

Streszczenie ustaleń i wyników z „Oceny ex ante zasadności zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”

Prace nad „Oceną ex ante zasadności zastosowania instrumentów finansowych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020” prowadzone były w 2016 roku i w 2018 roku. W 2018 roku zrealizowano badania uzupełniające, rozszerzające zakres oraz uaktualniające analizę z 2016 roku. Ze względu na pilotażowy charakter oraz zaawansowane stadium realizacji bieżącej perspektywy finansowej, w badaniach skupiono się na gospodarstwach rolnych oraz przedsiębiorstwach przetwórstwa rolno-spożywczego, jako potencjalnych odbiorcach wsparcia instrumentu finansowego.

Całkowity budżet PROW na lata 2014-2020 wynosi ok. 13,6 mld euro. Pula środków przeznaczonych na wsparcie dotacyjne w ramach poddziałań 4.1 *Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych* oraz 4.2 *Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój* wynosi obecnie odpowiednio:

- *Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych* – ok. 2,6 mld euro (w tym dla operacji typu *Modernizacja gospodarstw rolnych* ok. 2,5 mld euro),
- *Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój* – ok. 823 mln euro.

W ramach poddziałania 4.1 wsparcie dotacyjne można otrzymać na podniesienie rentowności i konkurencyjności gospodarstw rolnych. Wsparcie jest udzielane, jeśli wielkość ekonomiczna gospodarstwa rolnego (SO) wynosi co do zasady nie mniej niż 10 000 euro i nie więcej niż 200 000 euro (w obszarze wsparcia rozwoju produkcji prosiąt - 250 000 euro). Wsparcie jest udzielane na inwestycje materialne i niematerialne. Maksymalna wielkość wsparcia w ramach operacji typu *Modernizacja gospodarstw rolnych* wynosi 500 tys. zł (900 tys. zł w przypadku wsparcia rozwoju produkcji prosiąt). Poziom współfinansowania inwestycji wynosi co do zasady 50% kosztów kwalifikowanych operacji (w ramach poddziałania 4.1, w przypadku inwestycji zbiorowych lub młodych rolników – do 60%).

Głównymi beneficjentami poddziałania 4.2 są MŚP, które mają zarejestrowaną działalność w dziedzinie przetwarzania lub marketingu produktów rolnych. Maksymalna wielkość wsparcia w ramach poddziałania 4.2 wynosi do 15 mln zł, jeśli beneficjentem jest stowarzyszenie grup producentów rolnych lub stowarzyszenie organizacji producentów, oraz do 10 mln zł w przypadku innych rodzajów beneficjentów. Poziom współfinansowania inwestycji wynosi 50% kosztów kwalifikowanych operacji

Poza wsparciem dotacyjnym ze środków PROW 2014-2020 gospodarstwa rolne oraz przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego mogą korzystać z następujących źródeł finansowania:

- ❖ gospodarstwa rolne:
 - kredyty z banków komercyjnych lub spółdzielczych,
 - leasing w przypadku finansowania zakupu maszyn i urządzeń,
 - kredyty z banków komercyjnych lub spółdzielczych połączone z dopłatą do oprocentowania w ramach pomocy krajowej realizowanej przez ARiMR,

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

- kredyty z banków komercyjnych lub spółdzielczych objęte gwarancją ARiMR w ramach pomocy krajowej (ze względu na charakterystykę produktu nie jest wykorzystywany przez ostatecznych odbiorców),
 - kredyty z banków komercyjnych lub spółdzielczych objęte gwarancją w ramach inicjatywy COSME (Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw) - w ograniczonym zakresie.
- ❖ przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego:
- kredyty z banków komercyjnych lub spółdzielczych,
 - leasing w przypadku finansowania zakupu maszyn i urządzeń,
 - kredyty z banków komercyjnych lub spółdzielczych połączone z dopłatą do oprocentowania w ramach pomocy krajowej realizowanej przez ARiMR,
 - kredyty z banków komercyjnych lub spółdzielczych objęte gwarancją przez ARiMR (pomoc krajowa), BGK (program gwarancji portfelowych de minimis), Fundusz Gwarancji Portfelowych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój oraz program COSME,
 - uzyskać poręczenie od jednego z lokalnych funduszy poręczeń,
 - uzyskać pożyczkę z regionalnych lub lokalnych funduszy pożyczkowych,
 - skorzystać z oferty instrumentu finansowego uruchomionej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 (RPO),

Niektóre z istniejących ofert finansowania są dostępne jedynie dla przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego mających status MŚP. Nie utworzono dotychczas specjalnego funduszu poręczeniowego dla przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego.

Celem oceny ex ante było:

- przeanalizowanie podaży i zapotrzebowania na finansowanie ostatecznych odbiorców objętych zakresem analizowanych poddziałań PROW 2014-2020 (beneficjenci poddziałań 4.1 *Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych* i 4.2 *Wsparcie inwestycji w przetwarzanie produktów rolnych, obrót nimi lub ich rozwój* – gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa przetwórstwa spożywczego) w celu zidentyfikowania potrzeb nieobjętych finansowaniem lub sytuacji nieoptymalnego inwestowania środków dla ostatecznych odbiorców w ramach wskazanych poddziałań PROW 2014-2020;
- zaproponowanie strategii inwestycyjnej umożliwiającej sprawne reagowanie na niepowodzenia rynku i zidentyfikowane sytuacje nieoptymalnego inwestowania środków.

Niezbędne dla dokonania zaktualizowanej oceny ex ante dane i informacje zostały zebrane przy wykorzystaniu następujących metod:

- badanie danych zastanych (*desk research*);
- wywiady z interesariuszami;
- internetowe badania ankietowe (wywiad telefoniczny wspomagany komputerowo – CATI) wśród gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego);
- internetowe badania ankietowe wśród instytucji finansowych (banki komercyjne, spółdzielcze oraz niebankowe instytucje regionalne i lokalne oferujące pożyczki i gwarancje);
- grupy fokusowe.

Sondaże internetowe (CATI) zostały zaprojektowane w celu określenia zapotrzebowania na finansowanie wśród beneficjentów poddziałań 4.1 i 4.2 PROW 2014-2020. Wykonano dwa badania ankietowe, obejmujące następujące grupy docelowe: gospodarstwa rolne (otrzymano 320 odpowiedzi) i przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego (otrzymano 100 odpowiedzi). Ankieta skierowana do instytucji finansowych została rozesłana przez cztery stowarzyszenia do wszystkich członków. Otrzymano 36 odpowiedzi. Odbyło się spotkanie grupy fokusowej. Jego celem było omówienie i krytyczna analiza wyników wcześniej przeprowadzonych analiz, zwłaszcza w przypadku

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

różnic pomiędzy wynikami uzyskanymi z badań CATI, wywiadów indywidualnych i badań ankietowych.

Badanie potwierdziło występowanie luki w finansowaniu w przypadku obu grup docelowych objętych badaniem, w takiej wysokości, która daje wystarczające prawdopodobieństwo skutecznego zainwestowania stosunkowo niewielkiej alokacji środków PROW 2014-2020 przeznaczonej dla instrumentu finansowego (50 mln euro).

Pytania dotyczące zapotrzebowania gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego na finansowanie dotyczyły zarówno przeszłości, jak i przyszłości. Szacowane zapotrzebowanie różniło się w zależności od rodzaju finansowania i rodzaju podmiotu. Zapotrzebowanie gospodarstw rolnych na kredyty długoterminowe oszacowano na poziomie 27,1 mld zł (ok. 6,4 mld euro¹) rocznie. Wywiady i grupy fokusowe dostarczyły cennych informacji, z których wynika m.in. że gospodarstwa rolne dosyć często finansują swoje krótkoterminowe potrzeby ze źródeł takich jak karty obciążeniowe i kredytowe czy kredyt w rachunku bieżącym. Zapotrzebowanie przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego na kredyty długoterminowe oszacowano na poziomie 0,5 mld zł (ok. 0,1 mld euro) rocznie. Łączne zapotrzebowanie na finansowanie szacuje się na 27,6 mld zł (ok. 6,5 mld euro) rocznie. Biorąc pod uwagę dostępne finansowanie (ocenione na podstawie kredytów udzielonych przez banki – 15,8 mld zł), luka finansowa w kredytach długoterminowych jest szacowana na 11,8 mld zł (2,7 mld euro). Zapotrzebowanie na finansowanie ze strony przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego odpowiada za zaledwie 1,8% (0,5 mld zł rocznie; ok. 0,12 mld euro) całości popytu – za pozostałą jego część odpowiadają gospodarstwa rolne. W związku z tym luka w finansowaniu gospodarstw rolnych może wynosić 11,6 mld zł (2,7 mld euro), zaś przedsiębiorstw przetwórstwa spożywczego 0,2 mld zł (ok. 47 mln euro).

W związku z rozdysponowaniem znacznej części alokacji poddziałań 4.1. i 4.2 na wsparcie dotacyjne, ewentualne nowe nabory wniosków (szczególnie w przypadku poddziałania 4.2) będą odpowiadać na potrzeby wnioskodawców jedynie w ograniczonym zakresie, co powinno dodatkowo wpłynąć na zwiększenie zainteresowania wsparciem w formie instrumentu finansowego.

Badanie pokazało także, że dla gospodarstw rolnych i zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego główną przeszkodą w dostępie do finansowania są wysokie wymagania dotyczące zabezpieczeń, a w mniejszym stopniu – oprocentowanie. Zapotrzebowanie pośredników finansowych na zwiększenie kredytowania w sektorze rolnym jest bardzo zróżnicowane. Banki komercyjne i spółdzielcze sygnalizowały, że do zwiększenia akcji kredytowej potrzebowałyby gwarancji, fundusze poręczeniowe preferowałyby kontrgwarancje, zaś fundusze pożyczkowe – długoterminowe instrumenty dłużne.

W tych okolicznościach optymalnym rozwiązaniem jest utworzenie instrumentu gwarancyjnego. Udostępnienie wybranym bankom finansującym gwarancji na pokrycie części ryzyka kredytowego w przypadku nowych portfeli kredytów dla ostatecznych odbiorców powinno skutkować zwiększeniem akcji kredytowej dla gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego. Wkład ze środków PROW 2014-2020 w wysokości 50 mln euro powinien zapewnić co najmniej 260 mln euro nowych kredytów (oszacowana w ocenie ex ante ryzyka dla instrumentu gwarancyjnego wysokość mnożnika wynosi 5,8) na lepszych warunkach, dla co najmniej 3 tys. ostatecznych odbiorców. Minimalny przydział środków dla jednego banku finansującego powinien wynosić ok. 100 mln zł. Celem sprawnego wdrożenia instrumentu, wybrane banki finansujące powinny dysponować siecią placówek obejmującą swym działaniem całą powierzchnię kraju oraz posiadać zdolność do wprowadzenia na rynek nowego produktu ukierunkowanego na docelowych odbiorców instrumentu.

¹ Na podstawie średniego kursu wymiany w 2017 r. 1 euro = 4,26 zł, źródło: Narodowy Bank Polski.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Instrumenty finansowe i dotacje w ramach PROW 2014-2020 powinny być uważane za komplementarne. Z jednej strony instrumenty finansowe mogą pomóc zaspokoić potrzeby w obszarach, gdzie ostateczny odbiorca lub dany rodzaj inwestycji jest wyłączony z możliwości otrzymania dotacji. Z drugiej strony instrumenty finansowe mogą zapewnić dodatkowe finansowanie beneficjentom dotacji w ramach tej samej inwestycji (finansowanie wkładu własnego beneficjentów), przy zachowaniu odpowiednich pułapów intensywności pomocy. System wdrażania instrumentów musi zagwarantować, że w stosownych przypadkach dotacja zostanie pomniejszona o ekwiwalent dotacji brutto obliczony dla wsparcia udzielanego z instrumentu finansowego.

Należy wziąć pod uwagę nie tylko finansowanie długoterminowe dla podmiotów rolnych, ale także zapotrzebowanie na kredyty obrotowe, które były wspomniane podczas wywiadów i grup fokusowych. Zaprojektowane produkty finansowe powinny więc umożliwiać dostęp do rozszerzonych możliwości korzystania z kapitału obrotowego, jakie wprowadzono w grudniu 2017 r. pakietem rozporządzeń unijnych zwanych OMNIBUSEM ROLNYM. Proponowany instrument gwarancyjny powinien być oferowany gospodarstwom rolnym i przedsiębiorstwom przetwórstwa rolno-spożywczego bez ograniczeń branżowych czy geograficznych, niezależnie od ich wielkości ale w ramach kategorii MŚP.

Pomoc publiczna może być obecna w instrumencie finansowym na poziomie zarządzającego funduszem, współinwestorów i ostatecznych odbiorców. W przypadku instrumentów finansowych EFFROW przepisy o pomocy publicznej (*de minimis*) będą miały zastosowanie jedynie w przypadku inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego, które wytwarzają produkty nieuwzględnione w załączniku do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zaleca się, aby system wdrażania był wystarczająco prosty do zarządzania przez pośredników finansowych. Do wszystkich inwestycji, które nie wchodzą w zakres załącznika I do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zaleca się stosowanie ogólnego reżimu pomocy *de minimis*.

Biorąc pod uwagę relatywnie niewielką skalę zasobów potencjalnie przeznaczonych na instrumenty finansowe, planowane zasoby dla instrumentów finansowych w ramach PROW 2014-2020 powinny być skoncentrowane w jednym produkcie finansowym.

Ze względu na pilotażowy charakter wdrażania, stosunkowo niewielką kwotę środków PROW planowaną do przekazania dla instrumentu finansowego (50 mln euro – środki publiczne) oraz planowane zastosowanie tylko jednego instrumentu (instrument o charakterze gwarancyjnym), instytucja zarządzająca PROW 2014-2020 uznaje, że najlepszą opcją w zakresie struktury wdrażania i zarządzania będzie bezpośrednie powierzenie zadań wdrożeniowych wybranemu podmiotowi w formule bez funduszu funduszy.

W związku z planowanym utworzeniem w Polsce, w tym dla obszaru rolnictwa, kompleksowego i trwałego mechanizmu wspierania rozwoju, z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji, którego celem jest ułatwienie dostępu MŚP do zewnętrznych źródeł finansowania (wykorzystującego również środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej), realizację którego powierzono państwowemu bankowi rozwoju - Bankowi Gospodarstwa Krajowego, w ocenie instytucji zarządzającej PROW 2014-2020 najlepsze skoordynowanie wykorzystania zasobów finansowych PROW 2014-2020 oraz ewentualnych środków z innych źródeł, zapewni powierzenie wdrażania instrumentów finansowych tej instytucji. Bank Gospodarstwa Krajowego posiada wieloletnie, bogate doświadczenie we wdrażaniu instrumentów finansowych w ramach programów polityki spójności. Pilotażowe wdrażanie instrumentów finansowych w PROW 2014-2020 pozwoli na rozszerzenie kompetencji instytucjonalnych BGK w zakresie wdrażania instrumentów finansowych skierowanych do rolnictwa i współfinansowanych ze środków EFRROW.

W kontekście planowanego ww. mechanizmu rozwoju z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji, oparcie wdrażania instrumentów finansowych w PROW 2014-2020 o BGK ułatwi długofalowe planowanie wykorzystania środków. Środki przeznaczone na wsparcie w formie

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

instrumentów finansowych muszą być bowiem, zgodnie z przepisami UE, wykorzystywane na podobne cele przez 8 lat, po zakończeniu okresu wdrażania programu, a więc do 2031 r.

Kluczowymi czynnikami sukcesu dla wdrożenia instrumentu finansowego w ramach PROW 2014-2020 będą strategia inwestycyjna oraz parametry produktu finansowego (tj. kryteria kwalifikowalności ostatecznych odbiorców i wydatków, okres finansowania, oprocentowanie, okres karencji), uproszczone procedury oraz odpowiednia promocja instrumentów finansowych.