badania jakościowe przeprowadzone z przedstawicielami strony systemowej (instytucje systemu wdrażania), strony popytowej (gospodarstwa rolne korzystające ze wsparcia) i strony podaźowej (pośrednicy finansowi),
- badania ilościowe – przeprowadzone wśród ostatecznych odbiorców wsparcia,
- metody kontrfaktyczne - w celu wyraźnego zobrazowania efektów uzyskiwanych przez podmioty, które skorzystały ze wsparcia w postaci instrumentów finansowych

Wyniki, w zależności od skali zmian w stosunku do diagnozy otrzymanej na podstawie niniejszego badania, staną się podstawą do weryfikacji i aktualizacji zaproponowanych rozwiązań.

11. Rekomendacje

W poniższej tabeli zostały przedstawione najważniejsze rekomendacje, w powiązaniu z wnioskami z przeprowadzonego badania.

Lp.	Wniosek wynikający z badania	Proponowana rekomendacja	Podmiot odpowiedzialny za wdrożenie rekomendacji (adresat rekomendacji)	Proponowany sposób wdrożenia rekomendacji	Proponowany termin wdrożenia rekomendacji	Priorytet
1	Luka finansowa w obszarze gospodarstw rolnych została oszacowana na poziomie 1,5 – 6,3 mld zł.	Zasadne jest skierowanie oferty finansowania zwrotnego do podmiotów znajdujących się w obszarze luki, a jednocześnie planujących realizować inwestycje potencjalnie zyskowne.	IZ PROW 2014-2020	Uwzględnienie na etapie aktualizacji PROW 2014-2020 oszacowanej wielkości luki finansowej.	I kwartał 2017 roku	Wysoka
2	Największe potrzeby w zakresie finansowania mają te gospodarstwa rolne, które planują rozwój oraz chcą realizować inwestycje, których finansowanie przy wykorzystaniu kredytów bankowych jest stosunkowo trudne z uwagi na rodzaj przedsięwzięcia oraz powiązane z tym trudności dla oceny ryzyka przez instytucję finansową (w szczególności niespecjalizującą się w obszarze agrobiznesu). Trudności w dostępie do finansowania mają również osoby dopiero planujące rozpoczęcie działalności	Instrumenty finansowe powinny mieć zastosowanie tam, gdzie mogłyby wspierać podmioty z utrudnionym dostępem do rynku finansowego, a także w odniesieniu do przedsięwzięć, które ze względu na swoją specyfikę mogą mieć trudności z uzyskaniem finansowania komercyjnego. W kontekście niniejszego badania oznacza to, iż w ramach PROW 2014-2020 warto rozważyć mechanizmy umożliwiające ubieganie się o pożyczkę podmiotom o relatywnie krótkiej historii kredytowej (np. nowym gospodarstwom, dysponującym jednak odpowiednim zabezpieczeniem i wiarygodnym projektem inwestycji) bądź też	IZ PROW 2014-2020	Uwzględnienie wskazanych trudności przy projektowaniu metryk instrumentów finansowych, w tym w szczególności kryteriów wyboru projektów kwalifikujących się do wsparcia przy wykorzystaniu tej formy pomocy.	I-II kwartał 2017 r.	Wysoka

	rolniczej, analogicznie jak w odniesieniu do start-up'ów w innych branżach. W ich przypadku podstawowym problemem jest brak historii kredytowej, ale ważne są również brak odpowiednich zabezpieczeń i in.	gospodarstwom pragnącym zrealizować inwestycje o poziomie ryzyka nieco wyższym niż akceptowalne w standardowych kredytach bankowych, a równocześnie charakteryzujące się potencjalnymi pozytywnymi efektami społecznymi/mogące przyczynić się do wypracowania innowacyjnych rozwiązań.				
3	Wyniki badania wśród gospodarstw rolnych wskazują, że w pierwszej kolejności podmioty te chciałyby nadal korzystać ze wsparcia w postaci bezzwrotnej. Jeśli jednak w grę wchodzi różne postaci wsparcia zwrotnego, to preferowane są kredyty preferencyjne/pożyczki.	W ramach alokacji na instrumenty finansowe, rekomenduje się przeznaczenie największego udziału na pożyczki/kredyt umarzalny. Przedstawiciele gospodarstw rolnych – zarówno w ocenie własnej, jak i w opinii ekspertów oraz przedstawicieli sektora finansowego – nie jest zainteresowana korzystaniem z wyszukanych form inżynierii finansowej, preferując instrumenty już sobie znane.	IZ PROW 2014-2020	Uwzględniając niniejszy wniosek, a także mając na uwadze, iż rozwiązania w zakresie stosowania IF w PROW 2014-2020 muszą dopiero zostać wypracowane, rekomenduje się ograniczenie katalogu instrumentów finansowych w PROW 2014-2020 do pożyczek preferencyjnych.	I-II kwartał 2017 r.	Wysoka
4	W poprzedniej perspektywie finansowej w ogóle nie wdrażano IF w ramach PROW. W obecnej perspektywie rozważane jest ich	Rekomendowana wielkość alokacji na instrumenty finansowe wynika przede wszystkim z konieczności zabezpieczenia wydatkowania środków w ramach	IZ PROW 2014-2020	Wydzielenie z budżetu PROW 2014-2020 kwoty 115 540 000 zł, z czego 109 000 000 zł ma być przeznaczony na finansowanie samych pożyczek, zaś pozostała kwota – na koszty zarządzania.	I-II kwartał 2017 r.	Średnia

	<p>wprowadzenie. Mając jednak na uwadze brak doświadczeń w tym zakresie, relatywne opóźnienia we wdrażaniu Programu oraz konieczność całościowego wypracowania rozwiązań formalno-prawnych i instytucjonalnych w tym zakresie, sugeruje się, aby przyjęte rozwiązanie z uwagi na skalę mogło być traktowane jako swoisty pilotaż.</p>	<p>obecnej perspektywy przy równoczesnym dążeniu do wypracowania rozwiązań skutkujących zdolnością do wdrażania IF w szeroko rozumianym sektorze rolnym na większą skalę w przyszłości. Rekomendowana wielkość uwzględnia również kwestie takie jak m.in.: ograniczenia absorpcyjne, zainteresowanie potencjalnych pośredników finansowych, istniejącą podaż rynkową (w tym w ramach innych programów i polityk publicznych).</p>				
5	<p>W toku badania stwierdzono, iż działania/poddziałania/typy operacji, w ramach których mogłyby być wdrażane pilotażowo instrumenty finansowe, powinny spełniać szereg kryteriów, w tym w szczególności charakteryzować się potencjalną zyskownością, zapewniać korzyści indywidualne dla beneficjenta, cechować się umiarkowanym ryzykiem oraz średnią</p>	<p>Wykonawca rekomenduje wprowadzenie oferty pożyczki z górnym limitem wsparcia do kwoty 500 tys. zł. w ramach Poddziałania 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych.</p>	IZ PROW 2014-2020	<p>Po przygotowaniu system instytucjonalnego dla udzielania pożyczek w ramach PROW 2014-2020, w oparciu o metrykę projektu, konieczne będzie możliwie najszybsze uruchomienie naboru wniosków.</p>	I-II kwartał 2017 r.	Wysoka

	wielkością jednostkowego wsparcia (wdrażanie IF w przypadku bardzo dużych inwestycji byłoby ryzykowne na tym etapie, zaś bardzo małych – nieefektywne z uwagi na relatywnie duże koszty stałe).					
6	Z uwagi na brak możliwości bezpośredniego odniesienia się do wcześniejszych, polskich doświadczeń w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w ramach PROW, proponowana przez Wykonawcę wielkość alokacji stanowi wypadkową: (i) wielkości środków przeznaczonych na instrumenty finansowe w ramach innych programów wsparcia w Polsce; (ii) potencjalnego zainteresowania wśród zdefiniowanych adresatów wsparcia sięgnięciem po instrumenty finansowe, ujawnionego w badaniu CATI; (iii) możliwości rozwojowych rolnictwa, w tym	Wprowadzenie w ramach Poddziałania 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych, typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych – pożyczek preferencyjnych.	IZ PROW 2014-2020	Wprowadzenie odpowiednich zapisów w PROW 2014-2020; akceptacja wprowadzonych zmian przez KE, rozpoczęcie prac nad przygotowaniem systemu monitoringu wdrażania pożyczek przez MRiRW i wypracowanie wytycznych w tym zakresie dla funduszu funduszy.	I-II kwartał 2017 r.	Wysoka

	<p>przyspieszenia pożądaných przemian strukturalnych w sektorze rolnym;</p> <p>(iv) ogólnej tendencji przechodzenia z systemu dotacyjnego do systemu finansowania zwrotnego, rekomendowanej przez Komisję Europejską;</p> <p>(v) zaawansowanego momentu czasowego, w jakim wprowadzenie instrumentów finansowych byłoby potencjalnie możliwe w obecnej perspektywie czasowej obejmującej lata 2014-2020 (relatywnie krótki okres korzystania z udostępnionych instrumentów);</p> <p>(vi) postrzeganego ryzyka konkurencji ze strony oferty komercyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do większych inwestycji realizowanych przy wykorzystaniu źródeł zewnętrznego finansowania.</p>					
7	<p>łączenie instrumentów finansowych z dotacjami, choć</p>	<p>Dopuszczenie łączenia finansowania wiązać się będzie z</p>	<p>IZ PROW 2014-2020</p>	<p>Wykluczenie – w odniesieniu do perspektywy 2014-2020 –</p>	<p>I-II kwartał 2017 r.</p>	<p>Średnia</p>

	<p>teoretycznie wydaje się uzasadnione, może napotkać trudności implementacyjne. Wynikają one przede wszystkim z konieczności sprawdzenia, czy ze środków europejskich zwrotnych i bezzwrotnych nie są finansowane te same wydatki. Ponadto, zarówno przedstawiciele organizacji rolniczych, jak i reprezentanci banków wskazują, iż w tym momencie istnieje rozbudowana oferta komercyjnego finansowania pomostowego, która w opinii stron jest wystarczająca.</p>	<p>wprowadzeniem nowych mechanizmów kontrolnych i sprawozdawczych. Biorąc pod uwagę potencjalne korzyści i wady tego rozwiązania, nie rekomenduje się łączenia dotacji z instrumentami finansowymi.</p>		<p>instrumentów łączonych z pola rozważań IZ PROW 2014-2020 jako potencjalnych narzędzi wsparcia beneficjentów.</p>		
8	<p>Istnieją cztery możliwe schematy wdrażania instrumentów finansowych. O ile z punktu widzenia ostatecznego odbiorcy wsparcia przyjęty schemat nie ma większego znaczenia, to dla Instytucji Zarządzającej wybór ten rodzi liczne konsekwencje.</p>	<p>Wykonawca rekomenduje wykorzystanie scentralizowanej formuły funduszu funduszy, z Bankiem Gospodarstwa Krajowego jako jego menedżerem, współpracującym z siecią kilku banków komercyjnych mających swoje przedstawicielstwa w całej Polsce. Taka formuła pozwoli w najwyższym możliwym stopniu</p>	<p>IZ PROW 2014-2020</p>	<p>Wprowadzenie odpowiednich zapisów w PROW 2014-2020. U uruchomienie procedury wyboru funduszu funduszy.</p>	<p>I-II kwartał 2017 r.</p>	<p>Wysoka</p>

		zapewnić utrzymanie jednolitego standardu naboru i oceny wniosków o pożyczkę i zminimalizuje koszty zarządzania, które w przypadku modelu zdecentralizowanego (opartego na rozdrobnionej sieci współpracujących instytucji pożyczkowych) byłyby zdecydowanie większe.				
9	Z badań własnych oraz analizy desk research wynika, iż rolnicy dysponują niepogłębioną wiedzą dot. mechanizmu funkcjonowania instrumentów finansowych (np. wiedzą, gdzie mogą otrzymać pożyczkę, jednak nie rozumieją jej mechanizmu jej oprocentowania).	Rekomenduje się kampanię informacyjno-promocyjną wraz z jej sprofilowaniem, tak, aby informacje o IF trafiały przede wszystkim do rolników znajdujących się w luce, a także charakteryzujących się cechami, które są skorelowane z niskim poziomem wiedzy ekonomicznej.	IZ PROW 2014-2020	Przeznaczenie finansowania na działania informacyjno-promocyjne IF wśród rolników, będących potencjalnymi beneficjentami oferowanego wsparcia.	I-II kwartał 2017 r.	Średnia

Źródło: opracowanie własne.

Literatura

Biczkowski M., 2008, Absorpcja funduszy unijnych szansą rozwoju obszarów wiejskich [w:] Ilnicki D., Janc K. (red.), Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych – Europa bez granic – nowe wyzwania, Rozprawy Naukowe Instytutu Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego 3, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, s. 277–286.

Biczkowski M., 2009, Wpływ środków unijnych na przeobrażenia i rozwój obszarów wiejskich [w:] Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, t. XI, z. 4, Warszawa – Poznań – Olsztyn, s. 25–31.

Biczkowski M., 2010, Wybrane aspekty oceny wdrażania SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich” w województwie kujawsko-pomorskim [w:] Rudnicki R. (red.), Fundusze Unii Europejskiej jako czynnik modernizacji rolnictwa polskiego, Seria: Studia i Prace z Geografii i Geologii, nr 7, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 113–125.

Czudec, A., 2009, Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju wielofunkcyjnego rolnictwa. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Czyżewski A. Poczta Wajda A., 2011, Polityka rolna w warunkach globalizacji. PWE Warszawa.

Czyżewski A., Henisz-Matuszczak A. 2004, Rolnictwo Unii Europejskiej i Polski. Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.

DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES, POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS; Overview of financial instruments used in the EU multiannual financial framework period 2007-2013 and the Commission’s proposals for 2014-2020 – analytical study, European Parliament, 15.03.2012;

Dokumenty programowe PROW 2014-2020, dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, pod adresem: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>,

Dudka, H. DG Regional Policy -‘Financial engineering, major projects’ Unit, Instrumenty finansowe dla przedsiębiorstw, stan wdrażania, prezentacja na konferencję „Innowacyjne instrumenty finansowe wsparcia sektora MSP” Światowe Dni Innowacji, Poznań, 25.09.2012;

Ewaluacja ex-post Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2004–2006, 2009, IERiGŻ, IRWiR PAN, IUNiG, Warszawa.

Ginter, A., 2005, Wykorzystanie programu SAPARD w powiecie siedleckim, Akademia Podlaska, Siedlce, s. 275–285.

Główny Urząd Statystyczny, pod adresem: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rolnictwo-lesnictwo/>,

Górny M., 2002, Ekorozwój wsi i rolnictwa. WDR Włocławek.

Grzelak A., 2005, Finansowanie zewnętrzne gospodarstw rolnych, „Wieś i Rolnictwo”, nr 4 (129).

Grzelak, A. 2008, Związki gospodarstw rolnych z rynkiem w Polsce po roku 1990. Próba określenia intensywności i efektywności. AE w Poznaniu, Poznań.

Informacje dotyczące instrumentów finansowych, dostępne na stronie Ministerstwa Rozwoju , pod adresem: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/if/wiadomosci/Strony/glowna.aspx>,

Kata R., 2007, Ograniczenia kredytowe w finansowaniu innowacyjności małych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich [w:] Transfer wiedzy i działań innowacyjnych w obszarze agrobiznesu. Uwarunkowania, mechanizmy, efekty, red. S. Makarski, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Kata, R., 2011, Endogeniczne i instytucjonalne czynniki kształtujące powiązania finansowe gospodarstw rolnych z bankami. Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Klank, L., 2012, Społeczno-ekonomiczne kwestie integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską. [W:] Drygas, M., Zawalińska, K. (red.) Uwarunkowania ekonomiczne polityki rozwoju polskiej wsi i rolnictwa. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 201-224.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Ramy dla nowej generacji innowacyjnych instrumentów finansowych – unijnych platform instrumentów kapitałowych i dłużnych, Bruksela 19.10.2011, KOM(2011) 662 wersja ostateczna;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu regionów, Budżet z perspektywy „Europy 2020”, cz. I, Bruksela 29.06.2011, KOM(2011)500 wersja ostateczna;

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu regionów, Budżet z perspektywy „Europy 2020”, cz. II: Poszczególne dziedziny polityki, Bruksela 29.06.2011, KOM(2011) 500 wersja ostateczna;

Kowalski, S., 2008, Wykorzystanie środków pomocowych UE do modernizacji gospodarstw rolnych, *Inżynieria Rolnicza*, nr 5 (103), Warszawa, s. 15–20.

Krasucka, M., 2011, Rolnicze gospodarstwa domowe. [W:] Staniszewski, G. (red.) *Produkty i usługi finansowe dla gospodarstw domowych w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole, s. 59-74.

Kulawik J., 2000, Ograniczenia kredytowe w rolnictwie. Rodzaje, skutki i możliwości ich łagodzenia, „*Bank i Kredyt*”, nr 9.

Kulawik J., 2003, Kredytowanie i finansowanie rolnictwa w przededniu integracji z Unią Europejską, cz. 1, „*Bank i Kredyt*”, nr 6.

Malchar-Michalska, D., 2012, *Rozwój polskiego rolnictwa w perspektywie roku 2030*. [W:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, Nr. 246, s. 219-228.

Marks-Bielska, R., 2010, *Rynek ziemi rolniczej w Polsce – uwarunkowania i tendencje rozwoju*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.

Materiały zamieszczone na partnerskiej stronie internetowej Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, poświęconej tematyce instrumentów finansowych, pod adresem: <https://www.fi-compass.eu/esif/eafrd>.

Mishkin F.S., 1990, *Asymmetric Information and Financial Crises: A Historical Perspective*, NBER Working Papers Series, Working Paper 3400.

Noev, N. *inancial instruments under the EAFRD: Today and the future*, European Commission DG AGRI/G1, prezentacja ENRD, Rural financing, Background documents and links;

Puślecki Z.W., Kmiecik R., Walkowski M., 2011, *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu konkurencyjności UE*. Wyd. Elipsa Warszawa.

Raport z badania „Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020”, zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa

Rozwoju pod adresem:

http://www.ewaluacja.gov.pl/Dokumenty_ewaluacyjne/Documents/MRR_luka_raport.pdf,

Raport z badania „Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013”, zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju pod adresem:

<http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx#strona=1&zakladka=2>,

Raport z ewaluacji ex-ante Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi pod

adresem: <http://www.minrol.gov.pl/pol/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2014-2020>,

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.).

System zbierania i wykorzystywania danych rachunkowych z gospodarstw rolnych FADN, pod adresem: <http://fadn.pl>,

Tomczak F., 2004, Od rolnictwa do agrobiznesu. Transformacja gospodarki rolno-żywnościowej Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, SGH, Warszawa.

Wilkin, J., 2012, Wieś i rolnictwo w strukturach współczesnej Polski. [W:] Drygas, M., Zawalińska, K. (red.) Uwarunkowania ekonomiczne polityki rozwoju polskiej wsi i rolnictwa. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, s. 19-40.

Spis tabel

Tabela 1. Respondenci w ramach IDI z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w programowanie i wdrażanie PROW 2014-2020.....	22
Tabela 2. Respondenci w ramach IDI z ekspertami w zakresie instrumentów finansowych, w tym przedstawicielami pośredników finansowych.....	24
Tabela 3. Uczestnicy panelu ekspertów	28
Tabela 4. Ocena potencjału do zastosowania IF w ramach wszystkich działań/poddziałań/typów operacji przewidzianych w ramach PROW 2014-2020.....	32
Tabela 5. Ocena potencjału do zastosowania IF w ramach działań „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich” oraz „Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy LEADER (RLKS – rozwój lokalny kierowany przez społeczność)”	44
Tabela 6. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Jak ocenia Pan/i dostępność finansowania zwrotnego (z udziałem środków publicznych) dla potrzeb działalności Państwa jednostki samorządowej?” [w % wskazań].....	46
Tabela 7. Dochody, wydatki, wynik budżetów oraz źródła finansowania deficytu gmin w 2015 r. (w tys. zł).....	47
Tabela 8. Trudności napotkane przez jst przy korzystaniu z pożyczki/poręczenia [w % wskazań, pytanie wielokrotnego wyboru]	48
Tabela 9. Sytuacje, w których jst ubiegały się o finansowanie zwrotne, ale nie udało się go pozyskać [w % wskazań]	48
Tabela 10. Rozkład odpowiedzi na pytanie "Jak ocenia Pan/i dostępność finansowania zwrotnego (z udziałem środków publicznych) dla potrzeb działalności Państwa LGD?" [w % wskazań].....	49
Tabela 11. Trudności napotkane przez jst przy korzystaniu z pożyczki/poręczenia [w % wskazań, pytanie wielokrotnego wyboru]	49
Tabela 12. Sytuacje, w których LGD ubiegały się o finansowanie zwrotne, ale nie udało się go pozyskać [w % wskazań]	50
Tabela 13. Rozkład odpowiedzi na pytanie o postrzegane gospodarstwa rolne z utrudnionym dostępem do finansowania zewnętrznego [w % wskazań; pytanie wielokrotnego wyboru].....	64
Tabela 14. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według czasu istnienia firmy na rynku [w % wskazań].....	65
Tabela 15. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według liczby pracowników zatrudnionych w gospodarstwie [w % wskazań].....	66
Tabela 16. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według osiągniętego wyniku finansowego [w % wskazań].....	66
Tabela 17. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według formy prawnej gospodarstwa [w % wskazań].....	67
Tabela 18. Rozkład odpowiedzi na pytanie o rezygnację z inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki, dotacji lub innego finansowania zewnętrznego według typu gospodarstwa [w % wskazań]....	67
Tabela 19. Efekty braku finansowania zewnętrznego planowanych inwestycji.....	68
Tabela 20. Wielkość inwestycji netto w gospodarstwach według klas wielkości ekonomicznej [w zł].....	71
Tabela 21. Wielkość inwestycji netto w gospodarstwach według typów rolniczych [w zł].....	71
Tabela 22. Inwestycje netto według regionów oraz wielkości gospodarstw [w 2013 r.; w EUR].....	72

Tabela 23. Zobowiązania krótkoterminowe według regionów oraz wielkości gospodarstw [w 2013 r.; w EUR].....	73
Tabela 24. Zobowiązania długo- i średnioterminowe według regionów oraz wielkości gospodarstw [w 2013 r.; w EUR].....	73
Tabela 25. Efekt mnożnikowy i efekt dźwigni dla kapitału pożyczkowego uruchomionego w ramach PROW 2014-2020	91
Tabela 26. Studium przypadku doświadczeń zagranicznych: Łotwa	99
Tabela 27. Studium przypadku doświadczeń zagranicznych: Rumunia.....	102
Tabela 28. Studium przypadku doświadczeń zagranicznych: Bułgaria	104
Tabela 29. Zalety i wady podstawowych instrumentów finansowych	106
Tabela 30. Rekomendacje dla zastosowania instrumentu finansowego w PROW 2014-2020	111
Tabela 31. Proponowany instrument finansowy dla typu operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych	113
Tabela 32. Szacunki kapitalizacji planowanego instrumentu finansowego.....	117
Tabela 33. Sposób, w jaki instrument finansowy ma się przyczynić się do osiągnięcia celów szczegółowych	124
Tabela 34. Oszacowanie wielkości luki finansowej w sektorze gospodarstw rolnych.....	180
Tabela 35. Respondenci badania CATI wg województw	182
Tabela 36. Respondenci badania CATI wg typu gospodarstwa	183
Tabela 37. Respondenci badania CATI wg liczby pracowników w gospodarstwie	184
Tabela 38. Respondenci badania CATI wg czasu działania/funkcjonowania gospodarstwa	184
Tabela 39. Indeks pytań badawczych wraz z odpowiedziami.....	185

Spis wykresów

Wykres 1.....	94
---------------	----

Spis schematów

Schemat 1. Przyczyny i mechanizm zewnętrznych ograniczeń kredytowych.....	63
Schemat 2. Potencjalne dodatkowe zasoby publiczne i prywatne uruchamiane przy zastosowaniu instrumentów finansowych.....	89
Schemat 3. Model wdrażania instrumentów finansowych	118
Schemat 4. Układ instytucjonalny wsparcia rozwoju rolnictwa w Polsce	120

Aneks I. Narzędzia badawcze

CATI z przedstawicielami gospodarstw rolnych spoza FADN

Nazywam się, reprezentuję firmę Ecorys Polska Sp. z o.o., która na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi realizuje badanie pn.: „Ocena ex ante celowości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”.

Celem badania jest określenie zasadności, możliwości i zakresu wykorzystania/zastosowania instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020. Wypowiedzi naszych Rozmówców, ich doświadczenia i opinie, mają umożliwić sformułowanie przez nasz zespół badawczy wniosków i rekomendacji dla władz w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w latach 2014-2020. Stąd też zależy nam na tym, aby w badaniu wzięła udział osoba dysponująca możliwie najszerszą wiedzą w zakresie zarządzania pieniędzmi w Państwa gospodarstwie, w tym korzystania z różnych form finansowania zwrotnego takich jak np. kredyty, pożyczki.

Zapewniamy poufność w zakresie uzyskanych od Pana(i) informacji. W raporcie nie pojawi się Pana(i) imię i nazwisko, ani inne dane, które mogłyby umożliwić identyfikację Pani/Pana osoby jako wyrażiciela/ki konkretnej opinii.

Nasza rozmowa może potrwać około 20 minut.

M1. Proszę powiedzieć, czy Państwa gospodarstwo uczestniczy w badaniu Polski FADN - System Zbierania i Wykorzystywania Danych Rachunkowych z Gospodarstw Rolnych?

- a) Tak-> KONIEC WYWIADU
- b) Nie

M2. Proszę powiedzieć, jaką formę ma Państwa gospodarstwo?

- a) gospodarstwo rolne osoby fizycznej
- b) gospodarstwo rolne osoby prawnej (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, rolnicza spółdzielnia produkcyjna)

[jeżeli liczba zrealizowanych ankiet dla danej formy gospodarstwa przekracza liczbę zakładaną - KONIEC WYWIADU]

M3. Proszę powiedzieć, na terenie którego województwa znajduje się Państwa gospodarstwo?

- a) dolnośląskie

- b) kujawsko-pomorskie
- c) lubelskie
- d) lubuskie
- e) łódzkie
- f) małopolskie
- g) mazowieckie
- h) opolskie
- i) podkarpackie
- j) podlaskie
- k) pomorskie
- l) śląskie
- m) świętokrzyskie
- n) warmińsko-mazurskie
- o) wielkopolskie
- p) zachodniopomorskie

[jeżeli liczba zrealizowanych ankiet dla danego województwa przekracza liczbę zakładaną - KONIEC WYWIADU]

M4. Proszę podać nazwę powiatu, na terenie którego znajduje się Państwa gospodarstwo?

.....

M5. Proszę podać typ Państwa gospodarstwa.

- a) gospodarstwo specjalizujące się w uprawach polowych -> podaj powierzchnię w ha ...
- b) gospodarstwo specjalizujące się w uprawach ogrodniczych (warzyw, truskawek, kwiatów i roślin ozdobnych), grzybów i w szkółkarstwie -> podaj powierzchnię w ha [Ankieter: dla grzybów – podziel przez 100] ...
- c) gospodarstwo specjalizujące się w uprawie drzew i krzewów owocowych (uprawy trwałe) -> podaj powierzchnię w ha ...
- d) gospodarstwo specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych paszami objętościowym [tzn. w chowie bydła mlecznego, bydła rzeźnego, owiec, kóz i innych zwierząt żywionych paszami objętościowymi] -> podaj liczbę sztuk ...
- e) gospodarstwo specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych paszami treściwymi [tzn. w chowie trzody chlewnej, drobiu i innych zwierząt żywionych paszami treściwymi] -> podaj liczbę sztuk [Ankieter: dla drobiu – podziel przez 100]...
- f) gospodarstwo mieszane, prowadzące różne uprawy -> podaj powierzchnię w ha ...
- g) gospodarstwo mieszane, prowadzące chów różnych zwierząt -> podaj liczbę sztuk [Ankieter: dla drobiu – podziel przez 100]...

- h) gospodarstwo mieszane, prowadzące różne uprawy i chów różnych zwierząt -> podaj powierzchnię w ha [ankieter: dla grzybów – podziel przez 100] ... / podaj liczbę sztuk [Ankieter: dla drobiu – podziel przez 100]...
- i) inne, jakie?

[Filtr: jeżeli uśredniona wielkość ekonomiczna gospodarstwa, wyliczona przy wykorzystaniu Kalkulator wielkości ekonomicznej - Kalkulator Standardowej Produkcji IEEiGŻ, przy danym typie gospodarstwa oraz wielkości produkcji roślinnej/zwierzęcej > 4000 EUR -> KONIEC ANKIETY]

Z1. Ilu pracowników w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnia Państwa gospodarstwo rolne w tej chwili uwzględniając wszystkie formy umów (o pracę, dzieło, zlecenie), jednak z wyłączeniem właściciela oraz osób pracujących nieodpłatnie?

- a) 0
- b) 1
- c) 2-4
- d) 5-9
- e) 10-49
- f) 50-249
- g) co najmniej 250+ osób -> KONIEC WYWIADU
- h) nie wiem/brak odpowiedzi/trudno powiedzieć/odmowa odpowiedzi -> KONIEC WYWIADU

Z2. Od jakiego czasu działa/funkcjonuje Państwa gospodarstwo?

- a) Poniżej 6 miesięcy
- b) 6-12 m-cy
- c) 13-24 m-ce
- d) 25 miesięcy - 5 lat
- e) Powyżej 5 lat
- f) Nie wiem -> PROSIĆ O WYWIAD Z OSOBA, KTÓRA WIE
- g) Odmowa odpowiedzi -> KONIEC WYWIADU

Z3. Czy Państwa gospodarstwo w 2015 r. osiągnęło:

- a) zysk
- b) bilans „0”
- c) stratę
- d) nie wiem/brak odpowiedzi/trudno powiedzieć/odmowa odpowiedzi -> KONIEC WYWIADU

24. Proszę podać przybliżoną kwotę przychodów uzyskanych w 2015 r.?

[Ankieter: poczekaj na spontaniczną odpowiedź, wpisz wskazaną wartość. Jeżeli respondent ma problem, podaj definicję przychodu: jest to łączna wartość sprzedanych produktów netto, a także przychody finansowe i operacyjne]

- a) kwota
- b) nie wiem/brak odpowiedzi/odmowa odpowiedzi

25. [JEŻELI Z3=a] Proszę podać przybliżoną wysokość zysku osiągniętego w 2015 r.?

[Ankieter: poczekaj na spontaniczną odpowiedź, gdy odpowiedź nie pamiętam - dopytać o procent w przychodach zysku; Jeżeli respondent ma problem, podaj definicję zysku: różnica między całkowitymi przychodami uzyskanymi ze sprzedaży produktów, a całkowitymi kosztami poniesionymi na wytworzenie tych produktów]]

- a) zysk
- b) procent (udział zysku w przychodach).....
- c) nie wiem/brak odpowiedzi/odmowa odpowiedzi

26. [JEŻELI Z3=c] Proszę podać przybliżoną wysokość straty odnotowanej w 2015 r.?

[Ankieter: poczekaj na spontaniczną odpowiedź, gdy odpowiedź nie pamiętam - dopytać o procent straty w przychodach]]

- a) strata
- b) procent (udział straty w przychodach).....
- c) nie wiem/brak odpowiedzi/odmowa odpowiedzi

27. Czy w ciągu ostatnich 3 lat zrezygnowali Państwo z przeprowadzenia inwestycji z powodu niedostępności kredytu, pożyczki lub innego finansowania zewnętrznego?

- a) TAK
- b) NIE -> PRZEJŚĆ DO PYTANIA Z9

28. Jak brak uzyskania finansowania wpłynął na Państwa działalność?

[wielokrotny wybór]

- a) nie miało to większego wpływu na działalność naszego gospodarstwa
- b) rozwój naszego gospodarstwa jest wolniejszy
- c) mamy problemy z utrzymaniem płynności
- d) w naszym gospodarstwie wystąpiły przejściowe problemy z płynnością
- e) musieliśmy dokonać redukcji zatrudnienia wśród pracowników gospodarstwa
- f) inne, jakie?.....

Z9. Proszę wskazać, czy w ciągu ostatnich trzech lat...?

	Tak	Nie	Nie wiem/ Trudno powiedzieć	Jeśli tak			Jeśli nie	Jeśli Ubiegaliśmy się, ale nie otrzymaliśmy -> DLACZEGO?
				Jaka była wysokość...	Środki otrzymane w ramach tej formy wsparcia były: 1. Takiej wysokości, o jaką się ubiegano 2. Niższe od wysokości, o jaką się ubiegano 3. Trudno powiedzieć	Jeśli tak, na ile są Państwo zadowoleni z dopasowania tej formy wsparcia do Państwa potrzeb? 1. Zdecydowanie zadowoleni 2. Raczej zadowoleni 3. Raczej niezadowoleni 4. Zdecydowanie niezadowoleni 5. Trudno powiedzieć	Proszę krótko uzasadnić	Jeśli nie, dlaczego? 1. Nie było potrzeby / nie ubiegaliśmy się 2. Ubiegaliśmy się, ale nie otrzymaliśmy -> 3. Z innego powodu, jakiego...?
Korzystali Państwo z poręczenia z funduszu poręczeniowego	1	2	99	(Proszę podać nazwę funduszu)	... udzielonego poręczenia? (ANKIETER: WPISZ W TYSIĄCACH		...	

					ZŁOTYCH)					
Korzystali Państwo z kredytu w rachunku bieżącym	1	2	99	Bank komercyjny Bank spółdzielczy Inne, jakie?	... udzielonego kredytu? (ANKIETER: WPISZ W TYSIĄCACH ZŁOTYCH)			...		
Korzystali Państwo z kredytu inwestycyjnego/hipotecznego (z banku komercyjnego/spółdzielczego)	1	2	99	Bank komercyjny Bank spółdzielczy Inne, jakie?	... udzielonego kredytu? (ANKIETER: WPISZ W TYSIĄCACH ZŁOTYCH)			...		

Z10. Czy w ciągu najbliższych 12 miesięcy zamierzacie Państwo ubiegać się o kredyt lub pożyczkę?

- i. TAK -> [Ankieter: dopytać]
 - 1. o jaką kwotę zamierzacie się Państwo ubiegać?
- ii. NIE -> [Ankieter: dopytać] -> PRZEJŚĆ DO PYTANIA Z13
 - 1. Dlaczego nie? [W razie spontanicznej odpowiedzi respondenta zaznacz podaną odpowiedź i próbuj dopytać o inne powody]

[wielokrotny wybór, randomizacja kolejności (z wyjątkiem odp. j.)]

- a) brak potrzeb inwestycyjnych
- b) finansowanie inwestycji środkami własnymi
- c) niezchęcenie skomplikowaniem lub czasochłonnością procedur aplikacyjnych
- d) brak znajomości oferty pożyczkowo-kredytowej
- e) przewidujemy, że nie spełnilibyśmy kryteriów
- f) obawa przed zadłużeniem gospodarstwa
- g) brak zdolności gospodarstwa do spłaty rat
- h) brak odpowiednich zabezpieczeń
- i) nieatrakcyjność dostępnej dla nas oferty finansowania zewnętrznego
- j) inne (jakie?)

Z11. Na jaki cel chcecie Państwo przeznaczyć kredyt/pożyczkę, o którą będziecie się ubiegać?

[wielokrotny wybór, poczekaj na spontaniczną odpowiedź respondenta i dopasuj do kafeterii, dopytaj dla uszczegółowienia a. i b.]

- a) wprowadzenie nowych lub ulepszonych wyrobów/usług (np. poszerzenie asortymentu uprawianych owoców czy warzyw)
- b) zmiana technologii, czyli sposobu wytwarzania towarów i/lub usług (np. automatyzacja w rolnictwie)
- c) nabycie biura/lokalu/gruntu/budynku
- d) inwestycje w odnawialne źródła energii
- e) budowa biura/lokalu/budynku
- f) nabycie samochodu i/lub innych pojazdów na potrzeby gospodarstwa (np. traktora)
- g) nabycie maszyn i/lub urządzeń technicznych
- h) remont maszyn, pojazdów, budynków
- i) informatyzacja (wprowadzanie nowych systemów IT, informatyzacja procesów, stosowanie nowego oprogramowania)
- j) nabycie narzędzi i/lub środków/materiałów do produkcji (np. środki ochrony roślin)

- k) zwiększenie produkcji towarów i/lub usług
- l) poprawa płynności finansowej gospodarstwa rolnego
- m) inne, jakie?

Z12. Jaka jest szacunkowa wartość kredytu, pożyczki?

[Ankieter: poczekał na spontaniczną odpowiedź, wpisał wskazaną kwotę]

- a) kwota
- b) nie wiem/brak odpowiedzi/odmowa odpowiedzi

Z13. Czy Pani/Pana gospodarstwo planuje w najbliższych latach aplikować o dofinansowanie ze środków unijnych?

- a) Tak
- b) Raczej tak
- c) Raczej nie → PRZEJŚĆ DO PYTANIA Z16
- d) Nie → PRZEJŚĆ DO PYTANIA Z16
- e) Nie wiem na tym etapie/ jest zbyt wcześnie, by o tym mówić → PRZEJŚĆ DO PYTANIA Z16

Z14. W najbliższych latach środki unijne mogą być oferowane nie jako dotacje, ale także jako np. pożyczki, kredyty i poręczenia. Proszę powiedzieć, czy Państwa gospodarstwo rozważyłoby uzyskanie dofinansowania w postaci:

[uwaga dla ankietera: w przypadku wątpliwości, przedstawić respondentowi określoną definicję:

Pożyczka – instytucja udzielająca pożyczki udostępnia na określony czas pożyczkobiorcy określoną sumę pieniędzy, zaś pożyczkobiorca zobowiązuje się w umówionym terminie je zwrócić (powiększoną o wynagrodzenie dla pożyczkodawcy z tytułu ich udostępnienia). Inaczej niż kredyt, pożyczka ową nie musi określać celu, na jaki jest przeznaczona.

Poręczenie kredytowe (gwarancja kredytowa) – jest formą zabezpieczenia spłaty kredytu, które podmiot może otrzymać celem uzyskania kredytu inwestycyjnego lub obrotowego. Poręczenie/gwarancja pozwala na częściowe zabezpieczenie kredytu Kredytobiorcom, którzy nie mają wystarczającego majątku lub nie chcą go wykorzystywać.

Kredyt preferencyjny – część kosztów takiego kredytu ponosi za kredytobiorcę Skarb Państwa/Unia Europejska lub inna instytucja publiczna. Dofinansowanie dostępne jest tylko w sytuacjach szczególnie ważnego interesu społecznego (np. program „Rodzina na swoim” pozwalający uzyskać dofinansowanie kosztów kredytu mieszkaniowego, program „Pierwszy Biznes” wspomagający aktywizację zawodową osób bezrobotnych do 25 roku życia, a także

kredyty dla rolnictwa i ofiar klęsk żywiołowych ARiMR).

Subsydiowanie odsetek – mieszane, bezzwrotne narzędzie wsparcia, wymagające przejścia procedury bankowej. Posiada pewne cechy kredytów umarzalnych. W miarę spłaty rat kapitałowych kredytu, pośrednik finansowy spłaca za odbiorcę ostatecznego całość lub część raty odsetkowej. Wstrzymanie spłaty rat kapitałowych powoduje automatyczne wstrzymanie spłaty rat odsetkowych.

Kredyt umarzalny – wsparcie dotacyjne przy zachowaniu procedur kredytowych. Z narzędzia mogą skorzystać takie podmioty, które posiadają zdolność kredytową i przejdą procedury weryfikacyjne. Kredyty umarzalne mogą być wypłacane w dwóch trybach: 1.) kredyt umarzalny po spłacie określonej części, 2.) kredyty spłacane proporcjonalnie - wypłata następuje równocześnie ze spłatami kolejnych rat kredytowych.

	Tak	Jeśli tak → Jaki musi być minimalny poziom dofinansowania z funduszy unijnych? W %	Nie	Nie wiem/ Trudno powiedzieć
1. Pożyczki	1	...%	2	99
2. Poręczenie kredytowe (gwarancja kredytowa)	1	...%	2	99
3. Kredyt preferencyjny	1 /podać warunki /	...%	2	99
4. Subsydiowanie odsetek	1	...%	2	99
5. Kredyt umarzalny	1	...%	2	99
6. Inne, jakie?	1	...%	2	99

Z15. Z jakich źródeł mają Państwo zamiar sfinansować wkład własny na realizację projektu/projektów współfinansowanych ze środków unijnych?

- a) Ze środków własnych
- b) Z kredytu
- c) Z pożyczki
- d) Inne, jakie?
- e) Nie wiem

Z16. Jakie gospodarstwa rolne Państwa zdaniem mają najbardziej utrudniony dostęp do kredytu bankowego?

[Ankieter: poczekać na spontaniczną odpowiedź lub wpisać inne]

- a) Działające krótko na rynku
- b) Gospodarstwa bardzo małe, niezatrudniające pracowników (wszystkie, bez względu na to ile lat działają na rynku)
- c) Gospodarstwa rolne z danego sektora (proszę wpisać, jakiego.....)
- d) Gospodarstwa rolne o określonej lokalizacji (proszę wpisać, jakiej.....)
- e) Inna odpowiedź, jaka.....?

Wywiady indywidualne z przedstawicielami instytucji zaangażowanych w programowanie i wdrażanie PROW 2014-2020

Data	.....	Moderator	.....
Osoba udzielająca wywiadu	.....	Stanowisko	.....

WPROWADZENIE IF DO PROW 2014-2020 i dopasowanie do celów Programu

1. Jaką rolę odgrywa Pana/Pani instytucja w procesach w programowania i wdrażania PROW 2014-2020? Jakie konkretnie działania realizuje i jaki jest jej zakres odpowiedzialności?
2. Realizacja których z dostępnych instrumentów finansowych byłaby zasadna w ramach PROW 2014-2020 (w szczególności w kontekście potencjalnego popytu)? I jaki mix IF zapewni pożądaną spójność całego systemu zapewniając mu maksymalną efektywność? Czy należy zastosować podział względem priorytetów lub działań PROW 2014-2020?
3. Jaka powinna być minimalna alokacja na poszczególne instrumenty finansowe, aby zapewnić wartość dodaną realizacji takich instrumentów? Jaka powinna być docelowa alokacja środków (publicznych i prywatnych) by osiągnąć cele PROW 2014-2020?
4. Jakie ma Pan/Pani oczekiwania, co do wpływu i skutków wdrożenia instrumentów finansowych do realizacji PROW 2014-2020? Jaką potencjalną efektywnością mogą wykazać się poszczególne instrumenty finansowe, z punktu widzenia możliwości wielokrotnego wykorzystywania alokowanych środków i stworzenia wieloletniej perspektywy dla interwencji za pomocą instrumentów zwrotnych? W jakim stopniu wdrożenie IF przyniesie dodatkową wartość w realizacji PROW 2014-2020?
5. Jak ocenia Pani/Pan kompatybilność z innymi formami wsparcia na szczeblu krajowym i unijnym? Czy istnieje możliwość łączenia IF z innymi formami wsparcia np. dotacjami?

DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA Z WYKORZYSTANIA IF i porównanie z poprzednią perspektywą

6. Czy Pana/Pani instytucja ma doświadczenia z wprowadzenia instrumentów finansowych do realizacji innych programów operacyjnych? Jeśli tak, to jakie? Czy wprowadzenie instrumentów finansowych przyniosło oczekiwane rezultaty? Jakie pojawiały się problemy związane z tą formą wsparcia? O jakich konkretnie IF jest tu mowa?
7. Jakie elementy systemu programowania i wdrażania PROW 2014-2020 stanowią najsłabszą stronę i mocną stronę z punktu widzenia celów wsparcia i wprowadzenia IF? Czy można wskazać na rozwiązania, które zbudowano w poprzednim okresie programowania i „przeszczepiono” do obecnej perspektywy finansowania, które ułatwią udzielania wsparcia w formie instrumentów finansowych?

8. Jakie czynniki sprawiły, że rozpoczęto rozważania nad prowadzeniem instrumentów finansowych do nowej perspektywy? Czy pojawiły się czynniki wspierające to rozwiązanie (np. instytucjonalne, rynkowe, itd.)? Czy brano pod uwagę rozwiązania międzynarodowe?
9. Które z doświadczeń w zakresie realizowanych w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013 instrumentów finansowych, można wykorzystać podczas wdrażania PROW 2014-2020? W jaki sposób te doświadczenia należy wykorzystać?
10. Czy ma Pan/ani wiedzę na temat zastosowania instrumentów finansowych w rolnictwie, które pozwoliłyby ulokować te instrumenty w perspektywie 2014-2020? Jakie zalety i wady miał stosowany w rolnictwie system kredytów preferencyjnych?
11. Jakie doświadczenia wynikają z dotychczasowego funkcjonowania instrumentów finansowych w postaci gwarancji i poręczeń, w ramach mijającej perspektywy finansowej, w tym programów nieotrzymujących wsparcia ze środków UE (działalność funduszy poręczeniowych, kredytów preferencyjnych obsługiwanych przez ARiMR, program poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, w szczególności gwarancje portfelowe de minimis (Portfelowa Linia Gwarancyjna)?
12. Czy na podstawie swojego doświadczenia może Pan/Pani stwierdzić, jakie czynniki mogą potencjalnie wpłynąć na poziom kosztów związanych z zarządzaniem instrumentami finansowymi w ramach PROW 2014-2020?
13. Czy i ewentualnie jakie elementy powinien zawierać system monitorowania instrumentów zwrotnych, aby umożliwił prawidłowy monitoring ich działania (biorąc pod uwagę dostępność danych, specyfikę instrumentów zwrotnych, obciążenia administracyjne)? Czy będzie to nowy system czy też zostanie zbudowany na rozwiązaniach zastosowanych w odniesieniu do innych programów operacyjnych w perspektywie 2007-2013?

RYNEK

14. Jak ocenia Pan/Pani efektywność rynku finansowego w kontekście realizacji projektów PROW 2014-2020? Czy można mówić o pewnych niedoskonałościach i lukach finansowej? Z czego one wynikają? Co jest ich przyczyną i jakie są skutki ich występowania dla ostatecznych odbiorców pomocy?
15. Czy wprowadzenie IF ma szansę zmniejszyć lukę finansową?
16. Jak kształtuje się potencjał administracyjny oraz potencjał po stronie potencjalnych pośredników finansowych (agencji, banków, funduszy, instytucji finansowych itp.) do wdrażania instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020? Czy jest on wystarczający?
17. Jakie należy przyjąć miary efektywności do oceny poszczególnych IF? Czy należy przyjąć kryteria/standardy rynkowe czy też stworzyć miary odpowiadające PROW? Jak ocenia Pan/Pani efektywność wsparcia w formie IF w porównaniu z mechanizmem dotacyjnym?

Wywiady indywidualne z ekspertami w zakresie instrumentów finansowych, w tym przedstawicielami pośredników finansowych

Data	.....	Moderator	.....
Osoba udzielająca wywiadu	.....	Stanowisko	.....

1. Proszę powiedzieć kilka zdań o sobie oraz instytucji, którą Pan/i reprezentuje (kiedy powstała, jaki jest cel działalności, do kogo jest adresowana działalność itp.).
2. Jakie są Pana/i bezpośrednie doświadczenia z PROW 2007-13 (np. był/a Pan/i ekspertek/ką, asesorem/ką, realizował/a Pan/i projekt finansowany z PROW, pełnił/a inną rolę)? Jakie są doświadczenia Pana/i instytucji?
3. Jaka jest Pana/i wiedza na temat PROW 2014-2020. Czy zna Pan/i:
 - cele/priorytety/ działania/ poddziałania
 - rodzaje wsparcia
 - grupy beneficjentów
 - inne elementy Programu?

[MODERATOR: Na podstawie trzech pierwszych pytań proszę ocenić zakres wiedzy respondenta. Jeśli wiedza ta jest na tyle niska, że trudnością będzie udzielenie odpowiedzi na dalsze pytania, proszę wręczyć respondentowi syntetyczny opis PROW i go wspólnie krótko omówić]

4. Zanim przejdziemy do pytań dotyczących ściśle PROW, chciałem/am ogólnie zapytać, w jakim stopniu podmioty działające w branży rolniczej korzystają z finansowania zewnętrznego.
5. Które grupy najchętniej z niego korzystają, które zaś najrzadziej? Jakie jest przeznaczenie finansowania (np. zachowanie ciągłości finansowej, inwestycje, spłata poprzednich zadłużeń)? Jakie są najczęściej wybierane instrumenty finansowe?
6. Czy zdarza się, że podmioty z branży rolniczej mają problemy z dostępem do kapitału? Kogo dotyka przede wszystkim ten problem? Czy sytuacja na przestrzeni ostatnich 10 lat się zmieniła?
7. Czy na istnienie niedoskonałości rynku ma wpływ: (a) charakterystyka podejmowanych inwestycji? (b) charakterystyka podmiotów zainteresowanych podjęciem tego rodzaju

- inwestycji? (c) wielkość inwestycji? (d) zakres dostępnych źródeł finansowania takich inwestycji? (e) inne przyczyny?
8. Jakie są konsekwencje występowania niedoskonałości rynku w dostępie do finansowania dla podmiotów potencjalnie zainteresowanych realizacją działań w ramach PROW 2014-2020?
 9. Jakie źródła finansowania wydają się Pana/i zdaniem najlepiej odpowiadać specyfice działalności związanej z branżą rolniczą? Jaką rolę odgrywa finansowanie inwestycji ze środków własnych? Czy istnieją preferowane źródła finansowania? Z czego to wynika?
 10. Czy specyfika działań przewidzianych do wsparcia w ramach PROW 2014-2020 czyni je bardziej ryzykownymi z perspektywy instytucji finansowej? Jeśli tak, co konkretnie ma na to wpływ?
 11. Jakie bariery wiążą się z korzystaniem z poszczególnych instrumentów finansowych z perspektywy biorcy finansowania?
 12. Jak Pan/i ogólnie ocenia poziom wiedzy rolników/ przedsiębiorców związanych z branżą rolniczą o zewnętrznych źródłach finansowania? Czy Pana/i zdaniem niezbędne będzie wsparcie informacyjne w odniesieniu do instrumentów finansowych?
 13. Jakiego rodzaju działania należy Pana/i zdaniem podjąć, aby w sposób możliwie najbardziej efektywny wykorzystać instrumenty finansowe skierowane do rolników/ sektora rolnego?
 14. Jakie bariery wiążą się z korzystaniem z poszczególnych instrumentów finansowych z perspektywy pośrednika finansowego?
 15. Czy wsparcie udzielane w oparciu o instrumenty finansowe generuje u jego odbiorców wartość dodaną w wymiarze: (a) finansowym? (b) konkurencyjnym? (c) innowacyjnym? (d) rynkowym? Jaki jest wpływ wsparcia udzielonego w oparciu o instrumenty finansowe (w porównaniu ze wsparciem dotacyjnym) na (i) ograniczanie oportunistycznych zachowań odbiorców tego wsparcia? (ii) większą racjonalizację decyzji inwestycyjnych?
 16. Czy jednocześnie należy oczekiwać negatywnych efektów zastosowania instrumentów finansowych w postaci np. zakłócenia działania rynku poprzez stworzenie konkurencji konkurencją dla instrumentów finansowych funkcjonujących bez wykorzystania środków publicznych?
 17. Czy można wskazać te instrumenty finansowe, które szczególnie dobrze nadają się do zastosowania w odniesieniu do (i) poszczególnych działań/poddziałań PROW 2014-2020? (ii) typów operacji? (iii) grup docelowych?

[MODERATOR: Proszę pomocniczo zaprezentować kartkę z informacjami nt. PROW]

18. A czy zasadne jest łączenie ich z dotacjami? Co za tym przemawia?
19. Czy można wskazać te instrumenty finansowe, które szczególnie dobrze nadają się do zastosowania w odniesieniu do (i) konkretnego etapu rozwoju podmiotu? (ii) jego wielkości? (iii) aktywności ekonomicznej?
20. Jak powinny zostać określone warunki wsparcia, by potencjalni beneficjenci PROW byli zainteresowani korzystaniem z instrumentów finansowych?
21. Jakiego – na bazie Państwa wcześniejszych doświadczeń – potencjalnego efektu dźwigni można oczekiwać w wyniku zastosowania poszczególnych instrumentów finansowych?
22. Jakie Pana/i zdaniem powinno się stosować miary efektywności instrumentów finansowych, które pozwolą na przeprowadzenie ich prawidłowej oceny? Jakie elementy powinno się brać pod uwagę prowadząc monitoring instrumentów zwrotnych (biorąc pod uwagę dostępność danych, specyfikę instrumentów zwrotnych, obciążenia administracyjne)?
23. Czy Pana/i zdaniem instytucje zaangażowane we wdrażanie PROW 2014-2020 mają wystarczający potencjał by efektywnie realizować swoje zadania? Jak zaś ocenia Pan/i potencjał po stronie potencjalnych pośredników finansowych (agencji, banków, funduszy, instytucji finansowych itp.)? Czy jest on wystarczający? Czy może stanowić barierą dla efektywnego wdrażania IF?
24. Jakie są mocne, a jakie słabe strony istniejącego obecnie systemu instytucjonalnego zaangażowanego we wdrażanie instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020? Co powinno zostać zmodyfikowane?
25. Jakie aspekty (kryteria) powinny być brane pod uwagę przy wyborze podmiotów wdrażających i pośredników finansowych, aby zagwarantować optymalny sposób wdrażania instrumentów finansowych w PROW 2014-2020?

Wywiady telefoniczne z przedstawicielami organizacji działających w obszarze rolnictwa

Data	.....	Moderator	.....
Osoba udzielająca wywiadu	.....	Stanowisko	.....

1. Jakie Państwa zdaniem czynniki determinują zainteresowanie wśród odbiorców wsparcia korzystanie z instrumentów finansowych tj. fundusz pożyczkowy, fundusz kapitałowy, fundusz poręczeniowy, pożyczki podporządkowane itp. w sektorze rolnictwa?
2. Według Państwa wiedzy, jakiego typu działania wdrażane w ramach PROW 2014-2020 w szczególności powinny otrzymać wsparcie w formie instrumentów finansowych i dlaczego? Jakie grupy docelowe mogą na tym najwięcej skorzystać?
3. W oparciu o Państwa dotychczasowe doświadczenia, które instrumenty finansowe stosowane w ramach innych źródeł finansowania (np. programy operacyjne, kredyty preferencyjne ARiMR)) cechowały się największą efektywnością w okresie 2007 – 2013?
4. Jakie mają Państwo doświadczenia z dotychczasowego funkcjonowania instrumentów finansowych w postaci gwarancji i poręczeń (biorąc pod uwagę również wsparcie z programów nieotrzymujących wsparcia ze środków UE)?
5. Czy mogą Państwo ocenić zalety i wady systemu kredytów preferencyjnych stosowanego w przedsiębiorstwach związanych z rolnictwem?
6. Proszę wskazać, jakie bariery wiążą się z korzystaniem z różnych instrumentów finansowych?
7. Które doświadczenia związane z wykorzystaniem instrumentów finansowych można wykorzystać w PROW 2014-2020?
8. Jakie instrumenty finansowe powinny być zaplanowane w zależności od etapu rozwoju, wielkości oraz aktywności ekonomicznej ostatecznych odbiorców pomocy PROW 2014-2020?
9. Czy według Państwa wiedzy wdrażanie instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 może powodować negatywne skutki? Jeżeli tak, to jakie jest ryzyko ich wystąpienia?
10. Czy mają Państwo pomysł, w jaki sposób można ograniczyć możliwość wystąpienia takiego ryzyka?
11. Jakie czynniki utrudniają wykorzystanie instrumentów finansowych na poziomie ostatecznego odbiorcy? Czy mogą zidentyfikować Państwo konkretne bariery?
12. Czy mogą Państwo wskazać, jakie warunki powinny zostać uwzględnione, aby odbiorcy

pomocy (w ramach poszczególnych instrumentów) byli w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia (m.in. biorąc pod uwagę poziom wsparcia, długość spłaty, okres karencji, procedurę przyznawania wsparcia)?

13. Jakie bariery utrudniają wdrażanie instrumentów finansowych na poziomie pośredników, z odniesieniem do ostatecznych odbiorców wsparcia w ramach PROW 2014-2020?
14. Jakie powinny być kryteria wyboru podmiotów wdrażających i pośredników finansowych, aby zagwarantować optymalny sposób wdrażania instrumentów finansowych w PROW 2014-2020?
15. Czy uważają Państwo, że poziom wiedzy ostatecznych odbiorców pomocy PROW 2014-2020 o zewnętrznych źródłach finansowania jest wystarczający? Czy konieczne jest wsparcie w zakresie dostępu do informacji o instrumentach finansowych?
16. W jaki sposób najlepiej rozpowszechnić informacje o dostępnych narzędziach wsparcia zwrotnego -pożyczkach/kredytach/dotacjach?
17. Czy na podstawie własnych doświadczeń i obserwacji mogą Państwo ocenić, jaki jest poziom zainteresowania zewnętrznymi źródłami finansowania o charakterze dłużnym?
18. Czy istnieją niedoskonałości rynku w zakresie dostępu pomocy, planujących realizację działań w ramach PROW 2014-2020, do finansowania zewnętrznego o charakterze dłużnym? Na czym one polegają? Co jest ich przyczyną i jakie są skutki ich występowania dla ostatecznych odbiorców pomocy?
19. Jakie są, według Państwa wiedzy, dotychczasowe rezultaty zastosowania instrumentów finansowych w rolnictwie (np. kredytów preferencyjnych z dopłatami ARiMR, kredytów komercyjnych)?

MODERATOR: Na podstawie wcześniejszych pytań proszę ocenić zakres wiedzy respondenta. Jeśli wiedza ta jest na tyle niska, że trudnością będzie udzielenie odpowiedzi na kolejne pytanie, należy w tym miejscu zakończyć wywiad]

20. Czy mogą wskazać Państwo w oparciu o własne obserwacje i doświadczenia, który model wsparcia w formie instrumentów finansowych, w jakich obszarach (produkcja roślinna, produkcja zwierzęca) był bardziej efektywny?

CAWI z przedstawicielami JST

BLOK A – DOŚWIADCZENIA

Z1. Jak ocenia Pan/i dostępność finansowania zwrotnego (z udziałem środków publicznych) dla potrzeb działalności Państwa jednostki samorządowej?

- a) bardzo dobra
- b) raczej dobra
- c) raczej niewystarczająca
- d) zdecydowanie niewystarczająca
- e) nie wiem

Z2. Czy w ciągu ostatnich 3 lat ubiegaliście się Państwo o:

[wielokrotny wybór, odpowiedzi: tak, raz/tak, więcej niż raz/nie/nie wiem]

- a) kredyt bankowy
- b) kredyt lub pożyczkę w SKOK (Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej)
- c) pożyczkę w funduszu pożyczkowym –
- d) leasing
- e) poręczenie
- f) pożyczkę z NFOŚiGW/WFOSiGW37
- g) nie ubiegaliśmy się -> Z7

Z3. [JEŻELI Z2. = a-f] Jakie konkretne przedsięwzięcia realizowane są / były w oparciu o tego typu finansowanie?

[wielokrotny wybór]

- a) Zakup nowych środków trwałych
- b) Zakup oprogramowania/ technologii
- c) Inwestycje infrastrukturalne
- d) Inwestycje w źródła energii odnawialnej
- e) Poprawa efektywności energetycznej
- f) Inne, jakie?

Z4. Jakie trudności napotkali Państwo przy korzystaniu z pożyczki / poręczenia?

[wielokrotny wybór]

³⁷ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej/Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

- a) Trudne do spełnienia wymogi dotyczące zabezpieczenia
- b) Długi czas oczekiwania na decyzję
- c) Skomplikowane procedury ubiegania się o wsparcie
- d) Wysokie opłaty związane z uzyskaniem wsparcia
- e) Okres pożyczkowy/poręczenia zbyt niski w stosunku do potrzeb
- f) Niewystarczający maksymalny okres karencji w spłacie rat
- g) Brak satysfakcjonujących informacji o pożyczce/poręczeniu
- h) Inne, jakie?

25. Czy zdarzały się sytuacje, w których ubiegaliście się Państwo o finansowanie zwrotne, ale ostatecznie nie udało się go pozyskać?

- a) Tak →Z6.
- b) Nie →Z7.

26. [JEŻELI Z5 = a] Co było powodem nie uzyskania finansowania?

- a) brak zdolności spłaty rat
- b) zbyt wysokie zadłużenie
- c) brak wystarczających zabezpieczeń
- d) inne, jakie?

27. [JEŻELI Z2 = f; Z5 = b] Z jakich powodów Państwa jednostka samorządowa nie ubiegała się o zewnętrzne źródła finansowania w postaci kredytu, pożyczki lub leasingu w ciągu ostatnich 12 miesięcy?

[wielokrotny wybór]

- a) z powodu braku potrzeb inwestycyjnych
- b) z powodu finansowania inwestycji środkami własnymi
- c) z powodu zniechęcenia skomplikowaniem lub czasochłonnością procedur aplikacyjnych
- d) z powodu braku znajomości oferty pożyczkowej, kredytowej lub leasingowej
- e) z powodu wysokiego zadłużenia
- f) z powodu braku zdolności spłaty rat
- g) z powodu zbyt wysokich kosztów finansowania (oprocentowanie, prowizje i inne opłaty)
- h) z powodu nieatrakcyjności dostępnej dla nas oferty finansowania zewnętrznego
- i) z powodu finansowania inwestycji z dotacji ze środków UE
- j) inne, jakie?

BLOK B – PLANY

Z8. Czy Państwa jednostka samorządowa planuje w najbliższych latach aplikować o dofinansowanie ze środków unijnych?

- a) Tak
- b) Raczej tak
- c) Raczej nie -> METRYCZKA
- d) Nie -> METRYCZKA
- e) Nie wiem na tym etapie/ jest zbyt wcześnie, by o tym mówić -> METRYCZKA

Z9. Na jaki cel zamierzają Państwo ubiegać się o dofinansowanie?

.....

Z10. Jaka jest szacunkowa wartość realizacji tego pomysłu/projektu?

- a) kwota
- b) PRZEDZIAŁY
 - i. 0
 - ii. 0-50 000
 - iii. 50 001-250 000
 - iv. 250 001-1 000 000
 - v. 1 000 001-5 000 000
 - vi. 5 000 001= <
 - vii. nie wiem

Z11. Jaką część projektu zamierzają Państwo sfinansować ze środków własnych?

- a) 0-10%
- b) 11-20%
- c) 21-30%
- d) 31-40%
- e) 41-50%
- f) 51-60%
- g) Powyżej 60%

Z12. Biorąc pod uwagę, iż w najbliższych latach środki unijne rządziej kierowane będą w formie dotacji, a częściej jako np. pożyczki, kredyty i poręczenia, proszę powiedzieć, czy Pana(i) Jednostka rozważa uzyskanie dofinansowania w postaci:

	Tak	Jeśli tak → Jaki musi być minimalny poziom dofinansowania z funduszy unijnych? W %	Nie	Nie wiem/ Trudno powiedzieć
--	-----	---	-----	--------------------------------

1. Pożyczka z funduszu pożyczkowego	1	...%	2	99
2. Poręczenie kredytowe (gwarancja kredytowa)	1	...%	2	99
3. Kredyt preferencyjny	1	...%	2	99
4. Subwencje	1	...%	2	99
5. Subsydiowanie odsetek	1	...%	2	99
6. Kredyt umarzalny	1	...%	2	99
7. Inne, jakie?	1	...%	2	99

METRYCZKA

M.1. Typ gminy

- a) Miejsko-wiejska
- b) Wiejska

M.2. Na terenie którego województwa znajduje się Państwa jednostka?

- a) dolnośląskie
- b) kujawsko-pomorskie
- c) lubelskie
- d) lubuskie
- e) łódzkie
- f) małopolskie
- g) mazowieckie
- h) opolskie
- i) podkarpackie
- j) podlaskie
- k) pomorskie
- l) śląskie
- m) świętokrzyskie
- n) warmińsko-mazurskie
- o) wielkopolskie

p) zachodniopomorskie

M.3. Liczba mieszkańców

.....

CAWI z przedstawicielami LGD

BLOK A – DOŚWIADCZENIA

Z1. Jak ocenia Pan/i dostępność finansowania zwrotnego (z udziałem środków publicznych) dla potrzeb działalności Państwa LGD?

- a) bardzo dobra
- b) raczej dobra
- c) raczej niewystarczająca
- d) zdecydowanie niewystarczająca
- e) nie wiem

Z2. Czy w ciągu ostatnich 3 lat ubiegaliście się Państwo o:

[wielokrotny wybór, odpowiedzi: tak, raz/tak, więcej niż raz/nie/nie wiem]

- a) kredyt bankowy
- b) kredyt lub pożyczkę w SKOK (Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej)
- c) pożyczkę w funduszu pożyczkowym –
- d) leasing
- e) poręczenie
- f) pożyczkę z NFOŚiGW/WFOSiGW38
- g) nie ubiegaliśmy się -> Z7

Z3. [JEŻELI Z2. = a-f] Jakie konkretne przedsięwzięcia realizowane są / były w oparciu o tego typu finansowanie?

.....

Z4. Jakie trudności napotkali Państwo przy korzystaniu z pożyczki / poręczenia?

[wielokrotny wybór]

- a) Trudne do spełnienia wymogi dotyczące zabezpieczenia
- b) Długi czas oczekiwania na decyzję
- c) Skomplikowane procedury ubiegania się o wsparcie
- d) Wysokie opłaty związane z uzyskaniem wsparcia
- e) Okres pożyczkowy/poręczenia zbyt niski w stosunku do potrzeb
- f) Niewystarczający maksymalny okres karencji w spłacie rat
- g) Brak satysfakcjonujących informacji o pożyczce/poręczeniu

³⁸ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej/Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

h) Inne, jakie?

25. Czy zdarzały się sytuacje, w których ubiegaliście się Państwo o finansowanie zwrotne, ale ostatecznie nie udało się go pozyskać?

- a) Tak →Z6.
- b) Nie →Z7.

26. [JEŻELI Z5 = a] Co było powodem nie uzyskania finansowania?

- a) brak zdolności spłaty rat
- b) zbyt wysokie zadłużenie
- c) brak wystarczających zabezpieczeń
- d) inne, jakie?

27. [JEŻELI Z2 = f; Z5 = b] Z jakich powodów Państwa LGD nie ubiegała się o zewnętrzne źródła finansowania w postaci kredytu, pożyczki lub leasingu w ciągu ostatnich 36 miesięcy?

[wielokrotny wybór]

- a) z powodu braku potrzeb inwestycyjnych
- b) z powodu finansowania inwestycji środkami własnymi
- c) z powodu zniechęcenia skomplikowaniem lub czasochłonnością procedur aplikacyjnych
- d) z powodu braku znajomości oferty pożyczkowej, kredytowej lub leasingowej
- e) z powodu wysokiego zadłużenia
- f) z powodu braku zdolności spłaty rat
- g) z powodu zbyt wysokich kosztów finansowania (oprocentowanie, prowizje i inne opłaty)
- h) z powodu nieatrakcyjności dostępnej dla nas oferty finansowania zewnętrznego
- i) z powodu finansowania inwestycji z dotacji ze środków UE
- j) inne, jakie?

BLOK B – PLANY

28. Czy Państwa LGD planuje w najbliższych latach aplikować o dofinansowanie ze środków unijnych?

- a) Tak
- b) Raczej tak

- c) Raczej nie -> METRYCZKA
- d) Nie -> METRYCZKA
- e) Nie wiem na tym etapie/ jest zbyt wcześnie, by o tym mówić -> METRYCZKA

Z9. Na jaki cel zamierzają Państwo ubiegać się o dofinansowanie?

.....

Z10. Jaka jest szacunkowa wartość realizacji tego pomysłu/projektu?

- a) kwota
- b) PRZEDZIAŁY
 - i. 0
 - ii. 0-50 000
 - iii. 50 001-250 000
 - iv. 250 001-1 000 000
 - v. 1 000 001-5 000 000
 - vi. 5 000 001= <
 - vii. nie wiem

Z11. Jaką część projektu zamierzają Państwo sfinansować ze środków własnych?

- a) 0-10%
- b) 11-20%
- c) 21-30%
- d) 31-40%
- e) 41-50%
- f) 51-60%
- g) Powyżej 60%

Z12. Biorąc pod uwagę, iż w najbliższych latach środki unijne rządziej kierowane będą w formie dotacji, a częściej jako np. pożyczki, kredyty i poręczenia, proszę powiedzieć, czy Pana(i) LGD rozważa uzyskanie dofinansowania w postaci:

	Tak	Jeśli tak → Jaki musi być	Nie	Nie Trudno	wiem/
--	-----	------------------------------	-----	---------------	-------

		minimalny poziom dofinansowania z funduszy unijnych? W %		powiedzieć
1. Pożyczka z funduszu pożyczkowego	1	...%	2	99
2. Poręczenie kredytowe (gwarancja kredytowa)	1	...%	2	99
3. Kredyt preferencyjny	1	...%	2	99
4. Subwencje	1	...%	2	99
5. Subsydowanie odsetek	1	...%	2	99
6. Kredyt umarzalny	1	...%	2	99
7. Inne, jakie?	1	...%	2	99

METRYCZKA

M.1. Na terenie którego województwa znajduje się Państwa LGD? [można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź, jeśli LGD ma charakter międzywojewódzki]

- a) dolnośląskie
- b) kujawsko-pomorskie
- c) lubelskie
- d) lubuskie
- e) łódzkie
- f) małopolskie
- g) mazowieckie
- h) opolskie
- i) podkarpackie
- j) podlaskie
- k) pomorskie
- l) śląskie
- m) świętokrzyskie
- n) warmińsko-mazurskie
- o) wielkopolskie
- p) zachodniopomorskie

Panel ekspertów

Komponent	Pytania / Wyjaśnienia	Opis	Czas (min)
Przedstawienie się prowadzących i udzielenie informacji na temat badania	Przekazujemy informacje: imię, nazwisko, firma, doświadczenie zawodowe, tytuł badania, zamawiający, cel badania, źródła finansowania badania	Prowadzący przekazuje uczestnikom podstawowe informacje na temat badania.	15
Przedstawienie celów panelu ekspertów	Przekazujemy informacje: cele panelu ekspertów (moderator informuje, że celem spotkania jest wypracowanie ostatecznych wniosków i rekomendacji na potrzeby badania) oraz wypracowanie wstępnych propozycji sposobów wdrożenia Moderator upewnia się czy uczestnicy panelu nie mają pytań dotyczących celów spotkania i jego przebiegu	Prowadzący informuje uczestników o celu, planie, zasadach dyskusji, nagrywaniu, gwarantowaniu anonimowości.	
Krótkie przedstawienie się uczestników panelu ekspertów	Prosimy uczestników o podanie informacji: imię i nazwisko, instytucja	Runda wśród uczestników spotkania.	
Omówienie wniosków z badania	Moderator przekazuje wnioski z badania	Moderator prosi o krytyczne odniesienie się do przedstawionych wniosków	15
Trafność / adekwatności	W jakim stopniu rekomendacje w Państwa ocenie stanowią wyczerpującą odpowiedź dla rozpoznanych przez Państwa w praktyce problemów?	Runda wśród uczestników spotkania.	20

rekomendacji	W jaki sposób należy sformułować rekomendacje, by były bardziej powiązane z wnioskami płynącymi z badaniami?	Runda wśród uczestników spotkania.	
Użyteczność rekomendacji	Czy wypracowane rekomendacje wydają się Państwu możliwe do wdrożenia?	Runda wśród uczestników spotkania. Moderator zapisuje odpowiedzi	40
	W jaki sposób należy sformułować rekomendacje, by mogły zostać w pełni wykorzystane w praktyce?	Burza mózgów	
	Jakie inne rekomendacje należy sformułować?	Burza mózgów	
Wdrażanie rekomendacji i skutki	W jaki sposób można wdrożyć proponowane rekomendacje?	Wykorzystanie techniki projekcyjnej	30
	Jakie bariery mogą wystąpić w trakcie wdrażania rekomendacji?	Wykorzystanie techniki projekcyjnej	
	Jakie będą skutki wdrożenia rekomendacji?	Wykorzystanie techniki projekcyjnej	
Ostatnie komentarze / opinie uczestników	Czy są jeszcze jakieś kwestie związane z potencjalnym zastosowaniem instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020, które chcieliby Państwo poruszyć?	Moderator prosi o ostatnie komentarze / opinie.	10
Podziękowanie,	Dziękujemy Państwu za udział w spotkaniu.	Moderator dziękuje uczestnikom	5

zakończenie spotkania

za spotkanie.

Źródło: opracowanie własne

Aneks II. Metodologia szacowania luki finansowej

Do oceny luki finansowej Wykonawca zaproponował odpowiednio zmodyfikowany model szacowania luki finansowej P. Tamowicza³⁹. Decyzja ta wynikała z ogólnej pozytywnej oceny tego modelu w środowisku badawczym. Uważa się, iż jest ona „jedną z najczęściej stosowanych w literaturze polskiej i, w przeciwieństwie do metody DGA/EFI, jej założenia należy uznać za realistyczne”⁴⁰. Zarazem, w wielu projektach badawczych Wykonawca miał okazję korzystać z tej metody, zna jej ograniczenia i związane z nią ryzyka, które – na drodze gromadzonych doświadczeń – nauczył się eliminować bądź też minimalizować ich skutki.

Na podstawie analizy literatury przyjęliśmy, że luka finansowa występująca na polskim rynku finansowym jest związana z asymetrią informacji, której skutkiem jest zjawisko racjonowania kredytu⁴¹. Z dostępnej literatury wynika, że w obszarze luki finansowej wśród gospodarstw rolnych najczęściej znajdują się następujące kategorie podmiotów⁴²:

- małe gospodarstwa rolne (w szczególności indywidualne gospodarstwa rolne), w tym gospodarstwa o krótkiej historii działania na rynku (są one bardziej wrażliwe na koniunkturę, wykazują się większą zmiennością przychodów i zysków, pozyskanie wiarygodnej informacji o stanie ich gospodarki jest kosztowne, nie dysponują wartościowymi aktywami);

³⁹ P. Tamowicz, Analiza luki finansowej w województwie pomorskim w zakresie dostępu przedsiębiorców do zwrotnych instrumentów finansowych w kontekście realizacji Działania 1.3 Pozadotacyjne instrumenty wsparcia MŚP w ramach regionalnego programu operacyjnego dla województwa pomorskiego na lata 2007-2013 w drodze inicjatywy JEREMIE, Gdańsk 2008; P. Tamowicz, M. Przybyłowski, Wpływ wdrożenia Inicjatywy JEREMIE (z Holding Fund i bez Holding Fund jako bezpośrednie dokapitalizowanie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w regionie kujawsko-pomorskim) na sytuację gospodarczą regionu ze szczególnym uwzględnieniem luki finansowej w zakresie dostępu MSP do zwrotnych instrumentów finansowych, Toruń 2012

⁴⁰ Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa, 2013, s. 26.

⁴¹ Zob. m.in. *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego*.

Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020. Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2013; *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010, s. 37.

⁴² *The SME Financing Gap. Theory and Evidence*. OECD 2006 (Vol. I), s. 9-12.

- gospodarstwa zlokalizowane na obszarach szczególnie słabo zurbanizowanych, np. wyjątkowo oddalone od ośrodków miejskich wsie (mogą mieć problem z fizycznym dostępem do placówek bankowych, a co za tym idzie – ograniczoną możliwość wyboru oferty);
- gospodarstwa prowadzone przez osoby o niedostatecznych kompetencjach ekonomicznych (nie dysponują one adekwatnym know-how przydatnym w rozwoju firm) bądź też silnie związane z gospodarstwami rodzinnymi;
- gospodarstwa prowadzące uprawy/przetwórstwo wysoce innowacyjne (kredytodawcy mogą nie dysponować know-how niezbędnym do oceny ich modelu działania i perspektyw rozwoju).

Przy założeniu, że luka finansowa to finansowe „nieobsługiwanie” pewnej populacji firm mogącej się charakteryzować pewnymi cechami (np. od „a” do „d” powyżej), pomiar luki wymagał wyznaczenia zasięgu tej populacji. Do oszacowania populacji i luki został zastosowany model oparty na podstawowych zmiennych:

$$L_f = \{P_f\} * \{F_k\} * \{W_{jp}\}$$

gdzie poszczególne zmienne oznaczają:

L_f – hipotetyczna luka finansowa odpowiadająca teoretycznej wartości popytu na dług zgłaszanego przez podmioty posiadające utrudniony dostęp do rynku komercyjnego,

P_f – populacja gospodarstw upośledzonych w dostępie do rynku kredytowego (przy uwzględnieniu dominacji indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce),

F_k – wskaźnik gospodarstw (%) korzystających z instrumentów finansowych (kredytów, poręczeń itp.) jako źródła finansowania projektów inwestycyjnych (przy uwzględnieniu zróżnicowania dla indywidualnych gospodarstw rolnych oraz MŚP z sektora),

W_{jp} – zakładana średnia wartość kredytu/pożyczki niezbędna podmiotom P_f zakładającym korzystanie z kredytu (przy uwzględnieniu zróżnicowania dla indywidualnych gospodarstw rolnych oraz MŚP z sektora).

Wzór na hipotetyczną lukę finansową (L_f) sprowadza się tutaj do przemnożenia liczby gospodarstw o utrudnionym dostępie do rynków finansowych (P_f) przez odsetek gospodarstw korzystających z kredytów inwestycyjnych (F_k) i przez przeciętną wielkość kredytu (W_{jp}).

Przykładowy wektor „Z”, którego wartość podlega szacowaniu dla określenia wielkości populacji P_f

$$P_f = \left\{ \begin{array}{l} Z_1 \text{ (wielkość gospodarstwa)} \\ Z_2 \text{ (wielkość produkcji)} \\ Z_3 \text{ (lokalizacja)} \\ Z_n \dots \end{array} \right\}$$

W przeprowadzonym badaniu lista zmiennych „Z” była wstępnie ograniczona do cech stanowiących przedmiot badania CATI (zmiennie metryczkowe od M2 do M5 oraz podstawowe zmienne opisowe od Z1 do Z3) oraz, analogicznie, była możliwa do określenia na drodze analizy danych z systemu FADN. Jak wykazano w części głównej raportu, kluczowa dla szacunków okazała się wielkość gospodarstwa rolnego, przy czym krytyczny był podział na gospodarstwa znajdujące się w polu FADN oraz będące poza nim. Choć literatura przedmiotu wyraźnie sugerowała, iż znaczenie dla dostępu do finansowania zwrotnego będzie mieć wiek gospodarstwa rolnego, to jednak analiza danych wywołanych i niewywołanych nie pozwala jednoznacznie postawić tego wniosku. Podobnie, w odniesieniu do regionów kraju można dostrzec co najwyżej pewne tendencje, nie zaś istotne statystycznie różnice (aby móc o takich zasadnie mówić, należałoby mieć znacząco – przynajmniej kilkudziesięciokrotnie – większą próbę w badaniu CATI). Z tego względu „Z1” w niniejszym badaniu różnicuje całą populację gospodarstw rolnych na gospodarstwa z pola FADN i spoza niego.

Jeśli chodzi o udział podmiotów o utrudnionym dostępie do finansowania zwrotnego, to w przypadku gospodarstw spoza FADN jego szacowana wysokość na poziomie 26% została zaczerpnięta z wyników CATI. W odniesieniu do danych FADN brak jest analogicznego wyliczenia. Biorąc jednak pod uwagę, iż mówimy o relatywnie większych gospodarstwach rolnych, zasadne wydaje się przyjęcie wskaźnika 30%, jaki wskazywany jest w różnych opracowaniach (np. OECD) dla MSP; jest on zresztą zbliżony dla analogicznych wyliczeń krajowych, nieznacznie przekraczających 30%.

Kolejny parametr modelu „F_k” to wskaźnik oznaczający liczbę gospodarstw teoretycznie zainteresowanych skorzystaniem z kredytu czy pożyczki. Często popełniany jest błąd mogący skutkować przeszacowaniem skali luki finansowej. Zakłada się, że 100% populacji P_f to kandydaci na pożyczkobiorców (kredytobiorców) lub też, kierując się wskazaniem, że tylko niewielka frakcja gospodarstw w ogóle korzysta z kredytów, przyjmuje się, że cała reszta niekorzystających nie dostaje kredytu, choć tego chce. W rzeczywistości nie wszystkie gospodarstwa są zainteresowane finansowaniem zewnętrznym. Część gospodarstw preferuje finansowanie ze źródeł wewnętrznych (zysk netto, amortyzacja, zakumulowane kapitały własne), sięgając po inne sposoby finansowania dopiero w dalszej kolejności. Jest to zachowanie racjonalne mające na celu minimalizowanie ryzyka, jakie wiąże się z (nadmiernym) zadłużeniem zewnętrznym. W badaniu CATI zainteresowanie korzystaniem z finansowania dłużnego wykazało 18%. Szacując liczbę gospodarstw z pola FADN zainteresowanych korzystaniem z instrumentów finansowych należy poczynić pewne założenia. W najbardziej „ostrożnym” wariantcie odsetek zainteresowanych korzystaniem z IF wśród podmiotów z pola FADN jest taki sam jak ten deklarowany przez respondentów CATI. Równocześnie należy zauważyć, iż odsetek zadłużonych gospodarstw z FADN oscylował na przestrzeni ostatnich ok. 10 lat od ponad siedemdziesięciu do około sześćdziesięciu % - dla uproszczenia można przyjąć jego wartość jako wskaźnik o wielkości 70% ogółu gospodarstw. Oczywiście, w praktyce osiągnięcie takiego zainteresowania finansowaniem dłużnym w jednym momencie jest mało

prawdopodobne, jednak długofalowo można to uznać za najwyższe metodologicznie uzasadnione oszacowanie maksymalnego zainteresowania finansowaniem dłużnym przez gospodarstwa w ramach FADN.

Zmienna W_{jp} to hipotetyczna wartość potrzeb kredytowych podmiotów mających utrudniony dostęp do rynku finansowego. Została ona oszacowana na podstawie danych historycznych z systemu FADN. **W przypadku gospodarstw wchodzących w skład pola FADN do dalszych analiz użyto przeciętne zadłużenie jednego gospodarstwa rolnego wynoszące 40 198 zł.** **W odniesieniu do subpopulacji spoza FADN** w pierwszej kolejności rozważono dane pochodzące z badania CATI. Zauważono jednak, iż znaczna część gospodarstw odmówiła odpowiedzi na pytanie dot. wysokości swoich zobowiązań, zaś te, które to uczyniły – mają jego poziom daleko wyższy od chociażby wskazań z FADN, ale także danych z innych opracowań dot. zadłużenia rolnictwa. Prawdopodobne wydaje się uzasadnienie, iż jest to związane z efektem selekcji przy tym konkretnym pytaniu. Zdecydowano zatem, iż **lepsze przybliżenie poszukiwanej miary będzie stanowić przeciętne zadłużenie jednego gospodarstwa rolnego w grupie najmniejszych podmiotów wchodzących w skład pola FADN, wynoszące 2 277 zł.**

Tabela 34. Oszacowanie wielkości luki finansowej w sektorze gospodarstw rolnych

Zmienna	Szacunki w wersji minimalnej		Szacunki w wersji maksymalnej	
	Gospodarstwa spoza pola FADN	Gospodarstwa w polu FADN	Gospodarstwa spoza pola FADN	Gospodarstwa w polu FADN
Liczba gospodarstw rolnych [szt.]	775 759	730 861	775 759	73 0861
Udział gospodarstw rolnych o utrudnionym dostępie do finansowania zwrotnego [%]	26	26	26	30
Uśredniona kwota pożyczki na gospodarstwo [zł]	2 277	40 198	2 277	40 198
Udział gospodarstw rolnych zainteresowanych korzystaniem z finansowania zwrotnego [%]	18	18	18	70
Luka finansowa w podgrupie (gospodarstwa spoza pola FADN/w polu FADN) [zł]	82 667 671,77	1 374 944 242	82 667 671,77	6 169 621 600

Luka finansowa ogółem (gospodarstwa spoza pola FADN i w polu FADN łącznie) [zł]	1 457 611 914,14	6 252 289 272,15
---	------------------	------------------

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych FADN oraz wyników CATI.

Powyższa procedura dotyczy wyłącznie gospodarstw rolnych, choć nie są oni jedynymi beneficjentami PROW 2014-2020. Jak wykazano w rozdziale Weryfikacja obszarów wykorzystania IF, w odniesieniu do grup takich jak np. JST czy LGD zastosowanie wsparcia pozadotacyjnego na ten moment jest nieuzasadnione. Ważne jest natomiast to, iż dla przedsiębiorstw (np. z zakresu przetwórstwa spożywczego)/start-up'ów (nowych przedsiębiorstw) działających poza rolnictwem, PROW 2014-2020 nie jest jednym głównym mechanizmem unijnego wsparcia, a ocena luki finansowej w ich obszarach była realizowana na potrzeby innych badań (np. ocena luki finansowej w sektorze MSP w kontekście inicjatywy JEREMIE). Oznacza to zatem, iż oczywiście informacja o luce finansowej w tych obszarach jest istotna z punktu widzenia realizacji celów niniejszego badania, jednak nie była ona pozyskiwana na drodze badań własnych.

W ramach badania zrealizowanych zostało łącznie **196 wywiadów z przedstawicielami gospodarstw nieobjętych systemem FADN.**

Dobór próby oparty był na kilku przesłankach:

- biorąc pod uwagę przyjęte określenie populacji w ramach badania, tzn. 775 741 gospodarstw rolnych oraz zakładając poziom ufności 0,95 i błąd maksymalny 0,07 – wielkość próby istotnej statystycznie wynosi 196 i do takiej wielkości wykonawca był skłonny zwiększyć poziom realizacji badania względem poziomu zadeklarowanego w ofercie.
- w Polsce olbrzymią większość wszystkich gospodarstw stanowią gospodarstwa indywidualne. Jednakże ponieważ dobór proporcjonalny utrudniałby wyliczenia statystyczne (bardzo mała liczba osób prawnych w próbie) – zdecydowano, że w badaniu zostanie wykorzystany dobór nieproporcjonalny. Dla ułatwienia percepcji wyników badania zdecydowano, iż przebadane zostanie 98 gospodarstw indywidualnych oraz 98 gospodarstw osób prawnych (takich jak np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, rolnicze spółdzielnie produkcyjne);
- w badaniu powinna zostać uwzględniona perspektywa podmiotów z wszystkich województw, jednakże dobór proporcjonalny stwarzał zagrożenie analogiczne do opisanego powyżej. Zdecydowano zatem, iż w 6 województwach, w których liczba gospodarstw przekracza 100 tys., zbadane zostało po 16 podmiotów, zaś w pozostałych 10 regionach – po 10 podmiotów.

Tabela 35. Respondenci badania CATI wg województw

	indywidualne gospodarstwa rolne	osoba prawna
Mazowieckie	8	8
Lubelskie	8	8
Małopolskie	8	8
Podkarpackie	8	8
Łódzkie	8	8
Wielkopolskie	8	8
świętokrzyskie	5	5
Podlaskie	5	5
kujawsko-pomorskie	5	5
Dolnośląskie	5	5
Śląskie	5	5
warmińsko-mazurskie	5	5
Pomorskie	5	5
zachodniopomorskie	5	5
Opolskie	5	5
Lubuskie	5	5

Źródło: opracowanie własne

Tabela 36. Respondenci badania CATI wg typu gospodarstwa

Typ gospodarstwa	Liczba	Udział [w %]
gospodarstwo mieszane, prowadzące chów drobiu	5	2,55
gospodarstwo mieszane, prowadzące chów różnych zwierząt (poza drobiem)	4	2,04
gospodarstwo mieszane, prowadzące różne uprawy (poza grzybami)	7	3,57
gospodarstwo mieszane, prowadzące różne uprawy (poza grzybami) i chów różnych zwierząt (poza drobiem)	5	2,55
gospodarstwo specjalizujące się w chowie drobiu	19	9,69
gospodarstwo specjalizujące się w chowie zwierząt żywionych paszami objętościowym (tzn. w chowie bydła mlecznego,	23	11,73
gospodarstwo specjalizujące się w uprawach ogrodniczych (warzyw, truskawek, kwiatów i roślin ozdobnych) i w szkółk	21	10,71
gospodarstwo specjalizujące się w uprawach polowych	72	36,73
gospodarstwo specjalizujące się w uprawie drzew i krzewów owocowych (uprawy trwałe)	36	18,37
gospodarstwo specjalizujące się w uprawie grzybów	1	0,51
inne	3	1,53

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

Tabela 37. Respondenci badania CATI wg liczby pracowników w gospodarstwie

Liczba pracowników w gospodarstwie (w przeliczeniu na pełne etaty), uwzględniając wszystkie formy umów (o pracę, dzieło, zlecenie), jednak z wyłączeniem właściciela oraz osób pracujących nieodpłatnie	Udział [w %]
0	37,76
1	5,10
10-49	16,84
2-4	19,90
50-249	0,51
5-9	19,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

Tabela 38. Respondenci badania CATI wg czasu działania/funkcjonowania gospodarstwa

Czas działania/funkcjonowania gospodarstwa	Udział [w %]
13-24 m-ce	7,65
25 miesięcy - 5 lat	23,47
6-12 m-cy	2,55
Powyżej 5 lat	66,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI, n=196.

Aneks III. Indeks pytań badawczych wraz z odpowiedziami

Tabela 39. Indeks pytań badawczych wraz z odpowiedziami

L.p.	Pytanie badawcze	Miejsce w raporcie, w którym udzielana jest odpowiedź
1	<p>Czy istnieją niedoskonałości rynku w zakresie dostępu ostatecznych odbiorców pomocy, planujących realizację operacji w ramach PROW 2014-2020, do finansowania zewnętrznego o charakterze dłużnym? Na czym one polegają? Co jest ich przyczyną i jakie są skutki ich występowania dla ostatecznych odbiorców pomocy?</p>	<p>W ramach badania zidentyfikowano czynniki odpowiedzialne za występowanie nieprawidłowości rynku skutkujące suboptymalnym poziomem inwestycji. Można wskazać następujące:</p> <ul style="list-style-type: none"> • niedoskonała informacja, • asymetria informacji, • procedury bankowe, • złożoność projektów, • wysokie ryzyko inwestycji, • struktura pasywów, • relatywnie długi okres zwrotu, • niska efektywność kosztowa, • ryzyko regulacyjne.

		(por. Podrozdział 4.1)
2	Jaka jest wielkość luki finansowej w zakresie dostępu ostatecznych odbiorców pomocy do finansowania zewnętrznego o charakterze dłużnym i przez jakie źródła finansowania może być zaspokojona (rodzaj, ogólne warunki finansowania itp.)?	Szacowana wielkość luki finansowej w zakresie dostępu ostatecznych odbiorców pomocy do finansowania wynosi od 1,5 mld do 6,3 mld zł. Zaspokoić ją mogłyby instrumenty zwrotne (rozumiane zasadniczo jako pożyczki/kredyty) o niższych niż standardowo przyjęte wymaganiach w dwóch obszarach: historii kredytowej oraz posiadanych zabezpieczeń. (por. Podrozdział 4.2, Aneks II, wyniki badania CATI).
3	Czy zidentyfikowana luka finansowa jest zróżnicowana ze względu na region, branżę, obszar? Jakie rodzaje podmiotów (np. wielkość, typy produkcyjne gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw) obejmuje luka finansowa/kapitałowa – w rozbiciu na wielkość, długość funkcjonowania, etap rozwoju, rodzaj produkcji, formę prawną i inne istotne kryteria różnicujące ostatecznych odbiorców pomocy?	W toku badania – uwzględniając ograniczenia wynikające z wielkości próby CATI – stwierdzono, iż głównym kryterium różnicującym lukę finansową w podgrupach jest wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego (zwłaszcza w ujęciu FADN – poza FADN). Można dostrzec również określone tendencje (nie rozumiane jako zależności istotne statystycznie) dot. tego, iż generalnie młodsze gospodarstwa mają trudniejszy dostęp do finansowania zwrotnego, zaś gospodarstwa z regionów o wyższej kulturze ekonomicznej (np. Wielkopolska) są

		relatywnie bardziej skłonne do sięgania po finansowanie zwrotne. (por. Rozdział 4)
4	Jaki jest poziom zainteresowania ostatecznych odbiorców pomocy PROW 2014-2020 zewnętrznymi źródłami finansowania o charakterze dłużnym? Jakie czynniki determinują zainteresowanie korzystaniem z instrumentów finansowych?	W toku badania CATI zainteresowanie korzystaniem z finansowania zwrotnego wyraziło 18% respondentów, zaś szacowane zainteresowanie wśród gospodarstw z pola FADN mieści się w przedziale min. 18% - maks. 70%. Zarówno badania ilościowe, jak i w szczególności wywiady ITI z przedstawicielami organizacji rolniczych wskazują, iż główną determinantą zainteresowania korzystaniem z instrumentów finansowych są warunki ich udzielania (tzn. wymagane zabezpieczenie, wysokość oprocentowania oraz możliwość karencji). (Por. Aneks II, Podrozdział 4.1).
5	Jakie są bariery w korzystaniu z różnych instrumentów finansowych? Czy, biorąc pod uwagę poziom wiedzy ostatecznych odbiorców pomocy PROW 2014-2020 o zewnętrznych źródłach finansowania, konieczne jest wsparcie w zakresie dostępu do informacji o instrumentach finansowych?	W toku zrealizowanych badań jakościowych zarówno strona popytowa, jak i podażowa podkreślały, iż przedstawiciele gospodarstw rolnych posiadają wiedzę dot. tego, gdzie mogą ubiegać się o wsparcie zwrotne. Akcentowano, że szczególnie dobrze poinformowane jest zwłaszcza młode pokolenie mieszkańców wsi, które w sposób

swobodny porusza się po Internecie, wyszukując w nim wszystkie niezbędne dane. Jeśli wskazywano na jakieś braki kompetencyjne, to głównie w odniesieniu do osób starszych. Podkreślano jednak, że niewiedza nie dotyczy tego, gdzie można uzyskać informację (najczęściej wskazywano na CDR) czy pożyczkę (banki, fundusze), lecz konkretnych mechanizmów ekonomicznych (np. procentu składanego, różnicy pomiędzy dopłatą do kapitału i do oprocentowania). Ponadto zadziwiająco jednogłośnie wskazywano, iż najlepszym działaniem informacyjno-promocyjnym, skutecznym w odniesieniu do analizowanej grupy docelowej, jest rekomendacja kogoś znajomego.

Biorąc pod uwagę zarówno wyniki badań własnych, jak i rezultaty przeglądu literatury, należy rekomendować podjęcie działań o charakterze informacyjno-promocyjnym dot. instrumentów finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które potencjalnie dostępne będą w PROW 2014-2020. Nacisk powinien zostać położony na

		<p>praktyczny wymiar takich działań (np. przedstawianie konkretnych studiów przypadków, symulacje działania oprocentowania kredytu), zaś w ich organizację warto włączyć przedstawicieli lokalnych społeczności (np. wójtów, sołtysów, którzy swoją osobą uwiarygodnią dane szkolenie/publikację).</p> <p>(Por. Podrozdział 4.1)</p>
6	<p>Jakie należy podjąć działania, aby w efektywny sposób wykorzystać instrumenty finansowe w ramach PROW 2014-2020?</p>	<p>Pytanie horyzontalne; odpowiedź na nie zawarta jest w wielu miejscach raportu.</p> <p>Aby w efektywny sposób wykorzystać instrumenty finansowe w ramach PROW 2014-2020 należy przede wszystkim:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dokonać możliwie najszybszego zatwierdzenia w ramach IZ planowanego do wdrożenia IF (tj. pożyczki), wprowadzić odpowiednie zmiany w zapisach Programu oraz uzyskać ich zatwierdzenie przez KE (por. Podrozdziały 8.2-8.4); • dokonać wyboru Funduszu Funduszy (FF; rekomendowany BGK) oraz nadzorować

		<p>wybór Pośredników Finansowych (por. Podrozdział 8.5);</p> <ul style="list-style-type: none"> • przekazać FF alokowane środki finansowe (por. Podrozdział 8.4); • przeprowadzać działania informacyjno-promocyjne ukierunkowane na zwiększanie kompetencji ekonomicznych potencjalnych beneficjentów pożyczek z PROW 2014-2020; • przeprowadzać regularny monitoring wdrażania (por. Podrozdział 9.1); • dokonać aktualizacji i przeglądu oceny ex-ante w sytuacji wystąpienia warunków wskazanych w Rozdziale 10; • dokonać podsumowania pilotażu, zaś jego wyniki wykorzystać przy projektowaniu przyszłych rozwiązań.
7	<p>Które instrumenty finansowe, dotyczące finansowania operacji w ramach innych Programów Operacyjnych, cechowały się największą efektywnością w okresie 2007 – 2013? Jakie są dotychczasowe rezultaty zastosowania instrumentów finansowych? Jakie zalety i wady miał stosowany w rolnictwie system kredytów preferencyjnych? Który model wsparcia, w jakich obszarach był bardziej efektywny? Jakie problemy i bariery utrudniają wykorzystanie instrumentów finansowych na poziomie</p>	<p>Pytanie horyzontalne; odpowiedź na nie zawarta jest w wielu miejscach raportu, dlatego nie sposób odpowiedzieć na nie syntetycznie w postaci kilku zdań. (Por. zwłaszcza Podrozdział 8.3)</p>

	ostatecznego odbiorcy, a jakie utrudniają ich wdrażanie na poziomie pośredników, z odniesieniem do ostatecznych odbiorców wsparcia w ramach PROW 2014-2020?	
8	Które z doświadczeń w zakresie realizowanych w ramach NPR 2004-2006 oraz NSRO 2007-2013 instrumentów finansowych, można wykorzystać podczas wdrażania PROW 2014-2020? W jaki sposób te doświadczenia należy wykorzystać?	Doświadczenie BGK w zakresie wdrażania instrumentów finansowych (np. w ramach inicjatyw JEREMIE, JESSICA i in.) wykorzystujących środki unijne w Polsce daje – zdaniem Wykonawcy – większą rękojmię sprawnego wdrażania pożyczek w ramach PROW 2014-2020. Z tego względu Wykonawca rekomenduje wykorzystanie scentralizowanej formuły funduszu funduszy, z Bankiem Gospodarstwa Krajowego jako jego menedżerem, współpracującym z siecią kilku banków komercyjnych mających swoje przedstawicielstwa w całej Polsce. (Por. Podrozdział 8.5)
9	Jakie doświadczenia wynikają z dotychczasowego funkcjonowania instrumentów finansowych w postaci gwarancji i poręczeń, w ramach mijającej perspektywy finansowej, w tym programów nieotrzymujących wsparcia ze środków UE (działalność funduszy poręczeniowych, kredytów preferencyjnych obsługiwanych przez ARiMR, program poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego, w szczególności gwarancje portfelowe de minimis (Portfelowa Linia Gwarancyjna)?	Doświadczenia wynikające z dotychczasowego stosowania instrumentów finansowych w różnych obszarach oraz finansowanych z różnych źródeł stanowią treść całych Podrozdziałów: 5.1 oraz 7.1 i z uwagi na ilość materiału badawczego nie jest możliwe syntetyczne przedstawienie ich w

		niniejszej tabeli.
10	Jakie są korzyści (wartość dodana) wsparcia udzielanego w oparciu o instrumenty finansowe?	<p>Powszechnie przyjmuje się, że w przypadku stosowania instrumentów pożyczkowych mówić można o występowaniu następujących wartości dodanych:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stosunkowo duże prawdopodobieństwo dotarcia do podmiotów potrzebujących wsparcia 2. Recykulacja środków 3. Racjonalizacja projektów 4. Poprawa świadomości 5. Aktywniejsza dystrybucja 6. Zasięg oddziaływania 7. Efekty mnożnikowe 8. Podaż kapitału w warunkach instrumentu zwrotnego jest ciągła i relatywnie stabilna 9. Wzmacnianie współpracy administracji, przedsiębiorstw i instytucji finansowych

		(Por. Rozdział 5)
11	W jakim stopniu zaprojektowane instrumenty finansowe niwelują niedoskonałość rynku? Czy ich zastosowanie istotnie wpłynie na poprawę sytuacji w tym zakresie?	<p>Wysokość proponowanej przez Wykonawcę alokacji stanowi zaledwie kilka procent zdiagnozowanej w ramach niniejszego badania szacunków luki finansowej, co oznacza, że nie pokryje potencjalnego popytu na finansowanie inwestycji związanych z transformacją polskiego rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce. Nie jest także duża w porównaniu chociażby z wielkością środków finansowych desygnowanych do wykorzystania za pośrednictwem instrumentów finansowych w ramach regionalnych programów operacyjnych.</p> <p>Wykonawca optuje za potraktowaniem obecnego okresu programowania jako okresu testowego, w trakcie którego można rozwijać odpowiednią politykę informacyjną i oferując obecnie atrakcyjne warunki przyznawania wsparcia (raczej nie do utrzymania w kolejnym okresie programowania) zwiększać zainteresowanie potencjalnych adresatów wsparcia</p>

		instrumentami finansowymi jako alternatywą dla schematów dotacyjnych. (Por. Podrozdział 8.4)
12	Czy te instrumenty są spójne/komplementarne z pozostałymi formami interwencji publicznej?	Odpowiedź na niniejsze pytanie stanowi cały Podrozdział 5.1, który nie jest możliwy do streszczenia w ramach niniejszej tabeli. Zasadniczy wniosek z analizy jest taki, iż wśród analizowanych instrumentów nie ma instrumentów wzajemnie sprzecznych/wykluczających się, natomiast można wskazać takie o potencjale synergicznym z pozostałymi formami interwencji publicznej. (Por. Podrozdział 5.1).
13	W jaki sposób zaproponowane przez Wykonawcę instrumenty tworzą spójny system wsparcia finansowego dla ostatecznych odbiorców pomocy PROW 2014-2020, z punktu widzenia ich potrzeb i możliwości rozwoju?	Wykonawca zaproponował wyłącznie jeden instrument finansowy w ramach pilotażu, w związku z tym nie można mówić o spójnym systemie wsparcia finansowego. Pytanie – z uwagi na kształt rekomendacji – musi pozostać bez odpowiedzi.
14	Czy proponowane instrumenty finansowe mogą zakłócić działanie rynku, np. poprzez konkurencję dla instrumentów finansowych funkcjonujących bez wykorzystania środków publicznych?	Z uwagi na relatywnie niewysoki poziom limitu pomocy de minimis, ryzyko, że wsparcie oferowane przez podmioty

		pożyczkowe mogłoby kolidować z ofertą produktową działających komercyjnie instytucji finansowych jest umiarkowane. Oczywiście, w ramach instrumentów pożyczkowych, powinna być wdrożona wyraźna demarkacja co do wysokości pożyczki, tak aby uniknąć wypychania kapitału prywatnego. Należy natomiast podkreślić, iż skala mikropożyczek udzielanych np. przez funkcjonujące fundacje wspierające rozwój obszarów wiejskich jest na tyle niewielka, iż wsparcie w ramach PROW 2014-2020 mogłoby mieć charakter równoległy. (Por. Podrozdział 5.2)
15	Jak powinien zostać zaprojektowany system wsparcia za pomocą instrumentów finansowych, aby w najbardziej efektywny sposób zapewnić finansowanie zgodne z potrzebami ostatecznych odbiorców wsparcia i celami PROW 2014-2020 oraz nie powodować zakłócenia rynku?	Odpowiedź na niniejsze pytanie stanowi cały Rozdział 8 (uwzględniający m.in. wysokość alokacji, wybór obszaru interwencji, system zarządzania itd.), który nie jest możliwy do streszczenia w ramach niniejszej tabeli.
16	Realizacja których z dostępnych instrumentów finansowych jest zasadna w ramach PROW 2014-2020 (w szczególności w kontekście potencjalnego popytu)?	Na chwilę obecną – biorąc pod uwagę preferencje potencjalnych beneficjentów oraz brak systemu instytucjonalnego wdrażania – najbardziej zasadne wydaje się rekomendowanie relatywnie „prostych”

		instrumentów finansowych, jakimi są pożyczki (por. Rozdział 8).
17	Jaka powinna być forma i zakres zastosowanych instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 (w odniesieniu do poszczególnych działań/poddziałań/typów operacji/grup docelowych przewidzianych do wsparcia w ramach Programu), w tym z uwzględnieniem możliwości łączenia instrumentów finansowych z dotacjami?	Przede wszystkim, zarówno strona popytowa, jak i podażowa wskazywały na brak zasadności wprowadzenia instrumentów łączonych, które dodatkowo wiązałyby się również z dużymi obciążeniami administracyjnymi. Jeśli chodzi o formę i zakres rekomendowanych IF – patrz wiersz 18). (Por. Rozdział 8).
18	Jakiego rodzaju instrumenty finansowe oraz w jakiej wielkości i do kogo powinny zostać skierowane, aby odpowiadały na zdiagnozowane niedoskonałości rynku?	<p>Poddziałanie, typ operacji: Poddziałanie 4.1 Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych</p> <p>Typ operacji: Modernizacja gospodarstw rolnych</p> <p>Rodzaj instrumentu finansowego: pożyczka</p> <p>Odbiorcy ostateczni: rolnicy prowadzący działalność rolniczą w celach zarobkowych lub grupa takich rolników</p> <p>Główne przeznaczenie instrumentu: materialne lub niematerialne inwestycje poprawiające konkurencyjność i</p>

		<p>zwiększające rentowność gospodarstwa rolnego w wyniku jego restrukturyzacji</p> <p>Maksymalna kwota wsparcia: 500 tys. zł</p> <p>Maksymalny okres finansowania: 84 miesiące</p> <p>Oprocentowanie: stałe 2% p.a.</p> <p>Okres karencji: 6 miesięcy</p> <p>(Por. Podrozdział 8.3)</p>
19	<p>Jakie instrumenty finansowe powinny być zaplanowane w zależności od etapu rozwoju, wielkości oraz aktywności ekonomicznej ostatecznych odbiorców pomocy PROW 2014-2020?</p>	<p>Na tym etapie Wykonawca nie rekomenduje różnicowania instrumentów finansowych w zależności od etapu rozwoju, wielkości oraz aktywności ekonomicznej odbiorców pomocy PROW 2014-2020. Równocześnie, prawdopodobnie zasadne będzie dokonania takiego zróżnicowania w przyszłości, w oparciu o wyniki zrealizowanego pilotażu (por. Rozdział 8).</p>
20	<p>Na jakich warunkach ostateczni odbiorcy pomocy (w ramach poszczególnych instrumentów) są w stanie skorzystać z oferowanego wsparcia (m.in. biorąc pod uwagę poziom wsparcia, długość spłaty, okres karencji, procedurę przyznawania wsparcia)?</p>	<p>Patrz wiersz 18, który zawiera metrykę produktu uwzględniająca warunki wsparcia możliwe do spełnienia przez potencjalnych beneficjentów, a równocześnie akceptowalne z punktu widzenia</p>

		systemowego (Por. Rozdział 8).
21	Czy konieczne są modyfikacje (jakie), aby instrumenty te pokrywały cały obszar luki finansowej w obszarze wsparcia PROW 2014-2020, nie konkurując jednocześnie między sobą? Czy zasadna jest realizacja niektórych z nich w formie pilotażowej, aby po porównaniu wstępnych rezultatów podjąć decyzję o ich ew. realizacji w większym zakresie?	Zdaniem Wykonawcy, na ten moment zasadna jest wyłącznie realizacja pożyczek preferencyjnych w formie pilotażowej. Po porównaniu wstępnych rezultatów konieczne będzie podjęcie decyzji o ich ew. realizacji w większym zakresie. Aktualnie zaproponowany instrument pokrywa jedynie niewielki ułamek luki finansowej w analizowanym obszarze, co stanowi pochodną przyjęcia założenia, iż kluczowym zadaniem na tym etapie jest ocenienie skuteczności, efektywności i użyteczności pożyczek wdrażanych w ramach pilotażu. (Por. Podrozdział 8.4).
22	Jakie szacunkowe kwoty środków (publicznych i prywatnych) należy alokować na poszczególne instrumenty finansowe? Jaka jest możliwa do uzyskania wielkość efektu dźwigni?	Zaangażowane środki publiczne: 109 mln zł (zaangażowany kapitał na pożyczki) plus 6,5 mln zł (koszty zarządzania) Wkład własny odbiorcy ostatecznego: 182% Dźwignia finansowa: 19,9 mln zł (Por. Rozdział 6)

23	Jaka powinna być minimalna alokacja, na poszczególne instrumenty finansowe, aby zapewnić wartość dodaną realizacji takich instrumentów?	Patrz: wiersz 22 (Por. Rozdziały 5 i 6)
24	Jak na podstawie doświadczeń z lat 2007 – 2013 można ocenić koszty zarządzania instrumentami finansowymi, pobierane przez fundusz funduszy oraz pośredników finansowych Programów Operacyjnych, w których były stosowane instrumenty finansowe i czy pozwala to na oszacowanie ewentualnych kosztów zarządzania w odniesieniu do PROW 2014-2020?	Bazując na wcześniejszych doświadczeniach – zarówno polskich, jak i europejskich – koszty zarządzania oszacowano na poziomie 6% wielkości środków bezpośrednio przeznaczonych na udzielanie pożyczek beneficjentom. (por. Rozdział 6)
25	Jaką potencjalną efektywnością mogą wykazać się poszczególne instrumenty finansowe, z punktu widzenia możliwości wielokrotnego wykorzystywania alokowanych środków i stworzenia wieloletniej perspektywy dla interwencji za pomocą instrumentów zwrotnych?	Zastrzeżenie – szacunki dot. pilotażu, stąd liczba obrotów kapitałem pożyczki = 1. Liczba obrotów kapitałem na pożyczki: 1 Współczynnik strat funduszu pożyczkowego: 3% (3,3 mln zł) Wartość wygenerowanych inwestycji: 195,1 mln zł Zaangażowane środki publiczne: 115,5 mln zł Efekt mnożnikowy: 169% (Por. Rozdział 6)
26	Jakie rezultaty (wskaźniki) powinny zostać uzyskane w wyniku realizacji poszczególnych proponowanych przez Wykonawcę instrumentów finansowych, aby	Wskaźnik celu: Procent gospodarstw rolnych otrzymujących wsparcie z programu rozwoju

	uznać, że dany instrument przyczynił się do osiągnięcia celu szczegółowego określonego dla właściwego priorytetu w ramach PROW 2014-2020?	obszarów wiejskich na inwestycje związane z restrukturyzacją lub modernizacją: nd Wskaźnik produktu: Liczba gospodarstw otrzymujących wsparcie na inwestycje w gospodarstwa rolne: 207 (Por. Podrozdział 9.1)
27	Jakie miary efektywności instrumentów finansowych należy zastosować w celu prawidłowej oceny ich funkcjonowania?	Por. wiersz 22 i 25 (efekt mnożnikowy i dźwignia finansowa) oraz wiersz 26 (wskaźniki celu i produktu). (Por. Rozdział 6 i Podrozdział 9.1)
28	Czy i ewentualnie jakie elementy powinien zawierać system monitorowania instrumentów zwrotnych, aby umożliwiał prawidłowy monitoring ich działania (biorąc pod uwagę dostępność danych, specyfikę instrumentów zwrotnych, obciążenia administracyjne)?	Podstawowym źródłem informacji dla systemu monitorowania (w oparciu o które weryfikowane będą wartości wskaźników) powinny być banki komercyjne współpracujące z BGK. Powinny być one źródłem danych na temat liczby wspartych podmiotów (w tym oddzielnie nowopowstałych), zrealizowanych projektów inwestycyjnych czy wartości wykorzystanych środków. Źródłem danych kontekstowych będzie tutaj statystyka publiczna. (Por. Podrozdział 9.1).

<p>29</p>	<p>Jak powinna wyglądać procedura przeglądu i uaktualnienia oceny ex-ante instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 w sytuacji zmian rynkowych? Kiedy powinna ona zostać zastosowana?</p>	<p>Sytuacje, w których należy rozważyć przeprowadzenie aktualizacji oceny ex-ante instrumentów finansowych oraz wskazówki dla Instytucji Zarządzających programami operacyjnymi zostały opisane w metodologii proponowanej przez Komisję Europejską⁴³.</p> <p>Na obecnym etapie wskazać można następujący, minimalny zakres aktualizacji oceny ex-ante :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) adekwatność zastosowanego instrumentu finansowego i skala zapotrzebowania na niego, 2) problemy i bariery utrudniające wykorzystanie instrumentu finansowego, 3) aktualny poziom wydatkowania (udzielone pożyczki) w podziale na poszczególne banki oraz szybkość budowy portfela, 4) sprawdzenie aktualności parametrów luki finansowej, analiza luk w ofercie instrumentów finansowych oraz
-----------	--	---

⁴³ Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives Volume I', Version 1.2 - April 2014, European Commission, European Investment Bank, s.105-106.

obszarów, w których dochodzi do nakładania się poszczególnych instrumentów,

5) analiza zrealizowanych działań promocyjnych w sferze pożyczek i ich efektów, prowadzona z punktu widzenia zapewnienia jak największej rozpoznawalności oferty instrumentu finansowego na rynku, w tym zmiany w poziomie zainteresowania finansowaniem zwrotnym wśród grupy docelowej w oparciu o dane ogólnopolskie lub specjalnie zlecane badania,

6) wnioski i rekomendacje wynikające z analizy stanu wdrażania instrumentu finansowego, korzyści i ograniczenia zastosowania IF w poszczególnych obszarach;

7) identyfikacja obszarów ewentualnej konkurencji pomiędzy pożyczką a innymi instrumentami zrotnymi i bezzrotnymi oferowanymi ze środków europejskich i publicznych środków krajowych.

(por. Rozdział 10)

30	<p>Jak kształtuje się potencjał administracyjny oraz potencjał po stronie potencjalnych pośredników finansowych (agencji, banków, funduszy, instytucji finansowych itp.) do wdrażania instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020? Czy jest on wystarczający?</p>	<p>Biorąc pod uwagę doświadczenia we wdrażaniu innych instrumentów finansowych współfinansowanych ze środków publicznych, dane kadrowe, a także wypowiedzi pracowników badanych instytucji finansowych – potencjał po stronie potencjalnych pośredników finansowych i menadżera funduszu jest wystarczający, aby docelowo móc zagwarantować wdrażanie IF w rekomendowanym zakresie. Co istotne, instytucje te sygnalizują jednak, że przetworzenie owego potencjału w konkretne, funkcjonujące rozwiązania (tzn. opracowanie systemów informatycznych, dokonanie zmian kadrowych, wypracowanie procedur itd.) wymaga przede wszystkim zagwarantowania odpowiedniej ilości czasu. (Por. Rozdziały 7 i 8).</p>
31	<p>Jakie są prognozy na lata 2016-2020 dla wielkości luki finansowej? Czy może ona ulec ewentualnemu pogłębieniu i z jakich przyczyn?</p>	<p>Zasadniczo, zdaniem Wykonawcy luka finansowa w latach 2016-2020 nie powinna ulegać pogłębieniu; bardziej prawdopodobne wydaje się raczej jej spłykanie. Wiąże się to z konsekwentnym pojawianiem się innych/nowych źródeł finansowania (np. poszerzanie oferty</p>

banków komercyjnych) oraz aktualnie korzystnym oprocentowaniem (którego utrzymanie w najbliższym czasie wydaje się bardzo prawdopodobne). Dodatkowo – nawet, jeśli KRD BIG wskazuje na wzrost liczby niespłaconych zobowiązań wśród przedstawicieli sektora rolnego – to jednak nadal jest to grupa relatywnie zdyscyplinowana finansowo, a przez to atrakcyjna dla instytucji finansowych poszukujących wiarygodnych klientów. Dodatkowo, inne działania m.in. dotowane z PROW 2014-2020 ukierunkowane są na zmniejszenie kosztów operacyjnych i/lub wzrost dochodu gospodarstw rolnych, dzięki czemu potencjalnie będą one mogły w przyszłości zaspokoić swój popyt na pieniądź na rynku komercyjnym (z racji na wyższe posiadane zabezpieczenia, większą wiarygodność kredytową itp.). Prognozy dot. stopy wzrostu PKB oraz pozostałych głównych wskaźników makroekonomicznych na moment realizacji badania nie zagrażają wiarygodności sformułowanych prognoz dla wielkości luki finansowej. (Por. Podrozdział

		4.2)
32	<p>Jakie mogą wystąpić ewentualne inne (poza zakłóceniem rynku) negatywne skutki wdrażania instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020, jakie jest ryzyko ich wystąpienia i jakie są możliwości ograniczenia wystąpienia takiego ryzyka?</p>	<p>Instrumenty finansowe takie jak pożyczka czy poręczenie, choć relatywnie proste pod względem przygotowania administracyjnego i ubiegania się o nie, wiążą się z poważną niedogodnością dot. przejęcia całego ryzyka inwestycyjnego przez beneficjenta. Z tego względu może nie mieć on motywacji, aby realizować projekty innowacyjne, lecz obarczone dużym ryzykiem niepowodzenia (por. Współpraca). Ponadto w fachowej literaturze wskazywane jest uprzywilejowanie instytucji bankowych w zakresie udzielania wsparcia, jednak w niniejszym przypadku kwestia systemu wdrażania pozostaje w znacznej mierze w gestii IZ PROW 2014-2020 i stawianych przez nią wymogów wobec podmiotów pośredniczących. Warto także zweryfikować dwie inne potencjalne wady zastosowania IF, tj. wysokie koszty obsługi oraz bezpośrednie i pośrednie koszty pośrednictwa finansowego. Faktem jest, iż wypracowanie systemu dla zastosowania IF w PROW 2014-2020 będzie czasochłonne i pracochłonne,</p>

		<p>jednak raz wypracowane rozwiązanie ma szansę trwać przez długi czas (por. rewolwing nawet po zakończeniu obecnej perspektywy). Warto także wziąć pod uwagę, iż ubieganie się o wsparcie dotacyjne w ramach PROW było i jest procesem złożonym, który doczekał się instytucjonalnej obudowy doradczej. Z tego względu trudno jednoznacznie powiedzieć, iż w odniesieniu do IF stanie się on znacząco droższy. Wreszcie należy wskazać na ryzyko przekapitalizowania (overcapitalisation), jednak w omawianym przypadku – kiedy zakłada się jedynie realizację pilotażu na niewielką skalę – jego wystąpienie jest bardzo mało prawdopodobne. (Por. Rozdział 5).</p>
33	<p>Jakie dobre praktyki w zakresie funkcjonowania instrumentów finansowych dla wsparcia działań przewidzianych w PROW 2014-2020 można zidentyfikować w innych krajach UE? Na czym polegają zastosowane konkretne rozwiązania?</p>	<p>Doświadczenia rumuńskiego Rural Credit Guarantee Fund wskazują, iż Poręczenia mogą być skutecznym instrumentem zabezpieczającym interesy pośredników finansowych finansujących rozwój „trudnych” klientów. Ponadto, doświadczenia bułgarskie dowodzą, że system ewentualnych poręczeń należy</p>

		<p>postrzegać w ścisłym związku z systemem kredytów udzielanych beneficjentom PROW w Bułgarii. System poręczeń umożliwił dostęp do kredytów podmiotom zwłaszcza małym i nowo powstałym, stanowiącym z perspektywy banków grupę ryzykownych klientów. Wreszcie – bazując na doświadczeniach z minionej perspektywy finansowej – łotewskie instytucje kształtujące politykę wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich planują w okresie programowania obejmującym lata 2014-2020 wsparcie skierować głównie do małych podmiotów, o wielkości obrotu nieprzekraczającej 70 tys. euro, oraz do start-upów tworzonych na obszarach wiejskich. Kierunek tej ewolucji może być wskazówką dla programowania wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przy wykorzystaniu instrumentów finansowych. (por. Podrozdział 7.4)</p>
34	<p>Jaki jest optymalny system instytucjonalny wdrażania instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 (uwzględniający mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia) z punktu widzenia celów wsparcia?</p>	<p>Wykonawca rekomenduje wykorzystanie scentralizowanej formuły funduszu funduszy, z Bankiem Gospodarstwa Krajowego jako jego menedżerem,</p>

		<p>współpracującym z siecią kilku banków komercyjnych mających swoje przedstawicielstwa w całej Polsce. (por. Podrozdział 8.5).</p>
35	<p>Jakie powinny być kryteria wyboru podmiotów wdrażających i pośredników finansowych, aby zagwarantować optymalny sposób wdrażania instrumentów finansowych w PROW 2014-2020?</p>	<p>Kryteria wyboru podmiotów wdrażających i pośredników finansowych powinny obejmować w szczególności doświadczenie we wdrażaniu pożyczek preferencyjnych współfinansowanych ze środków unijnych (innych niż EFRROW) oraz doświadczenie w obsłudze klientów z sektora rolnego (np. mierzone liczbą klientów czy wielkością ich depozytów) (por. Podrozdział 8.5).</p>

Źródło: opracowanie własne.