



Ministerstwo Rolnictwa
i Rozwoju Wsi

Raport pt. Ocena potrzeby kontynuowania po 2025 r. wsparcia w formie gwarancji kredytów obrotowych wraz z dopłatą do odsetek dla sektora rolnego

Dokument opracował:

Departament Pomocy Technicznej i Instrumentów Finansowych w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Ryszard Kogut
zastępca dyrektora
Departament Pomocy
Technicznej i Instrumentów
Finansowych
/podpisano elektronicznie/

Spis treści

I.	Wstęp	4
II.	Cel i zakres analizy	5
II.1	Cel analizy	5
II.2	Zakres analizy	5
II.3	Podstawa prawna analizy oraz metoda badawcza	5
II.4	Narzędzia badawcze	6
III.	Diagnoza obecnej sytuacji sektora rolnego w zakresie finansowania obrotowego	6
III.1	Poziom oprocentowania rynkowego i kosztów finansowania dla rolników	7
III.2	Dostępność i koszt zabezpieczeń oraz wymagania banków wobec gospodarstw rolnych	8
IV.	Ocena popytu na kredyty z gwarancją i dopłatą do oprocentowania	9
IV.1	Rozwój instrumentu FGR	9
IV.2	Wpływ dopłat do oprocentowania na zainteresowanie instrumentem	9
IV.3	Ograniczenia podaży wsparcia	12
V.	Ocena wpływu gwarancji FGR na dostępność kredytów	13
V.1	Znaczenie gwarancji dla decyzji kredytowych	13
V.2	Kredyty, które nie zostałyby udzielone bez gwarancji	13
V.3	Ocena instrumentu przez beneficjentów	14
V.4	Wpływ na koszty finansowania	15
VI.	Analiza przepływów pieniężnych i sezonowości	16
VI.1	Specyfika sektora rolnego	16
VI.2	Okresy największego zapotrzebowania na kapitał	16
VI.3	Wpływ cyklu produkcyjnego na spłatę zobowiązań	16
VI.4	Wpływ dopłat do oprocentowania na terminowość spłat	17
VII.	Ocena zapotrzebowania na dalsze wsparcie w formie instrumentów finansowych	17
VII.1	Aktualne uwarunkowania rynku finansowania rolnictwa	17
VII.2	FGR Plus jako kontynuacja wsparcia	17
VII.3	Znaczenie dopłat do oprocentowania	18
VIII.	Podsumowanie wdrażania FGR i wnioski na przyszłość	20
VIII.1	Ocena realizacji celów instrumentu	20
VIII.2	Dominująca rola finansowania obrotowego	20
VIII.3	Kapitał warunkiem rozwoju	23
IX.	Wnioski	24
X.	Proponowany instrument finansowy po 2025 r.	25
X.1	Kierunek wykorzystania środków zwracanych z PROW z uwolnionych gwarancji	25
X.2	Rekomendowany model wsparcia	26
X.3	Zakres wsparcia oraz ostateczni odbiorcy wsparcia	27

I. Wstęp

Fundusz Gwarancji Rolnych (FGR) został utworzony w połowie 2019 r. przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) we współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego (BGK) jako instrument finansowy Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Głównym celem jego wdrożenia było zwiększenie dostępności finansowania zewnętrznego dla gospodarstw rolnych oraz przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego poprzez zapewnienie zabezpieczenia spłaty kredytów bankowych.

Gwarancje udzielane były jako zabezpieczenie kredytów inwestycyjnych oraz obrotowych w bankach kredytujących, które podpisały stosowne umowy portfelowe z BGK. Gwarancja FGR zabezpieczała do 80% kwoty kapitału kredytu. Instrument wdrażany był w latach 2019 – 2025.

Instrument został zaprojektowany jako odpowiedź na jedną z podstawowych barier rozwojowych sektora rolnego, jaką jest ograniczona zdolność części gospodarstw do ustanawiania zabezpieczeń wymaganych przez instytucje finansowe. Problem ten dotyczy szczególnie gospodarstw rodzinnych, młodych rolników oraz podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą na obszarach wiejskich. Brak historii kredytowej uniemożliwiał często uzyskanie kredytu na rozbudowę, modernizację gospodarstwa rolnego.

W związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 instrument został rozszerzony o możliwość udzielania gwarancji do kredytów obrotowych przeznaczonych na finansowanie bieżącej działalności (utrzymanie płynności finansowej gospodarstwa) oraz o komponent dotacyjny w postaci dopłat do oprocentowania. Rozwiązanie to pozwoliło ograniczyć skutki pogorszenia płynności finansowej w sektorze rolnym. Wsparcie było trafną odpowiedzią na wypełnienie luki finansowej w sektorze rolnym i okazało się skuteczną zachętą do korzystania ze zwrotnego wsparcia w sektorze rolnym.

Dlatego też MRiRW, chcąc utrzymać pomoc płynnościową dla rolników i przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego na jak najbardziej korzystnych warunkach, kontynuował wsparcie z uwzględnieniem komponentu dotacyjnego w instrumencie finansowym aż do końca okresu kwalifikowalności tj. do końca 2025 r. Podstawą do takiej decyzji była analiza rynku, zlecona przez MRiRW¹, która potwierdzała, że skutki Covid-19 mają charakter długofalowy, zaś utrzymanie płynności finansowej jest na tyle ważnym czynnikiem, że zdecydowano o utrzymaniu do końca okresu kwalifikowalności wsparcia w postaci gwarancji do kredytu obrotowego, połączonego z dopłatą do oprocentowania kredytu.

Pozytywne doświadczenia związane z wdrażaniem FGR przyczyniły się do uruchomienia podobnego instrumentu w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, funkcjonującego pod nazwą FGR Plus. Wsparcie w postaci gwarancji i dopłaty do oprocentowania dotyczy kredytów inwestycyjnych i kredytów obrotowych, ale powiązanych z inwestycją. W latach 2024-2025 na rynku było dostępne wsparcie zarówno w ramach FGR (kredyty płynnościowe) jak i FGR Plus (kredyty inwestycyjne).

Zakończenie okresu kwalifikowalności PROW 2014–2020 z dniem 31 grudnia 2025 r. oraz stopniowe uwalnianie środków zaangażowanych w instrument gwarancyjny wymagają przeprowadzenia oceny skuteczności dotychczasowego wsparcia oraz sposobu zagospodarowania uwolnionych środków z gwarancji finansowanych z PROW 2014-2020 po 2025 r.

II. Cel i zakres analizy

II.1 Cel analizy

Celem niniejszej analizy jest ocena celowości instrumentu FGR oraz określenie dalszego zapotrzebowania na wsparcie w formie gwarancji i dopłat do oprocentowania kredytów obrotowych dla sektora rolnego po zakończeniu okresu kwalifikowalności Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (dalej PROW), tj. po 2025 r.

¹ Wpływ oddziaływania pandemii COVID-19 na płynność finansową gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego w latach 2024 i 2025 – ekspertyza, Dr hab. Mirosław Wasilewski, prof. SGGW, Dr Robert Roman Stolarski, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/fundusz-gwarancji-rolnych-plus>

Analiza stanowi podstawę do podjęcia decyzji dotyczących dalszego wykorzystania środków zwracanych z instrumentów finansowych PROW, zgodnie z wymaganiami określonymi w prawie unijnym.

II.2 Zakres analizy

Analiza obejmuje:

- ocenę dostępności sektora rolnego do finansowania obrotowego,
- ocenę poziomu popytu na kredyty zabezpieczone gwarancją,
- ocenę wpływu gwarancji FGR na dostępność finansowania,
- analizę znaczenia dopłat do oprocentowania,
- ocenę wpływu sezonowości produkcji rolnej na potrzeby finansowe gospodarstw,
- ocenę zasadności dalszego funkcjonowania instrumentu w postaci samodzielnego kredytu obrotowego po 2025 r.

II.3 Podstawa prawna analizy oraz metoda badawcza

Podstawą prawną realizacji niniejszej analizy jest art. 45 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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 (dalej rozporządzenie nr 1303/2013).

Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie podejmują niezbędne działania w celu zapewnienia, aby środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych, w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, były ponownie wykorzystywane zgodnie z celami programu (PROW), czyli szeroko rozumianym wsparciem rolnictwa. Co więcej, wycofane środki mają być ponownie wykorzystane albo w ramach tego samego instrumentu finansowego, albo w ramach innych instrumentów finansowych, z zastrzeżeniem, że ocena warunków rynkowych wskazuje na ciągłe zapotrzebowanie na taką inwestycję i takie wsparcie.

Niniejsza analiza ma na celu zbadanie jaki instrument wsparcia zwrotnego będzie najlepszą odpowiedzią na zapotrzebowanie sektora rolnego.

II.4 Narzędzia badawcze

Narzędziem badawczym jest analiza danych pozyskanych przez BGK, danych sprawozdawczych banków kredytujących, informacji zgromadzonych przez MRiRW z procesu wdrażania FGR oraz wyników badań ankietowych prowadzonych wśród uczestników programu. Dane z banków kredytujących, zebrane przez BGK na pół roku przed zakończeniem wdrażania FGR, stanowią odpowiedź na listę pytań badawczych opracowanych przez MRiRW. Odpowiedzi udzielało osiem głównych banków, jednak należy pamiętać, że część z nich to banki zrzeszające lokalne banki spółdzielcze. Są to banki, z którymi BGK zawarł umowy w zakresie obejmowania kredytów gwarancją dla sektora rolnego:

- Bank Polskiej Spółdzielczości S.A.
- Bank Spółdzielczy w Brodnicy
- BNP Paribas Bank Polska S.A.

- Credit Agricole Bank Polska S.A.
- mBank S.A.
- PKO Bank Polski S.A.
- SGB-Bank S.A.
- Wschodni Bank Spółdzielczy w Chełmie.

Odpowiedzi przekazane przez banki zostały zanonimizowane. Dane lub opinie poszczególnych banków oznaczane są numerem banku (bank 1, bank 2, bank 3, itd.). Dodatkowo pozyskano zbiorcze dane z systemu rejestrującego gwarancje FGR. Badanie uzupełniono analizą raportów BGK z badań własnych tego banku.

Pytania dotyczyły kredytów obrotowych dla sektora rolnego, które od pandemii Covid-19 cieszyły się dużym zainteresowaniem. W pierwszej kolejności zapytano o ocenę dostępności finansowania na rynku, mając na względzie poziom oprocentowania oraz koszt zabezpieczeń pozyskiwanego kapitału. W kolejnych pytaniach weryfikowano popyt na kredyty z gwarancją i dopłatami. Przeanalizowano także wpływ gwarancji BGK na dostępność kredytów, a także sprawdzono, jaki wpływ mają dopłaty do odsetek na obniżenie kosztu obsługi kredytu przez rolnika oraz jak wpływają na spłacalność kredytów. Następnie przeanalizowano, czy istnieje okresowe zwiększone zapotrzebowanie na kapitał obrotowy w rolnictwie, a także czy dochody sezonowe mają wpływ na regulowanie zobowiązań kredytowych. Powyższe rozważania miały doprowadzić do oceny zapotrzebowania na dalsze wsparcie w formie kredytów obrotowych, objętych gwarancją oraz dopłatą do spłaty odsetek, przynajmniej w pierwszym okresie spłaty.

III. Diagnoza obecnej sytuacji sektora rolnego w zakresie finansowania obrotowego

Finansowanie działalności rolniczej charakteryzuje się istotną specyfiką wynikającą z sezonowości produkcji, zmienności cen produktów rolnych i środków produkcji oraz dużej zależności od czynników pogodowych. W konsekwencji wiele gospodarstw doświadcza okresowych niedoborów środków finansowych niezbędnych do prowadzenia działalności. Podstawowym źródłem finansowania bieżącej działalności pozostają środki własne. Jednak coraz częściej są one niewystarczające do pokrywania rosnących kosztów środków produkcji (zakupu nawozów, środków ochrony roślin, materiału siewnego, pasz, energii czy paliw).

Rolnicy i przedsiębiorcy sektora rolnego od lat mają też do dyspozycji środki unijne Wspólnej Polityki Rolnej, w ramach różnorodnych działań / interwencji Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 oraz Planu Strategicznego Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027, w tym środki z dopłat bezpośrednich. Źródłem wsparcia są też środki krajowe, w tym preferencyjne kredyty, różnego rodzaju pomoc kłękowa, środki na dopłaty do ubezpieczeń i odszkodowania.

Większe inwestycje czy zakup sprzętu finansowane są często z funduszy unijnych. Alternatywą są środki pochodzące z kredytów bankowych, pożyczek czy leasingu. Z uwagi na ograniczenia w dostępie do wsparcia bezzwrotnego, wsparcie o charakterze zwrotnym coraz częściej zastępuje wsparcie dotacyjne (m.in. z uwagi na ograniczone środki, warunki i kryteria dostępu). W tym przypadku na opłacalność prowadzonej działalności rolniczej lub przetwórczej, mają wpływ koszty kapitału.

Pomimo wieloletniego wsparcia krajowego i unijnego nadal obserwowana jest luka finansowa utrudniająca rozwój działalności rolniczej. Szczególne trudności dotyczą małych gospodarstw oraz młodych rolników, dla których dostęp do kredytów bankowych jest ograniczony ze względu na niewystarczające zabezpieczenia lub krótką historię kredytową. Trudno jednak dokładnie oszacować lukę finansową w rolnictwie. Różne źródła szacują lukę dotyczącą inwestycji w Polsce na kwotę od 2

do-6 mld zł.² W ramach oceny ex ante, przed wdrożeniem instrumentów finansowych w ramach PROW lukę finansową szacowano na ok. 11,8 mld zł i była to kwota wielokrotnie wyższa od planowanego wkładu środków PROW 2014-2020 w instrumenty finansowe w ramach PROW.³

Polskie gospodarstwa rolne pozostają przeciętnie mniejsze niż średnia unijna, co dodatkowo ogranicza ich zdolność do kumulowania kapitału i samofinansowania działalności, a tym samym zwiększa znaczenie zewnętrznych źródeł finansowania. Średnia wielkość powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie w kraju w 2025 roku wynosiła 11,75 ha⁴, gdy w Unii Europejskiej jest to kilka hektarów więcej (ok. 16-17 ha).

Dlatego też zabezpieczenia kredytów, a także warunków ich udzielania, mające wpływ na możliwość uzyskania finansowania zewnętrznego i koszt pozyskanego pieniądza, są kluczową kwestią w finansowaniu inwestycji w gospodarstwie a także utrzymaniu płynności finansowej rolników i przedsiębiorców sektora rolno-spożywczego. Ale aby sektor rolny korzystał ze wsparcia zwrotnego niezbędne jest obniżenie kosztów takiego finansowania.

III.1 Poziom oprocentowania rynkowego i kosztów finansowania dla rolników

Analiza ofert 25 banków, obejmująca wsparcie z PROW oraz PSWPR, pokazuje, że kredyty inwestycyjne z gwarancją FGR i FGR Plus charakteryzują się oprocentowaniem opartym o zmienną stawkę WIBOR 3M (rzadziej WIBOR 1M), powiększoną o marżę banku. W przypadku ofert standardowych marża najczęściej mieści się w przedziale od 3,0 do 5,7 p.p., co – przy poziomie WIBOR 3M wahającym się od 5,23% (czerwiec 2025 r.) do 3,75 (marzec 2026 r.) – daje oprocentowanie całościowe często przekraczające 8–9%.

Zgodnie z danymi zgromadzonymi przez BGK, w przypadku kredytów z gwarancją z udziałem środków PROW, ale również środków PS WPR banki stosują tzw. transfer korzyści dla rolników, który najczęściej polega na:

- obniżeniu marży o 0,1–1,5 p.p. (np. Bank 2: -0,3 p.p., Bank 10: -1,3 do -1,5 p.p., Bank 17: marża obniżona z 3,0% do 1,9%),
- rzadziej – obniżeniu prowizji lub rezygnacji z niej,
- w kilku przypadkach – zastosowaniu stałych, promocyjnych marż znacznie poniżej oferty standardowej (np. Bank 7: 2,15 p.p. vs. 2,5 p.p.).

Dzięki tym obniżkom całkowite oprocentowanie kredytów z gwarancją Agromax często spada do poziomu 6,9–8,5%.

Warto jednak zaznaczyć, że:

- w części banków korzyści są stosunkowo niewielkie (np. obniżka marży tylko o 0,1 p.p. – Bank 4),
- nie wszystkie instytucje publikują sztywne zasady naliczania marży dla kredytów z gwarancją (np. Bank 16 – warunki negocjowane indywidualnie),
- wciąż znaczący wpływ na koszt kredytu mają dodatkowe opłaty (prowizje przygotowawcze, koszty ustanowienia zabezpieczeń).

² Na podstawie artykułu: Brakuje 62 mld euro na kredyty dla rolników. Luka finansowa się pogłębia. Kto jest najbardziej poszkodowany? <https://www.topagrar.pl/finanse/brakuje-62-mld-euro-na-kredyty-dla-rolnikow-luka-finansowa-sie-poglebia-kto-jest-najbardziej-poszkodowany-2495438>

³ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, s. 157, <https://www.gov.pl/web/rolnictwo/-program-rozwoju-obszarow-wiejskich-2014-2020-prow-2014-2020>

⁴ Dane ARiMR, <https://www.gov.pl/web/arimr/srednia-powierzchnia-gruntow-rolnych-w-gospodarstwie-w-2025-roku>

Podsumowując, rynkowy koszt finansowania dla rolników jest wysoki w ujęciu historycznym, jednak gwarancje FGR oraz FGR Plus, udzielane przez BGK, pozwalają w większości przypadków uzyskać realną obniżkę oprocentowania o 0,3–1,5 p.p., co w kredytach długoterminowych daje oszczędności.

III.2 Dostępność i koszt zabezpieczeń oraz wymagania banków wobec gospodarstw rolnych

Wymagania banków wobec zabezpieczeń kredytów inwestycyjnych w sektorze rolnym są zróżnicowane, jednak dominują klasyczne formy:

- hipoteka na gruntach rolnych,
- zastaw rejestrowy na maszynach i urządzeniach,
- cesja z polis ubezpieczeniowych,
- poręczenia osób trzecich.

Gwarancja FGR oraz FGR Plus pełni w tym zakresie istotną funkcję, gdyż pozwala ograniczyć konieczność przedstawiania przez rolnika dodatkowych zabezpieczeń rzeczowych lub osobistych. W części banków (np. Bank 19, Bank 22, Bank 17) gwarancje FGR oraz FGR Plus, udzielane przez BGK stanowią zabezpieczenie główne, a pozostałe wymagania są ograniczone do minimum.

Koszt ustanowienia zabezpieczeń obejmuje zwykle:

- prowizję przygotowawczą (standardowo 1–2,5% kwoty kredytu, obniżaną przy gwarancjach nawet do 0,4–1,0% – np. Bank 17, Bank 19),
- opłaty notarialne i sądowe (przy wpisach hipotecznych),
- koszty wycen nieruchomości lub maszyn,
- składki ubezpieczeniowe.

W praktyce stosowanie gwarancji FGR / FGR Plus udzielanych przez BGK przekłada się na:

- redukcję prowizji przygotowawczej o 0,1–2,0 p.p. (najczęściej o 0,5–1,0 p.p.),
- możliwość rezygnacji z wyceny lub zabezpieczenia na majątku (w przypadku kredytów z wysokim pokryciem gwarancyjnym),
- szybszy proces decyzyjny – banki rzadziej wymagają szczegółowych biznesplanów przy standardowych inwestycjach, choć przy dużych kwotach pełna dokumentacja jest nadal konieczna.

Jednocześnie, nawet przy gwarancjach FGR / FGR Plus udzielanych przez BGK, instytucje finansowe utrzymują wymóg stabilnej sytuacji finansowej gospodarstwa, potwierdzonej dokumentami księgowymi i historią kredytową. Rolnicy o mniejszym majątku lub bez stabilnych dochodów nadal mogą napotkać trudności w uzyskaniu finansowania, choć gwarancja znacząco zwiększa ich szanse. Dodatkowo należy zauważyć, że gwarancja udzielana przez BGK ze środków PROW oraz PS WPR jest bezpłatna, co obniża koszty uzyskania kredytu.

IV. Ocena popytu na kredyty z gwarancją i dopłatą do oprocentowania

IV.1 Rozwój instrumentu FGR

Fundusz Gwarancji Rolnych funkcjonuje od połowy 2019 r. Początkowo wsparcie polegało na udzielenie gwarancji spłaty kredytu i obejmowało kredyty inwestycyjne oraz kredyty obrotowe powiązane z realizacją inwestycji. Sytuacja związana z pandemią COVID-19 ujawniła jednak potrzebę szybkiego dostępu do finansowania bieżącej działalności, co doprowadziło do rozszerzenia zakresu instrumentu o samodzielne kredyty obrotowe (w celu utrzymania płynności finansowej) objęte gwarancją oraz dopłatą do oprocentowania.

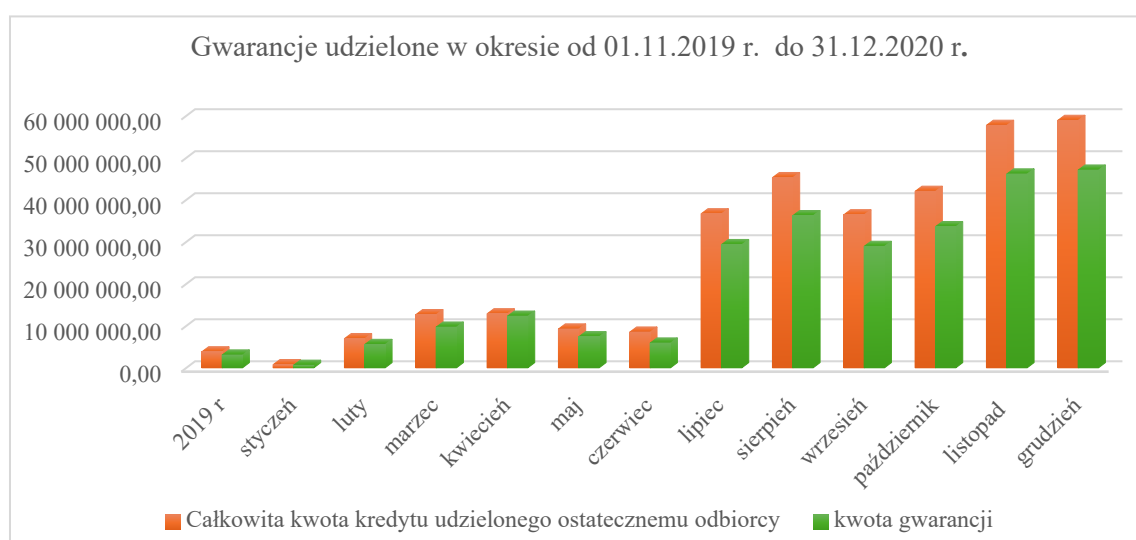
Pozwoliła na to zmiana rozporządzenia nr 1303/2013, poprzez wprowadzenie rozdziału V *Nadzwyczajne środki na potrzeby wykorzystania EFSI w odpowiedzi na epidemię COVID-19*. Umożliwiło to wprowadzenie gwarancji FGR do kredytu na bieżące finansowanie działalności gospodarczej, niepowiązanej z realizacją inwestycji wspieranej ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

Wartość zaproponowanego kredytu obrotowego wynosiła do 200 tys. euro. Pierwszego kredytu typu COVID-19 udzielono w czerwcu 2020 r. Dopłata do oprocentowania została wprowadzona na okres pierwszych 12 miesięcy spłaty kredytu. Dla gwarancji udzielonych do 30 czerwca 2022 roku dopłata ta wynosiła 2 p.p., potem podwyższono ją do 5 p.p. Skutki Covid-19 dla rolnictwa były długotrwałe i zostały dodatkowo pogłębione przez agresję Rosji na Ukrainę, dlatego wsparcie zostało przedłużone do końca 2025 r. Wobec zgłaszanego przez rolników zapotrzebowania na niedrogie środki na finansowanie bieżącej działalności, zdecydowano o utrzymaniu wsparcia w postaci gwarancji i dopłat do oprocentowania, a także o zwiększeniu środków na FGR. Alokację zwiększono o ok 87 mln euro, co pozwoliło znacznie zwiększyć liczbę udzielonych kredytów oraz znacznie poprawić warunki wsparcia poprzez dopłatę do oprocentowania w wysokości 7 p.p. Przy wprowadzeniu tych warunków koszt kredytu dla odbiorcy ostatecznego wynosił do 1 p.p. w pierwszym okresie spłaty.

IV.2 Wpływ dopłat do oprocentowania na zainteresowanie instrumentem

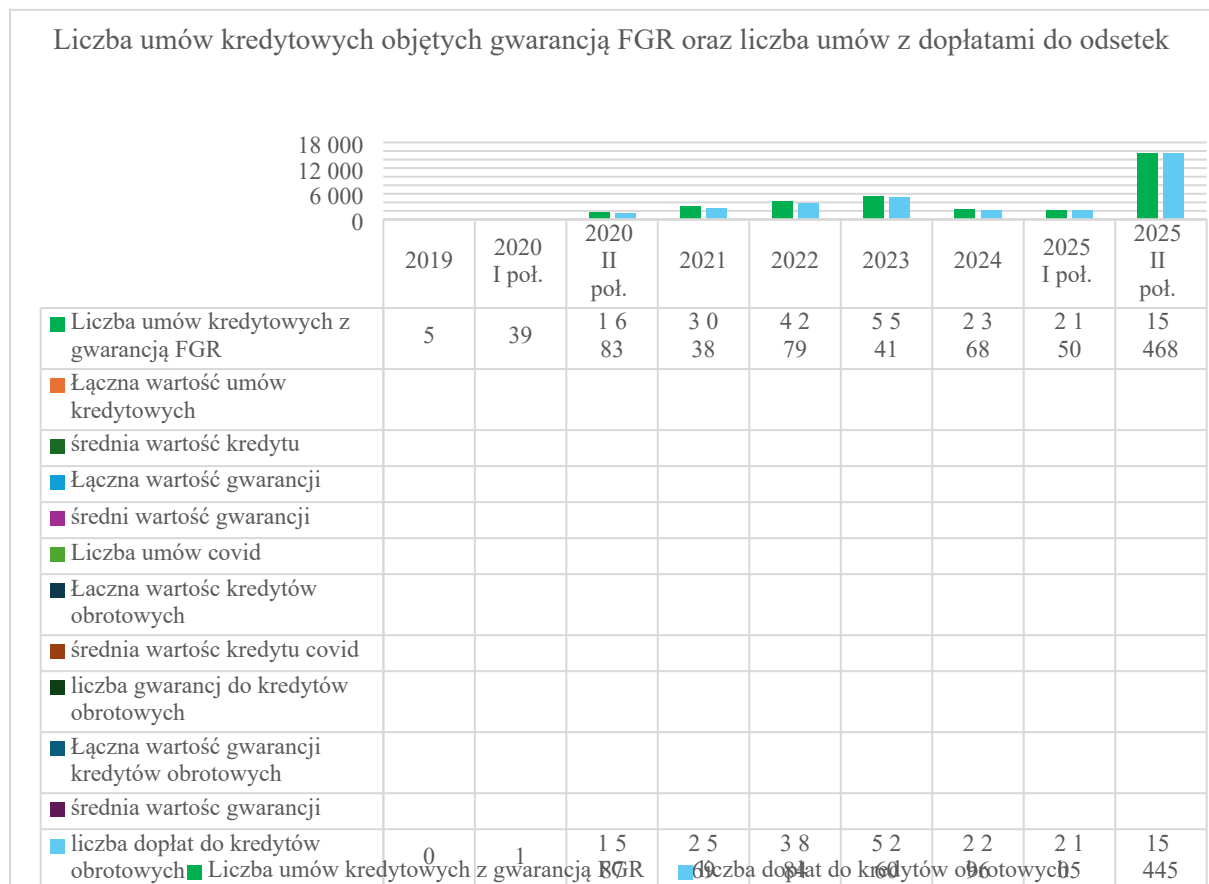
Analiza danych wdrożeniowych wskazuje na wyraźną zależność pomiędzy warunkami wsparcia a skalą zainteresowania kredytami objętymi gwarancją FGR. W połowie 2020 r. wprowadzono możliwość skorzystania z samodzielnego kredytu obrotowego, dodatkowo wspartego dopłatą do oprocentowania. To spowodowało gwałtowny wzrost liczby zawieranych umów kredytowych.

Potwierdzają to dane o zmianach popytu w miarę zmian wprowadzanych do oferty wsparcia. Po uruchomieniu wsparcia FGR w drugiej połowie 2019 r. do końca tego roku zawarto jedynie 5 umów. W pierwszej połowie 2020 r. udzielono ok. 40 kredytów z gwarancją FGR, podczas gdy po wprowadzeniu dopłat do oprocentowania w kolejnym miesiącu liczba udzielonych kredytów w ramach FGR wzrosła do 300, z czego aż 292 dotyczyły kredytów z dopłatą do odsetek. Poniższy wykres pokazuje ten trend tylko dla 2020 r. W całej drugiej połowie 2020 r. zawarto blisko 1,7 tys. umów kredytowych. Tendencja wzrostowa utrzymywała się również w kolejnych latach.



Wykres 1. Wartość kredytów i udzielonych gwarancji przed wprowadzeniem samodzielnego kredytu obrotowego oraz w ciągu pierwszego półrocza nowej oferty. Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych

Wprowadzenie samodzielnego kredytu obrotowego okazała się zmianą kluczową z punktu widzenia potrzeb sektora rolnego. Dzięki wprowadzeniu dopłat do odsetek kredyt stał się bardziej atrakcyjny w związku z obniżeniem kosztów jego obsługi, a rolnicy zyskali narzędzie umożliwiające utrzymanie płynności finansowej w okresie zwiększonej niepewności rynkowej. Sprzedaż kredytów zaczęła systematycznie rosnąć, a jedynym ograniczeniem był limit środków. kolejne lata pokazują znaczący wzrost akcji kredytowej, a także istnienie trwałego popytu na finansowanie obrotowe.



Wykres 2. Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych

Ograniczony budżet na instrumenty finansowe spowodował stopniowe zmniejszenie limitów w bankach kredytujących i ograniczenie liczby nowych umów w 2024 r. Jednak dzięki przesunięciu środków na FGR w połowie 2025 r. i wprowadzeniu wyższych dopłat do odsetek, nastąpił skokowy wzrost zainteresowania kredytem obrotowym z gwarancją FGR i dopłatą do odsetek.

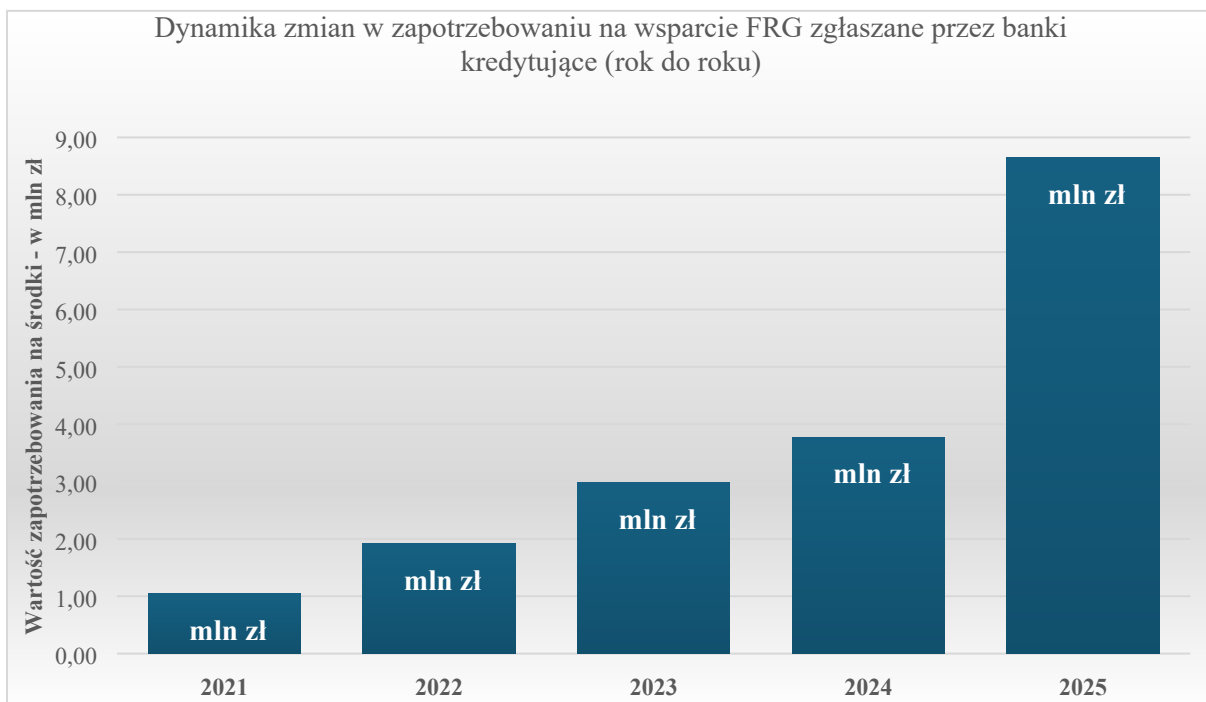
Rok	Liczba zawartych umów kredytowych z gwarancją FGR	Łączna wartość kredytów udzielonych ostatecznym odbiorcom- mln zł
2019	5	3,78
2020 I połowa	39	54,20
2020 II połowa	1683	280,53
2021	3 038	606,60
2022	4 279	766,88
2023	5 543	986,88
2024	2 368	366,13
2025 I połowa	2 150	323,66

2025 II połowa	15 468	3 198,18
Suma końcowa	19 104	3 388,66

Tabela 1. Opracowanie własne na podstawie danych sprawozdawczych

IV.3 Ograniczenia podaży wsparcia

Zainteresowanie kredytami objętymi gwarancją FGR przez większość okresu wdrażania przewyższało dostępne limity finansowe. W rezultacie kilkakrotnie zwiększano alokację przeznaczoną na realizację instrumentu. Mimo to niemal przez cały okres wdrażania FGR, alokacja nie odpowiadała zapotrzebowaniu zgłaszanemu przez banki kredytujące, dlatego wraz ze stopniowym wygasaniem gwarancji w ramach I obrotu i tym samym uwalnianiem środków, możliwe było ponowne angażowanie tych samych środków w ramach II obrotu. Już po pierwszym roku wdrażania kredytów obrotowych z gwarancją FGR i dopłatą do odsetek ich wartość przekroczyła 1 mld zł, w 2024 r. – było to już prawie 3,7 mld zł, a w ciągu tylko I połowy 2025 r. – 3,6 mld zł. Szczególnie wysokie zapotrzebowanie na środki banki kredytujące zgłosiły w 2025 – łącznie ponad 8 mld zł, a tylko w II połowie roku – 5 mln zł. Było to związane z wprowadzeniem w IV kw. 2025 r. wyższego udziału dopłaty do oprocentowania - odbiorca ostateczny ponosił koszt oprocentowania nie wyższy niż 1%. Niestety przekazanie środków na taką kwotę wobec kończącej się perspektywy nie było możliwe.



Wykres 3. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR

To świadczy o poszukiwaniu przez rolników źródeł kapitału na pokrycie bieżących wydatków. Główną barierą rozwoju instrumentu pozostawała dostępność środków publicznych, a nie brak zainteresowania ze strony potencjalnych kredytobiorców.

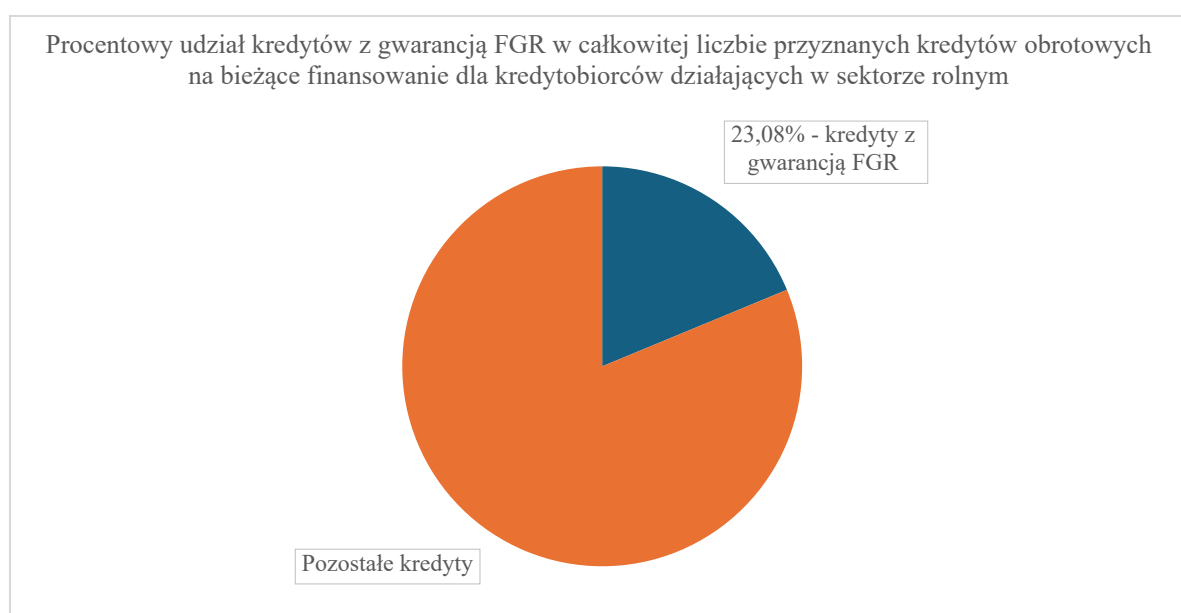
Wysokie wykorzystanie środków oraz konieczność uruchamiania kolejnych transz finansowania wskazują na utrzymującą się lukę w dostępie sektora rolnego do finansowania obrotowego oferowanego na preferencyjnych warunkach.

V. Ocena wpływu gwarancji FGR na dostępność kredytów

V.1 Znaczenie gwarancji dla decyzji kredytowych

Jednym z głównych celów wdrożenia FGR było zwiększenie dostępności kredytów dla gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego. Wyniki badania przeprowadzonego przy MRiRW we współpracy z BGK w 2025 r. potwierdzają osiągnięcie tego celu.

Średnio ponad 23% kredytów obrotowych udzielanych przez badane banki stanowiły kredyty zabezpieczone gwarancją FGR. W części banków udział ten przekraczał nawet 40%, a sporadycznie osiągał poziom powyżej 70%. W wyliczeniach brano pod uwagę 25 tys. umów kredytowych, zawartych przez banki kredytujące, które brały udział w badaniu zrealizowanym przez BGK we współpracy z MRiRW w połowie 2025 r. Dane te wskazują, że gwarancja FGR stała się integralnym elementem rynku finansowania działalności rolniczej.



Wykres 4. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR

V.2 Kredyty, które nie zostałyby udzielone bez gwarancji

Szczególne znaczenie mają wyniki badania dotyczącego wpływu gwarancji na możliwość uzyskania finansowania, to znaczy jaka część umów kredytowych nie zostałaby w ogóle zawarta, gdyby nie były zabezpieczone gwarancją FGR.

W badaniu przeprowadzonym przez BGK we współpracy z MRiRW z udziałem 8 banków wdrażających FGR, banki te wskazały 2 358 kredytów obrotowych, które były zabezpieczone jedynie gwarancją FGR w stosunku do ok. 10 tys. udzielonych kredytów obrotowych, co stanowiło blisko 1/4 (23,52%) udzielonych kredytów obrotowych przez te banki. Oznacza to, że niemal co czwarty kredyt w badanej grupie był bezpośrednio uzależniony od dostępności gwarancji. Wynik ten potwierdza, że instrument pełnił istotną rolę w ograniczaniu barier dostępu do finansowania, szczególnie w przypadku podmiotów dysponujących ograniczonym majątkiem zabezpieczającym. Przedstawiciele banków również pozytywnie oceniają gwarancję FGR. Kredyty z gwarancją FGR charakteryzują się wysoką spłacalnością.

W badanej grupie było to 23,52 % umów, co przekłada się na 2 358 zawartych umów kredytowych.



Wykres 5. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR

V.3 Ocena instrumentu przez beneficjentów

Badania przeprowadzone przez BGK wskazują na bardzo wysoką ocenę instrumentu przez odbiorców końcowych. Znaczna część respondentów zadeklarowała, że bez gwarancji FGR uzyskałaby kredyt na mniej korzystnych warunkach lub nie uzyskałaby go w ogóle.

Jednocześnie:

- 96% beneficjentów oceniało produkt jako zgodny z oczekiwaniami,
- 85% wskazywało na łatwość uzyskania wsparcia,
- 95% deklaroowało gotowość polecenia instrumentu innym podmiotom⁵.

Tak wysoki poziom satysfakcji należy uznać za istotny wskaźnik skuteczności wdrażanego wsparcia. BGK, w swoim raporcie podsumowującym wdrażanie FGR⁶ zwraca uwagę, że aż 34 % odbiorców gwarancji FGR deklaruje, że przy okazji realizowania kolejnej inwestycji chciałoby skorzystać z kredytu zabezpieczonego gwarancją BGK, co sugeruje, że instrumenty gwarancyjne BGK pozostaną ważnym narzędziem wspierającym rozwój sektora rolnego w Polsce. W tym samym raporcie BGK zauważa jeszcze jeden rezultat wdrażania FGR: *O ile w 2020 r. 59,0 proc. odbiorców gwarancji z FGR nie miało wcześniejszych doświadczeń związanych z finansowaniem bankowym, to w 2025 r. odsetek ten spadł do 16,3 proc. Równolegle rósł udział podmiotów mających wcześniejsze doświadczenia kredytowe, w tym również odsetek podmiotów, które sięgały w przeszłości po gwarancje BGK (w tym z FGR)*⁷. Oznacza to, że beneficjenci wsparcia FGR zyskują cenne doświadczenie i wracają po wsparcie zwrotne.

V.4 Wpływ na koszty finansowania

Znaczenie gwarancji nie ograniczało się wyłącznie do zwiększania dostępności kredytu. Stosowanie gwarancji pozwalało również obniżyć koszty ustanawiania dodatkowych zabezpieczeń, takich jak hipoteki, zastawy rejestrowe czy kosztowne ubezpieczenia.

⁵ Wnioski na podstawie badań własnych BGK

⁶ Efekty programu gwarancji z Funduszu Gwarancji Rolnych dla sektora rolnego – raport z badania 2025, <https://www.bgk.pl/aktualnosc/bgk-podsumowal-efekty-gwarancji-dla-sektora-rolnego-z-funduszu-gwarancji-rolnych-fgr-1/>

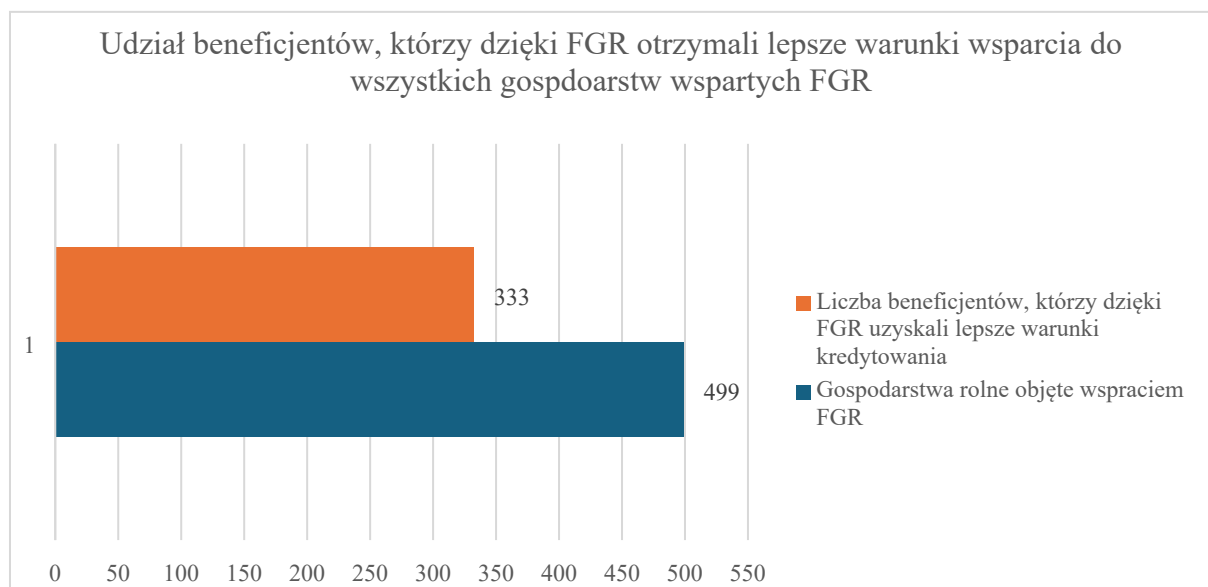
⁷ Tamże, s. 15

Wszystkie ankietowane banki wskazały, że w przypadku braku stosowania gwarancji FGR do kredytów obrotowych na bieżące finansowanie, stosowano zabezpieczenie w formie hipoteki. Ponadto, popularną formą zabezpieczenia był zastaw rejestrowy oraz weksel in blanco. Banki w mniejszym stopniu stosowały jako formę zabezpieczenia kredytów obrotowych na bieżące funkcjonowanie: pełnomocnictwo do rachunku, cesję z polisy ubezpieczenia, ubezpieczenie na życie, poręczenie czy klauzulę potrącenia.

Należy mieć na względzie także to, że inne rodzaje zabezpieczeń wiążą się z dodatkowym kosztem dla kredytobiorcy. Jeśli jest to hipoteka, to kosztem jest np. wpis hipoteki do księgi wieczystej. Dla jednej KW 219 zł (opłaty sądowa za wpis hipoteki do księgi wieczystej - 200 zł, oraz podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC-3) - 19 zł. Koszt zależy od liczby ksiąg wieczystych. W przypadku rolników ilość ksiąg wieczystych zazwyczaj jest większa, więc koszt to wielokrotność powyżej wskazanej kwoty.

Innym zabezpieczeniem jest np. ubezpieczenie na życie. Przykładowy koszt podany przez jeden z banków to kwota ok 962 zł. To średnia wartość składki zależna od wieku rolnika i stanu zdrowia. Należy przy tym pamiętać, że gwarancja FGR jest przyznawana bezpłatnie.

Zgodnie z wnioskami z badania BGK pn. „Efekty programu gwarancji z Funduszu Gwarancji Rolnych dla sektora rolnego – raport z badania 2024”, przeprowadzonego na grupie 499 beneficjentów FGR (gospodarstw rolnych), 2/3 z nich (333 osoby) przyznało, że bez gwarancji FGR nie uzyskałoby kredytu lub uzyskałoby kredyt na gorszych warunkach.



Wykres 5. Liczba beneficjentów w badanej grupie, którzy otrzymali lepsze warunki kredytowania dzięki gwarancji FGR. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR

Kluczowe ustalenia z badania BGK:

- ponad 23% kredytów obrotowych objęto gwarancją FGR;
- około co czwarty kredyt nie zostałby udzielony bez gwarancji FGR;
- beneficjenci wysoko oceniają dostępność i warunki wsparcia;
- gwarancja FGR ogranicza konieczność ustanawiania kosztownych zabezpieczeń.

Gwarancja FGR z możliwością uzyskania dopłaty do odsetek jest już dobrze rozpoznawanym instrumentem w katalogu instrumentów wsparcia rolnictwa dostępnych na rynku, a warunki wsparcia są dobrze oceniane przez beneficjentów.

Gwarancja zwiększa skłonność banków do udzielenia finansowania przedsiębiorcom, którzy bez dodatkowego zabezpieczenia mogliby nie spełniać wymogów kredytowych. O skali zainteresowania instrumentem oraz liczbie rolników i przedsiębiorców z sektora rolnego ubiegających się o kredyt w największym stopniu zdecydowały jednak dopłaty do oprocentowania.

VI. Analiza przepływów pieniężnych i sezonowości

VI.1 Specyfika sektora rolnego

Produkcja rolna należy do działalności gospodarczych szczególnie silnie uzależnionych od czynników sezonowych. Oznacza to, że nakłady finansowe ponoszone są często wiele miesięcy przed uzyskaniem przychodów ze sprzedaży produktów rolnych.

Powoduje to konieczność finansowania bieżącej działalności ze środków własnych lub zewnętrznych. W praktyce oznacza to okresowe zapotrzebowanie na kredyty obrotowe umożliwiające utrzymanie płynności finansowej gospodarstwa.

VI.2 Okresy największego zapotrzebowania na kapitał

Banki uczestniczące w badaniu wskazały, że największe zapotrzebowanie na finansowanie obrotowe występuje przede wszystkim w okresie wiosennym. Jest ono związane z zakupem materiału siewnego, nawozów, środków ochrony roślin oraz innych środków niezbędnych do rozpoczęcia sezonu produkcyjnego.

Część instytucji wskazywała również na zwiększone potrzeby finansowe w okresie jesienno-zimowym, szczególnie w gospodarstwach prowadzących produkcję zwierzęcą lub przygotowujących się do kolejnego sezonu produkcyjnego.

Ponadto na zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne wpływ ma efektywność roku poprzedniego (nadwyżka wypracowana na gospodarstwie lub jej brak), ceny środków ochrony roślin i prognozowana cena z produkcji w danym roku. Planowane wydatki inwestycyjne oraz inne wydatki towarzyszące inwestycjom również mają wpływ na zapotrzebowanie na kapitał obrotowy kredytobiorców.

VI.3 Wpływ cyklu produkcyjnego na spłatę zobowiązań

Zdolność do regulowania zobowiązań finansowych jest bezpośrednio związana z cyklem produkcyjnym gospodarstw rolnych. Największe wpływy pieniężne pojawiają się zwykle po zakończeniu zbiorów oraz sprzedaży produktów rolnych.

Banki wskazują, że w drugiej połowie roku obserwowany jest wzrost zdolności kredytobiorców do terminowego regulowania zobowiązań, natomiast przejściowe trudności mogą występować w okresach poprzedzających uzyskanie przychodów ze sprzedaży produkcji.

Szczególne znaczenie ma to w przypadku produkcji o wydłużonym cyklu, gdzie okres pomiędzy poniesieniem kosztów a uzyskaniem wpływów może przekraczać 12 miesięcy.

VI.4 Wpływ dopłat do oprocentowania na terminowość spłat

W opinii banków kredytujących dopłaty do oprocentowania mają pozytywny wpływ na terminowość obsługi zadłużenia. Niższy koszt kredytu zmniejsza obciążenia finansowe gospodarstw co umożliwia kredytobiorcom regularną spłatę rat.

Dodatkowo mechanizm uzależniający możliwość otrzymania dopłaty od prawidłowej obsługi zadłużenia wzmacniał dyscyplinę w spłacie kredytu. Możliwość uzyskania dopłaty do odsetek wpływa

na koszt obsługi kredytu oraz jest dodatkową „zachętą” do terminowej spłaty kolejnych rat. W badanym okresie do każdej spłaconej raty w ciągu pierwszych 12 miesięcy okresu kredytu dopłata pokrywała 50% wartości odsetek, ale nie więcej niż 5 p.p. W przypadku braku spłaty raty kredytowej klient nie otrzymywał dopłat do odsetek.

Kluczowe ustalenia:

- sektor rolny charakteryzuje się wysoką sezonowością przepływów finansowych,
- największy popyt na kapitał obrotowy występuje przed rozpoczęciem sezonu produkcyjnego,
- dochody osiągane po zbiorach poprawiają zdolność do obsługi zadłużenia,
- dopłaty do oprocentowania pozytywnie wpływają na terminowość spłat kredytów.

VII. Ocena zapotrzebowania na dalsze wsparcie w formie instrumentów finansowych

VII.1 Aktualne uwarunkowania rynku finansowania rolnictwa

Analiza danych dotyczących wdrażania FGR oraz badania przeprowadzonego wśród banków kredytujących wskazują, że potrzeba finansowania obrotowego w sektorze rolnym ma charakter trwały i nie była związana wyłącznie z sytuacją kryzysową wywołaną pandemią COVID-19.

Przyczynami utrzymującego się zapotrzebowania są w szczególności:

- sezonowość produkcji rolnej,
- wysokie koszty środków produkcji,
- ograniczone możliwości samofinansowania działalności przez część gospodarstw,
- konieczność utrzymywania płynności finansowej pomiędzy cyklami produkcyjnymi,
- utrzymujące się wymagania banków związane z zabezpieczeniem kredytów.

Jednocześnie analiza rynku nie wskazuje na istnienie alternatywnych instrumentów o porównywalnej dostępności i atrakcyjności dla rolników, zwłaszcza w zakresie finansowania bieżącej działalności.

VII.2 FGR Plus jako kontynuacja wsparcia

Uruchomiony w ramach Planu Strategicznego WPR na lata 2023–2027 instrument FGR Plus stanowi kontynuację rozwiązań wypracowanych podczas wdrażania FGR. Zachowano w nim najważniejsze elementy odpowiadające potrzebom rynku, w szczególności:

- bezpłatną gwarancję BGK,
- możliwość zabezpieczenia do 80% kwoty kredytu,
- dopłaty do oprocentowania (rozszerzone na kredyty inwestycyjne),
- preferencje dla młodych rolników i przedsiębiorców środowiskowych.

Tak skonstruowane wsparcie istotnie ogranicza barierę dostępu do finansowania zewnętrznego dla rolników oraz przedsiębiorstw działających w sektorze rolno-spożywczym, w szczególności podmiotów dysponujących niewystarczającym zabezpieczeniem i krótką historią kredytową. W perspektywie 2023–2027 gwarancja FGR Plus może zabezpieczyć kredyt inwestycyjny oraz powiązany z nim kredyt obrotowy, jednak wartość kredytu obrotowego może stanowić nie więcej niż jedną czwartą kwoty kredytu inwestycyjnego. Możliwość otrzymania dotacji na spłatę odsetek kredytowych w wysokości 50% wysokości raty odsetkowej przysługuje wszystkim odbiorcom ostatecznym wsparcia w okresie pierwszych dwóch lat. Dodatkowo młodzi rolnicy oraz beneficjenci, którzy realizują inwestycje przyczyniające się do ochrony środowiska i klimatu lub realizacji celów Strategii „Od pola do stołu”, mogą liczyć na dopłatę w wysokości 100% wysokości raty odsetkowej przez okres dwóch lat.

Korzystniejsze warunki, tzn. dopłaty do oprocentowania przez 4 lata przysługują gospodarstwom rolnym produkującym trzodę chlewną, w przypadku, gdy inwestycja dotyczy zwiększenia i utrzymania pogłowa loch wraz z produkcją prosiąt i warchlaków pochodzących od loch utrzymywanych w gospodarstwie, w tym również utrzymywanych w cyklu zamkniętym.

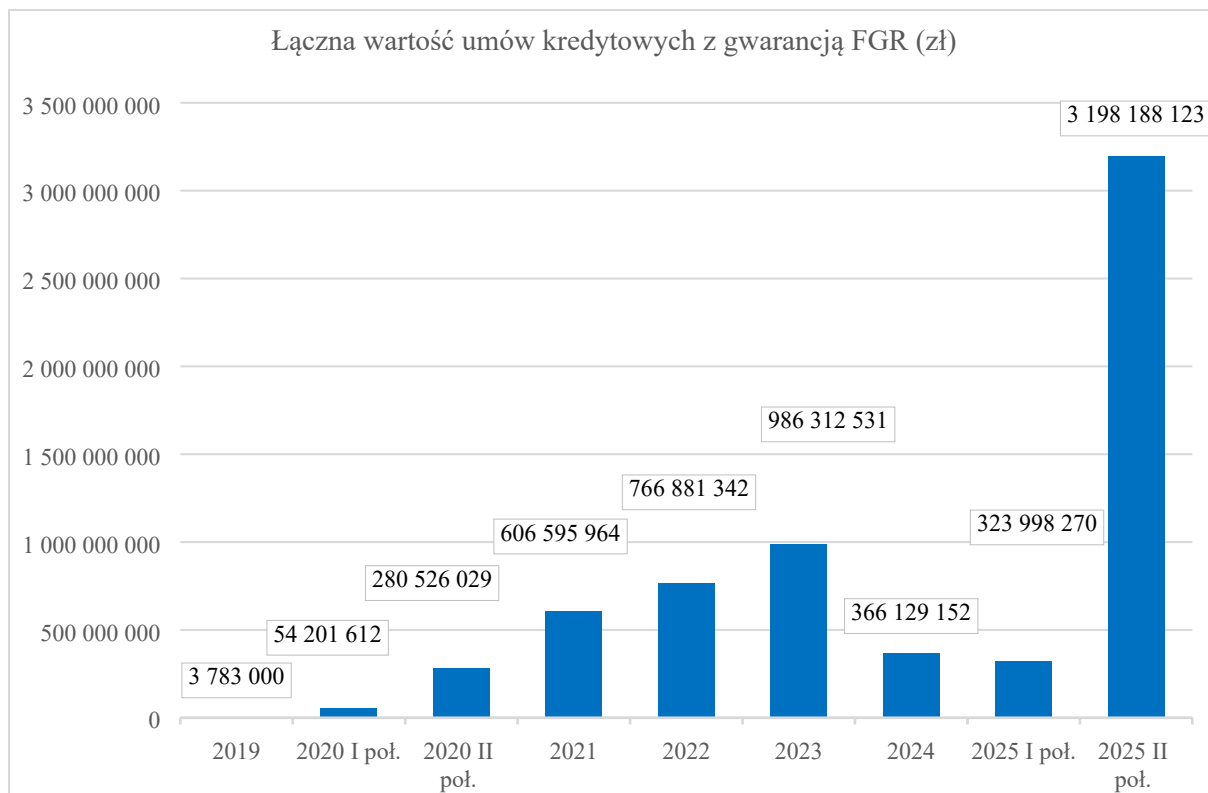
Jednocześnie FGR Plus koncentruje się przede wszystkim na kredytach inwestycyjnych wraz z towarzyszącymi im kredytami obrotowymi, podczas gdy doświadczenia z wdrażania FGR wskazują na wyjątkowo silne zapotrzebowanie na samodzielne kredyty obrotowe.

VII.3 Znaczenie dopłat do oprocentowania

Mając na względzie zagospodarowanie środków zwróconych z FGR, należy przeanalizować dane, które dotyczą wdrażania FGR i zapotrzebowania na wsparcie w postaci kredytu z gwarancją i dopłatą do oprocentowania w okresie kwalifikowalności PROW.

Dane jednoznacznie pokazują, że poprawa warunków wsparcia przekłada się na wzrost zainteresowania beneficjentów. Drugim czynnikiem, który wpłynął na wzrost zainteresowania ofertą FGR, było wprowadzenie do oferty kredytu obrotowego, który nie musiał być powiązany z kredytem inwestycyjnym. Połączenie tych czynników wpłynęło istotnie na zwiększenie zainteresowania ofertą FGR. Najbardziej widoczne było to w 2025 r., kiedy zwiększenie poziomu dopłat do oprocentowania z 5 p.p. do 7 p.p. oraz zwiększenie dostępnej alokacji spowodowały wielokrotny wzrost liczby zawieranych umów kredytów obrotowych. W okresie od początku stycznia do 30 września 2025 r. udzielono 3 280 szt. kredytów na kwotę 531 mln zł. Po zwiększeniu alokacji i podwyższeniu dopłaty do oprocentowania tylko w samym IV kwartale 2025 r. zawarto 14 328 umów kredytowych na kwotę 2,9 mld zł.

Poniżej tę relację przedstawiono graficznie. Jak widać zainteresowanie kredytem z gwarancją FGR i dopłatą do odsetek rosło z roku na rok. Niższe wartości widać jedynie w 2024 r., jednak to wynika z ograniczenia dostępnych środków.



Wykres 6. Liczba i łączna wartość umów kredytowych z gwarancją FGR. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR

Sprzedaż kredytów systematycznie rosła, a jedynym ograniczeniem był limit środków. Pierwotna alokacja przeznaczona na FGR wynosiła 50 mln euro i była kilkakrotnie zwiększana w związku z rosnącym zainteresowaniem, osiągając w 2025 r. poziom 267,52 mln euro, tj. 1 180 652 161,25 zł mln zł. Dla odbiorców końcowych koszt finansowania jest jednym z najważniejszych czynników determinujących decyzję o skorzystaniu z kredytu.

Według przeprowadzonego badania, 22% beneficjentów gwarancji zadeklarowało poprawę przychodów w ciągu ostatniego roku w związku z uzyskaniem kredytu zabezpieczonego gwarancją oraz dopłatą do odsetek. Jest to odsetek dwukrotnie wyższy niż wśród ogółu gospodarstw rolnych w Polsce. O popularności gwarancji z FGR świadczy natomiast fakt, że blisko co czwarte gospodarstwo rolne słyszało o tej gwarancji.

Kluczowe ustalenia:

- potrzeba finansowania obrotowego ma charakter trwały,
- zapotrzebowanie utrzymuje się niezależnie od sytuacji kryzysowych,
- dopłaty do oprocentowania znacząco zwiększają wykorzystanie instrumentów finansowych,
- rynek nadal wykazuje wysokie zapotrzebowanie na samodzielne kredyty obrotowe.

VIII. Podsumowanie wdrażania FGR i wnioski na przyszłość

VIII.1 Ocena realizacji celów instrumentu

Analiza wdrażania Funduszu Gwarancji Rolnych pozwala stwierdzić, że instrument skutecznie realizował zakładane cele publiczne związane ze zwiększaniem dostępności finansowania dla sektora rolnego.

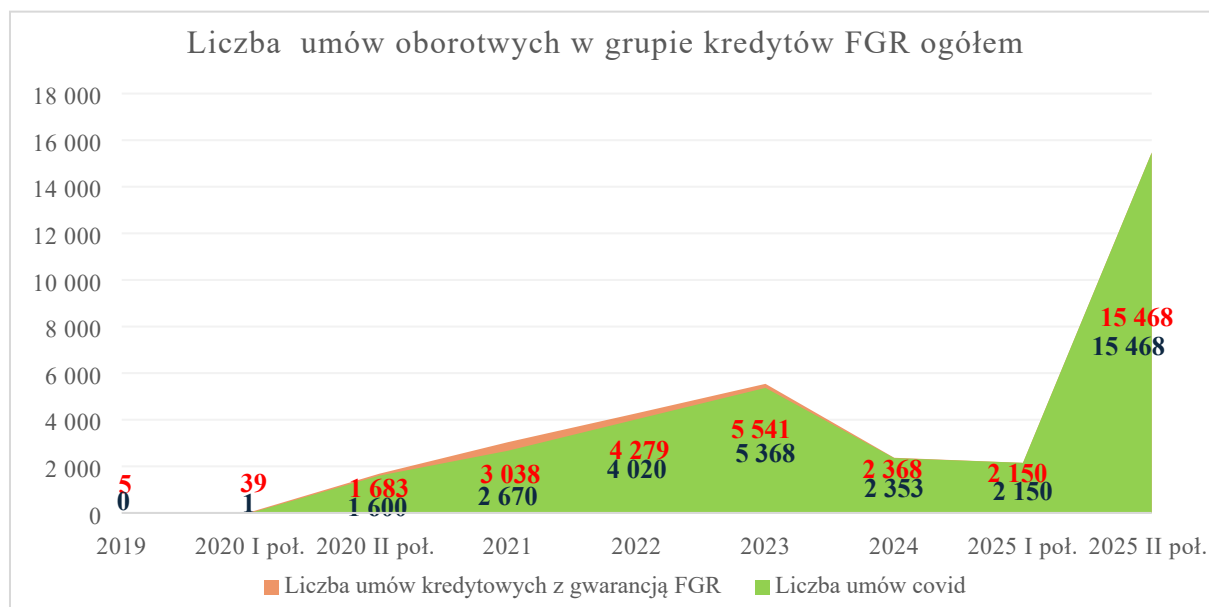
W okresie funkcjonowania programu:

- udzielono ponad 34 tys. gwarancji,
- wygenerowano wielomiliardową akcję kredytową,
- zapewniono wsparcie zarówno gospodarstwom rolnym, jak i przedsiębiorstwom przetwórstwa rolno-spożywczego,
- zwiększono dostępność kredytów dla podmiotów o ograniczonej zdolności zabezpieczeniowej.

Niniejsza analiza potwierdza, że taki instrument wsparcia jak FGR, który jednocześnie zabezpiecza kredyt oraz obniża koszty kredytu poprzez dopłatę do odsetek, był adekwatnym i celnym narzędziem. Należy też dodać, że także możliwość skorzystania z kredytu obrotowego okazała się trafną odpowiedzią na potrzeby rolników i przedsiębiorców rolno-spożywczych.

VIII.2 Dominująca rola finansowania obrotowego

Jednym z najważniejszych wniosków wynikających z realizacji programu jest struktura wykorzystania wsparcia. Ponad 97% wszystkich zawartych umów dotyczyło kredytów obrotowych objętych gwarancją i dopłatami do odsetek. Kredyty inwestycyjne stanowiły jedynie niewielką część portfela udzielonego wsparcia.

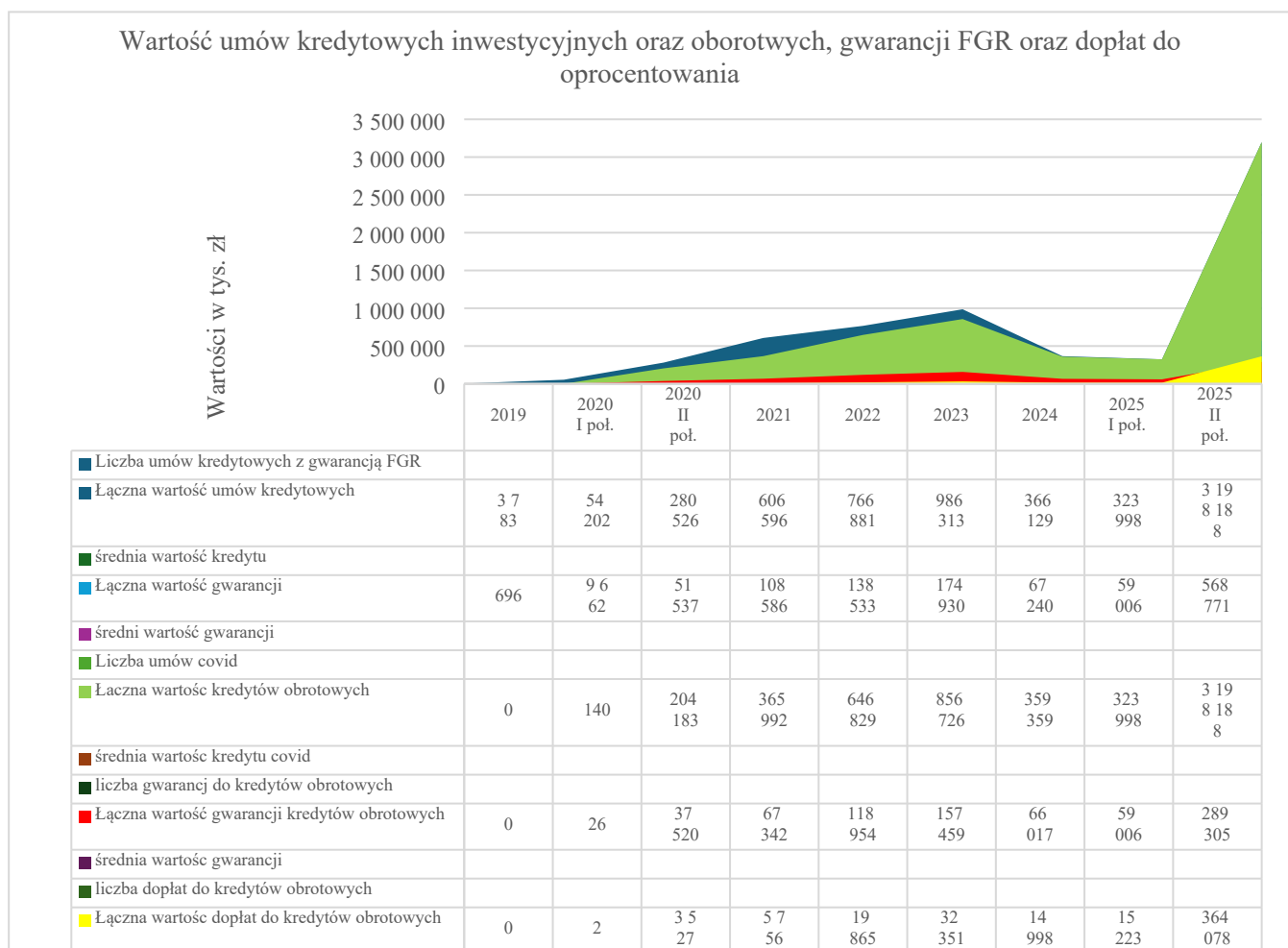


Wykres 7. Liczba kredytów obrotowych (kredyty związane ze skutkami Covid-19) w grupie wszystkich umów kredytowych z gwarancją FGR. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR

Kolor pomarańczowy pokazuje liczbę umów kredytowych ogółem. Ich liczba w pierwszych miesiącach wdrażania FGR jest bardzo niska, tak że w zasadzie nie są widoczne na graficznym zestawieniu. Kolor zielony oznacza liczbę kredytów obrotowych wprowadzonych w połowie 2020 roku jako szczególne wsparcie mające na celu utrzymania płynności finansowej w następstwie pandemii Covid-19. W

związku z wejściem na rynek oferty wsparcia FGR Plus (kredyt inwestycyjny powiązany z kredytem obrotowym), z początkiem 2024 r., zaprzestano udzielania kredytu inwestycyjnego FGR. Wobec tego na wykresie od I połowy 2025 r. wartości kredytów FGR oraz kredytów obrotowych zrównują się, ponieważ faktycznie w ramach wsparcia FGR udzielano już wyłącznie kredytów obrotowych z gwarancją i dopłatą do oprocentowania.

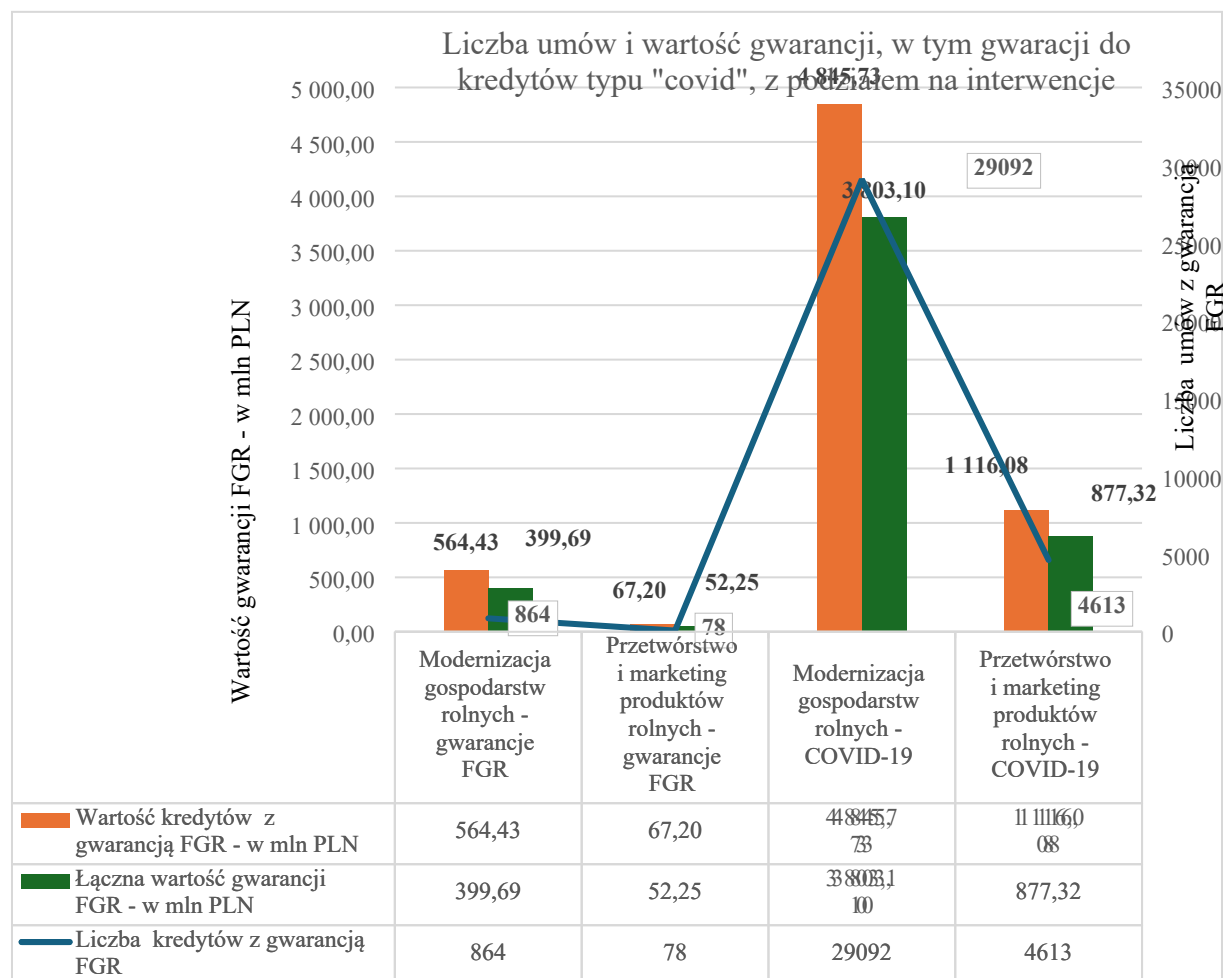
Najważniejszą informacją wynikającą z przedstawionych danych jest jednak skokowy wzrost sprzedaży kredytów obrotowych z gwarancją FGR i dopłatą do odsetek w II połowie 2025 r. W porównaniu z rokiem 2024 r. w 2025 r. sprzedaż wzrosła o ponad 7-krotnie. Poniższy wykres pokazuje wartość umów kredytowych z gwarancją FGR, w tym kredytów obrotowych oraz wartość gwarancji.



Wykres 8. Na wykresie pokazano kolejno: wartość umów kredytowych inwestycyjnych, wartość kredytów obrotowych, a także wartość gwarancji do obu rodzajów kredytów i wartość dopłat do kredytów obrotowych. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR.

Do połowy 2024 r. wartość kredytów ogółem była wyższa niż wartość kredytów obrotowych. Potem te wartości się zrównują w związku z funkcjonowaniem w ofercie wyłącznie kredytu obrotowego. Jednocześnie te dane pokazują jak duże było zainteresowanie rolników i przedsiębiorców sektora rolnego kredytem obrotowym na korzystnych warunkach. Do końca okresu kwalifikowalności zawarto ponad 34,5 tys. umów, z czego ponad 97 % to umowy z dopłatą do odsetek, czyli kredyty obrotowe. Tylko 2,7 % zawartych umów dotyczy kredytów inwestycyjnych. To oznacza, że znaczącą potrzebą rolników jest pokrycie bieżących wydatków w gospodarstwie, w tym zakupu niezbędnych środków

produkcji. Te dane prowadzą do jeszcze jednego wniosku, zawartego także w raporcie BGK⁸ zawierającym własne spostrzeżenia co do efektów wdrażania FGR. Otóż jak zauważają autorzy raportu – wysokie zainteresowanie kredytem z gwarancją FGR w II połowie 2025 r. zbiegło się w czasie z pogorszeniem koniunktury w rolnictwie. Gwarancje FGR początkowo zabezpieczały kredyty inwestycyjne, jednak pod koniec okresu kwalifikowalności służyły przede wszystkim zabezpieczeniu finansowania bieżącego oraz zobowiązań o krótkim horyzoncie.



Wykres 11. Wykres pokazuje wartość i liczbę umów z gwarancją, w tym liczbę umów typu „covid” z gwarancją FGR, z podziałem na typy wspieranych interwencji. Opracowanie własne na podstawie danych z banków wdrażających FGR

Wykres potwierdza, że gros kredytów dotyczy finansowania związanego z modernizacją i utrzymaniem gospodarstw rolnych, czyli podstawową produkcję rolną. Zdecydowana mniejszość kredytów przypadła na przetwórstwo produktów rolnych. Również kredyty obrotowe częściej wspierały produkcję produktów rolnych niż przetwórstwo tych produktów. Finansowanie obrotowe odgrywa kluczową rolę w sektorze rolnym. Jest to szczególnie istotne, ponieważ – jak wskazano w poprzednich rozdziałach – przepływy pieniężne gospodarstw rolnych są nieregularne z uwagi na sezonowość produkcji oraz zmienność cen produktów rolnych i środków produkcji w zależności od sytuacji rynkowej. Gwarancja FGR z dopłatą do odsetek, ułatwiają uzyskanie takiego finansowania i znacząco obniżają jego koszty. Banki podkreślają, że w przypadku tego typu finansowania nie dostrzegają innego produktu, który równie skutecznie wspierałby dostęp rolników do kapitału obrotowego.

⁸ Efekty programu gwarancji z Funduszu Gwarancji Rolnych dla sektora rolnego – raport z badania 2025, <https://www.bgk.pl/aktualnosc/bgk-podsumowal-efekty-gwarancji-dla-sektora-rolnego-z-funduszu-gwarancji-rolnych-fgr-1/>

VIII.3 Kapitał warunkiem rozwoju

W ciągu ostatnich trzydziestu lat polskie rolnictwo przeszło głęboką transformację. Po 1989 roku zasady gospodarki rynkowej rozszerzono na sektor rolno-spożywczy, co skutkowało m. in. pojawieniem się produktów zagranicznych, likwidacją państwowych gospodarstw rolnych i trzykrotnym zmniejszeniem zatrudnienia w rolnictwie. Kolejnym i niezwykle istotnym punktem zwrotnym było wejście Polski do Unii Europejskiej i przyjęcie Wspólnej Polityki Rolnej. Wejście Polski do UE spowodowało znaczący wzrost wsparcia finansowego polskiego rolnictwa a także eksport produktów rolnych. Dlatego stały dopływ kapitału, w tym kapitału obrotowego, jest warunkiem niezbędnym do kontynuacji rozwoju produkcji rolnej oraz przetwórstwa rolno-spożywczego w Polsce.

Banki wskazują również na potencjalne skutki gospodarcze i społeczne wynikające z ograniczenia lub zakończenia funkcjonowania programu wsparcia FGR. Zdaniem instytucji finansowych wycofanie z rynku oferty gwarancji FGR, w szczególności gwarancji zabezpieczających kredyty obrotowe z dopłatą do odsetek, miałyby wymierne konsekwencje dla sektora rolnego i gospodarki, w tym:

- pogorszenie płynności finansowej – rolnicy i firmy przetwórcze mogą mieć trudności z regulowaniem bieżących zobowiązań (paliwo, pasze, środki ochrony roślin, nawozy, energia, wynagrodzenia),
- konieczność zwiększenia udziału środków własnych zarówno w bieżących wydatkach jak i inwestycjach,
- ograniczenie skali produkcji – brak pieniędzy na zakup środków do produkcji skutkuje mniejszą powierzchnią obsianą/uprawianą lub ograniczeniem pogłowia zwierząt, albo zmniejszenie skali i różnorodności produkcji,
- zmniejszenie zakupów takich jak maszyny rolnicze, sprzęt, urządzenia, wyposażenie, które wg deklaracji rolników często są finansowane ze środków kredytu obrotowego, zwłaszcza drobne zakupy,
- zmniejszenie wpływów do budżetu państwa (odbiorcy gwarancji z dopłatą do odsetek z FGR (16,8%) częściej niż przeciętne gospodarstwa rolne (7,6%) zadeklarowały poprawę płynności finansowej i wzrost przychodów.⁹

Biorąc również pod uwagę Komunikat KE z października 2025 r. dotyczący Strategii odnowy pokoleń w rolnictwie warta podkreślenia jest konieczność przygotowania pakietu startowego dla młodych rolników, a także dla tzw. nowych rolników, czyli osób, które będą chciały w przyszłości rozpocząć działalność rolniczą. Takie działania mają też być realizacją strategii odnowy pokoleń w rolnictwie. Tym pakietem startowym jest zasób finansowy, pozwalający zrealizować niezbędne w rolnictwie inwestycje, a także utrzymać bieżącą płynność finansową. Idealnym instrumentem w tym pakiecie są tanie kredyty z gwarancją spłaty. Instrumentem o takim charakterze był FGR i podobny instrument wsparcia jest oczekiwany w kolejnych latach.

Instrumenty takie jak gwarancja FGR są instrumentami o najwyższym współczynniku dźwigni finansowej rozumianej jako relacja wygenerowanego finansowania do zaangażowanych środków publicznych. Na podstawie pierwotnie przeprowadzonej analizy ex-ante oszacowano ryzyko związane z wypłatą gwarancji FGR na poziomie 23% (uśredniona wartość dla dwóch grup odbiorców). Oznacza to, że wartość dźwigni finansowej jako relacji wygenerowanego finansowania kredytowego i alokacji do instrumentu gwarancyjnego PROW wynosi 5,8. Zaangażowanie blisko 150 mln euro już do połowy 2025 r. pozwoliło na udzielenie kredytów w wysokości 3,37 mld zł.

Uzyskane wsparcie przyczyniło się do:

⁹ Efekty programu gwarancji z Funduszu Gwarancji Rolnych dla sektora rolnego – raport z badania 2023

- utrzymania płynności finansowej gospodarstw,
- finansowania zakupu środków produkcji,
- ograniczania ryzyka występowania zatorów płatniczych,
- zwiększenia możliwości prowadzenia działalności rolniczej i przetwórczej,
- poprawy warunków finansowania oferowanego przez sektor bankowy.

Badania satysfakcji beneficjentów wskazują na wysoką ocenę zarówno samego instrumentu, jak i warunków jego wdrażania. Ponadto beneficjenci wysoko oceniali FGR pod względem prostoty pozyskania wsparcia jak również zgodność z oczekiwaniami rynku¹⁰.

Zastosowanie instrumentu gwarancyjnego umożliwiło wielokrotne zwiększenie skali wsparcia uzyskiwanego z zaangażowanych środków publicznych dzięki wykorzystaniu efektu dźwigni finansowej.

Mechanizm ten należy uznać za jedno z najbardziej efektywnych rozwiązań wspierających rozwój sektora rolnego przy racjonalnym wykorzystaniu środków publicznych.

Kluczowe ustalenia:

- instrument osiągnął zakładane cele;
- dominującą formą wsparcia były kredyty obrotowe;
- beneficjenci wysoko oceniali warunki programu;
- wykorzystano efekt dźwigni finansowej pozwalający zwiększyć efektywność środków publicznych.

IX. Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków końcowych:

1. W sektorze rolnym utrzymuje się trwale zapotrzebowanie na finansowanie obrotowe.

Wynika ono zarówno z sezonowości produkcji rolnej, jak i z konieczności utrzymywania płynności finansowej pomiędzy cyklami produkcyjnymi. Dodatkowo wpływ na to mają z jednej strony niskie ceny produktów rolnych, a z drugiej strony wysokie koszty środków produkcji.

2. Fundusz Gwarancji Rolnych skutecznie zwiększał dostępność kredytów.

Gwarancje ograniczały bariery związane z brakiem odpowiednich zabezpieczeń i umożliwiały uzyskanie finansowania podmiotom, które bez wsparcia mogłyby nie otrzymać kredytu. Dodatkowo umożliwiło to uzyskanie kredytu przez osoby (młodych rolników) z krótką historią kredytową.

3. Dopłaty do oprocentowania były kluczowym elementem sukcesu instrumentu.

Poziom zainteresowania kredytami pozostawał w bezpośrednim związku z poziomem wsparcia obniżającego koszt finansowania.

4. Ograniczeniem rozwoju instrumentu nie był brak popytu.

Dostępne dane wskazują, że popyt na gwarancje i preferencyjne kredyty przez większość okresu wdrażania przewyższał dostępną podaż środków.

5. Instrument był pozytywnie oceniany przez beneficjentów i banki.

¹⁰ Efekty programu gwarancji z Funduszu Gwarancji Rolnych dla sektora rolnego – raport z badania 2025, <https://www.bgk.pl/aktualnosc/bgk-podsumowal-efekty-gwarancji-dla-sektora-rolnego-z-funduszu-gwarancji-rolnych-fgr-1/>, s. 18

Wysokie wskaźniki satysfakcji, poziomu rekomendacji oraz terminowości spłat potwierdzają jego skuteczność i użyteczność rynkową.

6. Instrument wspierał realizację celów polityki rolnej.

Wsparcie przyczyniało się do utrzymania produkcji rolnej, a co za tym idzie bezpieczeństwa żywnościowego, stabilizacji dochodów gospodarstw oraz poprawy konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.

Z niniejszej analizy wypływa wniosek o jednoznacznym, pozytywnym wpływie gwarancji FGR z dopłatą do odsetek na możliwości finansowania rolnictwa w Polsce oraz o niezbędności kontynuowania takiego instrumentu wsparcia wobec ograniczonej alternatywnej oferty wsparcia zwrotnego na rynku.

Biorąc pod uwagę obecną ofertę wsparcia ze środków unijnych w ramach PSWPR, najbardziej zasadnym wydaje się przekazanie środków wycofanych z PROW na instrument, który będzie samodzielnym kredytem obrotowym, z komponentem obniżającym koszty takiego instrumentu, np. dopłatą do oprocentowania.

X. Proponowany instrument finansowy po 2025 r.

X.1 Kierunek wykorzystania środków zwracanych z PROW z uwolnionych gwarancji

Przedstawione wyżej dane niezaprzeczalnie potwierdzają zapotrzebowanie na finansowanie obrotowe w rolnictwie, w szczególności potrzebę zapewnienia pieniądza nieobwarowanego nadmiernymi ograniczeniami oraz możliwie taniego i dostępnego w wielu bankach.

Zgodnie z przepisami unijnymi środki zwracane do instrumentów finansowych powinny być ponownie wykorzystywane zgodnie z celami programu, z którego pochodzą.

Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują, że najbardziej efektywnym i celowym sposobem ich wykorzystania będzie utrzymanie instrumentu finansowego w postaci samodzielnego kredytu obrotowego. Kredyty inwestycyjne oferowane są w ramach FGR Plus.

X.2 Rekomendowany model wsparcia

Rekomenduje się wdrożenie instrumentu o następujących cechach:

- kredyt obrotowy przeznaczony na finansowanie bieżącej działalności rolniczej,
- gwarancja obejmująca do 80% kwoty kredytu,
- komponent dotacyjny obniżający koszt finansowania,
- dostępność wsparcia za pośrednictwem szerokiej sieci banków współpracujących,
- możliwość kierowania dodatkowych preferencji do określonych grup beneficjentów.

W celu zagospodarowania zwracanych środków, zgodnie ze zidentyfikowanymi potrzebami MRiRW podjęło dwutorowe działania mające na celu zagospodarowanie środków zwracanych z PROW.

Po pierwsze zmieniono ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. Po drugie zaproponowano warianty nowego instrumentu wsparcia.

Zmiana ustawy miała dwa cele:

- umożliwienie ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi dysponowania zwróconymi środkami zamiast przekazać je do Krajowego Funduszu Gwarancji, gdzie mogłyby być zagospodarowane na wsparcie rolnictwa, ale tylko w formie gwarancji;
- umożliwienie rozszerzenia oferty instrumentów finansowych o dodatkowe formy wsparcia, inne niż wyłącznie poręczenia i gwarancje, dostępne w świetle obowiązujących przepisów.

Oprócz zmiany przepisów już od połowy 2025 r. trwały prace nad określeniem proponowanego instrumentu wsparcia zbudowanego na bazie środków zwróconych z FGR. W zmianach prawnych nowy instrument nazwano instrumentem finansowym plus. Ta nazwa odzwierciedla komponent dotacyjny uwzględniony w instrumencie wsparcia. Docelowo, aby zwiększyć rozpoznawalność instrumentu na rynku, zaproponowano nazwę AGRO Bis Pl.

Proponowanym instrumentem wsparcia jest kredyt obrotowy objęty gwarancją z dopłatą do odsetek. Wielkość udzielanych dopłat do odsetek rekomenduje się zróżnicować w zależności od kredytobiorcy (młody rolnik większe preferencje w celu wsparcia wymiany pokoleniowej w rolnictwie).

Poniżej przedstawiono proponowane parametry instrumentu finansowego AGRO-Bis.

		1 rok kredytowania	2 rok kredytowania	3 rok kredytowania
Młody rolnik	Koszt beneficjenta	2%	2%	6%
	Dopłata z AGRO Bis	do 4%	do 4%	-
Pozostali rolnicy	Koszt beneficjenta	3%	3%	6%
	Dopłata z AGRO Bis	do 3%	do 3%	-

Parametry wspólne dla wszystkich wariantów:

- gwarancja do 80% kwoty kredytu
- kredyt do 200 000 zł (maksymalna kwota kredytu obrotowego udzielonego w okresie trzech lat)
- okres kredytowania: 36 miesięcy
- dopłata do oprocentowania przez 24 miesiące (po tym okresie obowiązuje oprocentowanie standardowe).

Wsparcie udzielane będzie jako pomoc de minimis w rolnictwie zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) 1408/2013 (limit 50 000 EUR w okresie 3 lat podatkowych) lub pomocy de minimis, z Rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 (limit 300 000 EUR w okresie 3 lat podatkowych). W pierwszej kolejności pomoc będzie jednak udzielana pomoc w limicie do 50 tys. EUR (pomoc de minimis w rolnictwie).

X.3 Zakres wsparcia oraz ostateczni odbiorcy wsparcia

Ostatecznymi odbiorcami wsparcia powinni być rolnicy, w tym osoby fizyczne i prawne, prowadzący zarejestrowaną lub niezarejestrowaną działalność polegającą na wytwarzaniu produktów rolnych, przygotowaniu do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie oraz sprzedaży bezpośredniej/dostaw bezpośrednich, z wyłączeniem rybołówstwa i akwakultury.

Zgodność realizacji celu wsparcia zostanie osiągnięta poprzez wskazanie katalogu wydatków, na który mogą być przeznaczone środki z kredytu obrotowego z gwarancją i dopłata do oprocentowania.

Do katalogu tego należą:

- 1) nawozy,
- 2) środki ochrony roślin,
- 3) pasze,
- 4) materiał siewny,
- 5) paliwo,
- 6) energia
- 7) usługi agrotechniczne świadczone przez podmiot zewnętrzny takie jak:
 - siew i sadzenie,
 - nawożenie,
 - opryski,
 - uprawa gleby (w tym: orka, bronowanie, kultywatorowanie),
 - pielęgnacja upraw,
 - koszenie i zbiór zbóż,
 - wykopki ziemniaków,
 - zbiór buraków,
 - zbiór owoców i warzyw (jeśli wykonywany maszynowo),
 - belowanie słomy i siana,
 - transport płodów rolnych.

Przedstawienie dokumentów w postaci faktury lub inne dokumentów o równoważnej wartości dowodowej na co najmniej 80% kwoty kredytu będzie potwierdzeniem prawidłowego wydatkowania środków.

X.4 Rekomendacja końcowa

Analiza danych rynkowych, doświadczeń wynikających z wdrażania FGR oraz opinii uczestników programu prowadzi do jednoznacznego wniosku, że instrumenty łączące gwarancję spłaty kredytu z mechanizmem obniżania kosztów finansowania (dopłatą do oprocentowania) stanowią skuteczne i efektywne narzędzie wspierania rozwoju sektora rolnego.

Rosnące koszty prowadzenia działalności, utrzymująca się sezonowość produkcji rolnej, zmienność warunków rynkowych oraz potrzeba dalszej modernizacji polskiego rolnictwa uzasadniają kontynuowanie wsparcia w formule odpowiadającej rzeczywistym potrzebom beneficjentów. Szczególne znaczenie ma zapewnienie dostępu do taniego kapitału obrotowego, który umożliwia finansowanie bieżących wydatków produkcyjnych i ogranicza ryzyko utraty płynności finansowej.

W związku z powyższym za zasadne należy uznać przeznaczenie środków zwracanych z instrumentów finansowych PROW 2014-2020 (związku ze zwolnieniem gwarancji) na wdrożenie instrumentu AGRO-Bis, tj. kredytu obrotowego opartego na gwarancji kredytowej oraz dopłacie do oprocentowania. Rozwiązanie to zapewni ciągłość wsparcia, pozwoli na dalsze wykorzystanie efektu dźwigni finansowej oraz przyczyni się do zwiększenia odporności ekonomicznej gospodarstw rolnych.

Rekomendowane działania umożliwią efektywne zagospodarowanie środków pochodzących z uwolnionych gwarancji PROW 2014-2020, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej wartości dodanej dla sektora rolnego i racjonalnym wykorzystaniu środków publicznych. Tym samym wdrożenie instrumentu AGRO-Bis należy uznać za rozwiązanie odpowiadające potrzebom polskiego rolnictwa.