AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Zeszyty Naukowe
Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie

PROBLEMY ROLNICTWA ŚWIATOWEGO

Tom 16 (XXXI)
Zeszyt 1

Wydawnictwo SGGW
Warszawa 2016

Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Problemy Rolnictwa Światowego tom 16 (XXXI), zeszyt 1, 2016: 245–254

Barbara Wieliczko[1]
Zakład Finansów Rolnictwa,
Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

Czy warto stosować instrumenty finansowe w programach rozwoju obszarów wiejskich?

Are the financial instruments worth being a part of rural development programmes?

Synopsis. Instrumenty finansowe, czyli przede wszystkim kredyty i gwarancje kredytowe oraz kapitał założycielski są coraz silniej obecne w różnych obszarach polityki UE. Od okresu programowania 2007-2013 mogą być również elementem programów rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże dotychczas niewiele państw skorzystało z takiej możliwości. Jednocześnie ocena stosowania tych instrumentów wskazuje na to, iż korzyści z wprowadzania takich form wsparcia są znacznie mniejsze od początkowych oczekiwań, co w części wynika z nie w pełni dostosowanych rozwiązań regulacyjnych UE. Wydaje się również, iż potencjalni beneficjenci nie są zainteresowani korzystaniem z takiej pomocy, co może wynikać z braku wiedzy o funkcjonowaniu takich instrumentów. Patrząc na stale malejące zainteresowanie inwestycyjnymi kredytami preferencyjnymi można przypuszczać, iż w Polsce instrumenty finansowe nie spotkałyby się z dużym zainteresowaniem rolników.

Słowa kluczowe: instrumenty finansowe, polityka rozwoju obszarów wiejskich, Unia Europejska

Abstract. Financial instruments, that is mainly loans and loan guarantees as well as venture capital are more and more strongly present in different areas of the EU policy. Since the programming period 2007-2013 such instruments can also be a part of the rural development programmes. However, so far only few countries have made use of these instruments. At the same time the assessment of implementation of these instruments indicates that the benefits from introducing such forms of support are significantly smaller than the initial expectations, what is partial a result of the EU regulations not fully adjusted EU regulations. It also seems that potential beneficiaries are not interested in taking advantage of these instruments. This can be due to a lack of knowledge about the way such financial instruments function. Seeing a steadily declining interest in investment preferential credits we can assume that in Poland financial instruments would not meet with a large interest among farmers.

Key words: financial instruments, rural development policy, European Union

Wstęp

Komisja Europejska (KE) bardzo intensywnie promuje w obecnym okresie programowania stosowanie instrumentów finansowych w funduszach strukturalnych. Tworzy również specjalne instrumenty umożliwiające wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw z wykorzystaniem takich instrumentów dzięki środkom pochodzącym z różnych źródeł finansowania (inicjatywa – SME Initiative). Także w odniesieniu do

[1] dr, e-mail: Barbara.Wieliczko@ierigz.waw.pl

Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) promuje się udzielanie wsparcia m.in. w formie pożyczek i gwarancji kredytowych.

W związku z tym warto dokonać oceny dotychczasowym doświadczeniom w stosowaniu tego rodzaju instrumentów w programach rozwoju obszarów wiejskich. Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie zawarte w jego tytule ora przybliżenie problematyki stosowania instrumentów finansowych w rolnictwie w kontekście spodziewanych korzyści z wprowadzenia tego rodzaju instrumentów do palety działań pomocowych. Praca opiera się na analizie dokumentów dotyczących stosowania instrumentów finansowych w politykach UE w okresie programowania 2007-2013 i 2014-2020. W pierwszej części artykułu dokonano krótkiego omówienia zakresu stosowania instrumentów finansowych w UE, uzasadnienia dla ich wykorzystywania oraz ich wad i zalet. W drugiej części omówiono możliwy zakres funkcjonowania tych instrumentów w programach rozwoju obszarów wiejskich w okresie 2007-2013 i 2014-2020 oraz dokonano oceny tych instrumentów w polityce rozwoju obszarów wiejskich. W następnej części przedstawiono wstępną ocenę uwarunkowań wprowadzenia tego typu instrumentów do polskiego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, a w ostatniej części przedstawiono podsumowanie i wnioski.

Instrumenty finansowe w politykach UE

Instrumenty finansowe, do 2014 r. zwane instrumentami inżynierii finansowej, są stosowane w różnych politykach Unii Europejskiej. Obejmują takie instrumenty jak pożyczki, gwarancje, czy kapitał założycielski. Do tej pory były głównie używane w ramach polityki spójności. W okresie 2007-2013 wdrażano je również w Polsce w ramach tej polityki[2]. Obecnie tego typu instrumenty są podstawą planowanego działania Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych[3].

Za główną zaletę tego typu instrumentów uznaje się fakt, iż środki publiczne nie są raz wydawane, lecz są stale w obiegu, co pozwala wesprzeć większą grupę beneficjentów (efekt rotacji środków). Ponadto możliwe jest osiągnięcie tzw. efektu mnożnikowego, czyli zaangażowania w dany projekt również środków prywatnych. Efekt ten jest utożsamiany przez KE z dźwignią finansową i wyznaczany jest przez podzielenie kwoty trafiającej do beneficjenta przez wysokość środków pochodzących z budżetu UE (European…, 2012). Stosowanie tych instrumentów w politykach UE ma nie tylko zwiększyć efektywność wydatkowania środków publicznych, ale ma być również odpowiedzią na ograniczenia w dostępie do kapitału zewnętrznego, z którymi spotykają się przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa. W okresie programowania 2014-2020 podkreśla się także, iż instrumenty finansowe są szczególnie potrzebne, gdyż na skutek zaostrzonych regulacji ostrożnościowych stosowanych wobec banków skala ich akcji kredytowej jest ograniczona, co prowadzi do jeszcze większych utrudnień w dostępie do kredytów bankowych odczuwanych zwłaszcza przez najmniejsze podmioty gospodarcze (Lackenbauer, 2015).

W obecnej perspektywie finansowej stosowanie instrumentów finansowych jest silnie promowane przez KE. Dotyczy to dużych, strategicznych inwestycji, jak i edukacji oraz

[2] Informacje o skali środków wydatkowanych na te instrumenty w tym okresie w państwach UE zawiera raport KE (European Commission, 2014).

[3] W maju 2015 r. zakończono negocjacje na temat rozporządzenia dotyczącego tego funduszu.

małych i średnich przedsiębiorstw. W tym celu powołano Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, który za pomocą Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego[4] ma stymulować inwestycje w UE.

Jednym z działań na rzecz wzrostu skali inwestycji w UE jest tzw. inicjatywa na rzecz MŚP będąca wspólnym przedsięwzięciem Komisji Europejskiej i grupy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (w tym Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego). Celem tej inicjatywy jest stymulowanie dostępności finansowania dla sektora MŚP poprzez częściowe pokrycie ryzyka związanego z udzielaniem kredytów tym podmiotom[5]. Przewiduje się, iż inicjatywa ta umożliwi uruchomienie znacznych efektów mnożnikowych (rys. 1). Efekty te mają złożony charakter i odnoszą się zarówno do działania sektora publicznego, jak i prywatnego. Poprzez udostępnienie podmiotom sektora MŚP środków finansowych w postaci kredytów uruchomiony zostanie mnożnik monetarny. Zwiększenie zdolności kredytowej podmiotów tego sektora uruchomi również efekt katalizujący, zaś wzrost inwestycji uruchomi efekt keynesowki.

Jednakże stosowanie tych instrumentów jest do tej pory niewielkie, a efekty mniejsze od oczekiwanych. Wynika to w dużej mierze z przeszacowania skali zainteresowania nimi, gdyż ograniczenia w sięganiu po nie wynikają nie tylko z samych warunków ich udostępniania, ale także m.in. z awersji do ryzyka czy awersji do niepewności. Problem oszacowania luki w finansowaniu podmiotów stanowiących grupę docelową jest zadaniem bardzo trudnym. Nie ma ogólnie przyjętej metody szacowania luki finansowej. Najczęściej stosowaną metodą jest oparcie się na wynikach badań ankietowych. Stosuje się również inne metody, do których należą: metoda struktury kapitału (capital structure approach) oraz podejście wykorzystujące zdolność do obsługi zadłużenia (debt sustainability approach)

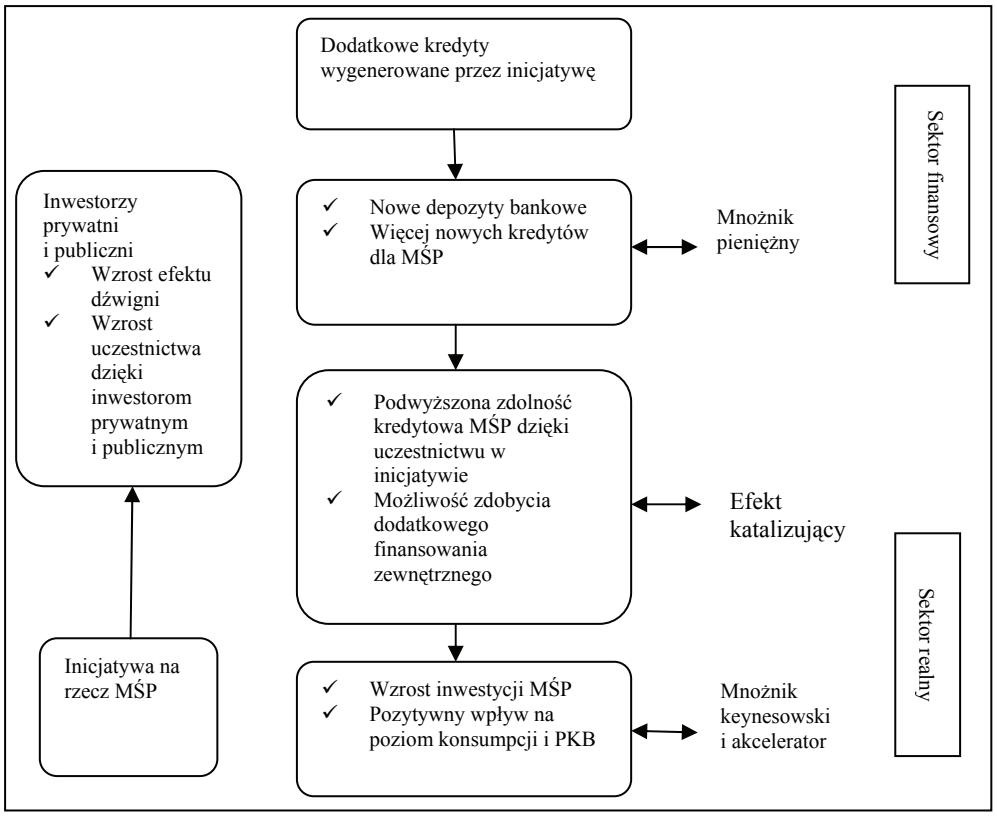
Warto jednak przy tym zaznaczyć, iż według szacunków jedynie 4,11% małych i średnich przedsiębiorstw w UE nie uzyskało kredytów w okresie 2009-2012 mimo posiadania odpowiedniej zdolności kredytowej (European Commission, 2013), co sugeruje, iż skala problemu nie jest duża, a rozmach prac KE mających na celu przeciwdziałanie temu problemowi przesadzony. Należy również podkreślić, iż również w Polsce tego typu instrumenty stosowane były w okresie programowania 2007-2013 w ramach innych funduszy niż Europejski Fundusz Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich. Również w okresie programowania 2014-2020 instrumenty finansowe są wdrażane w Polsce m.in. w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Występowanie tzw. luki finansowej, zwanej również luką kapitałową, jest podstawową przesłanką stosowania instrumentów finansowych w odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw, a w tym także do tych prowadzących działalność rolniczą. Ocena skali występującej luki finansowej jest trudnym zadaniem. Jak stwierdzają autorzy publikacji „Ex-ante assessment …" (European…, 2014) określenie skali luki finansowej w przypadku rolnictwa powinno przebiegać w czterech etapach:

[4] W przypadku sektora MŚP to właśnie Europejski Fundusz Inwestycyjny ma być podmiotem, do którego mają się zwracać instytucje pośredniczące w przyznawaniu przedsiębiorstwom gwarancji kredytowych, kapitału założycielskiego i funduszy na mikropożyczki. Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie: www.eif.org.

[5] Należy jednakże zaznaczyć, iż do grudnia 2015 roku na uruchomienie inicjatywy w swoich krajach zdecydowała się tylko Hiszpania i Malta. Pozostała państwa członkowskie mają czas do końca 2016 r. na zadeklarowanie swojego uczestnictwa.

1. Analiza z perspektywy rolnictwa kontekstu gospodarczego na poziomie krajowym i regionalnym.
2. Analiza słabości rynku w powiązaniu z otoczeniem rolnictwa.
3. Analiza struktury gospodarstw i ich sytuacji ekonomicznej.
4. Analiza luki między podażą i popytem w finansach rolnictwa.

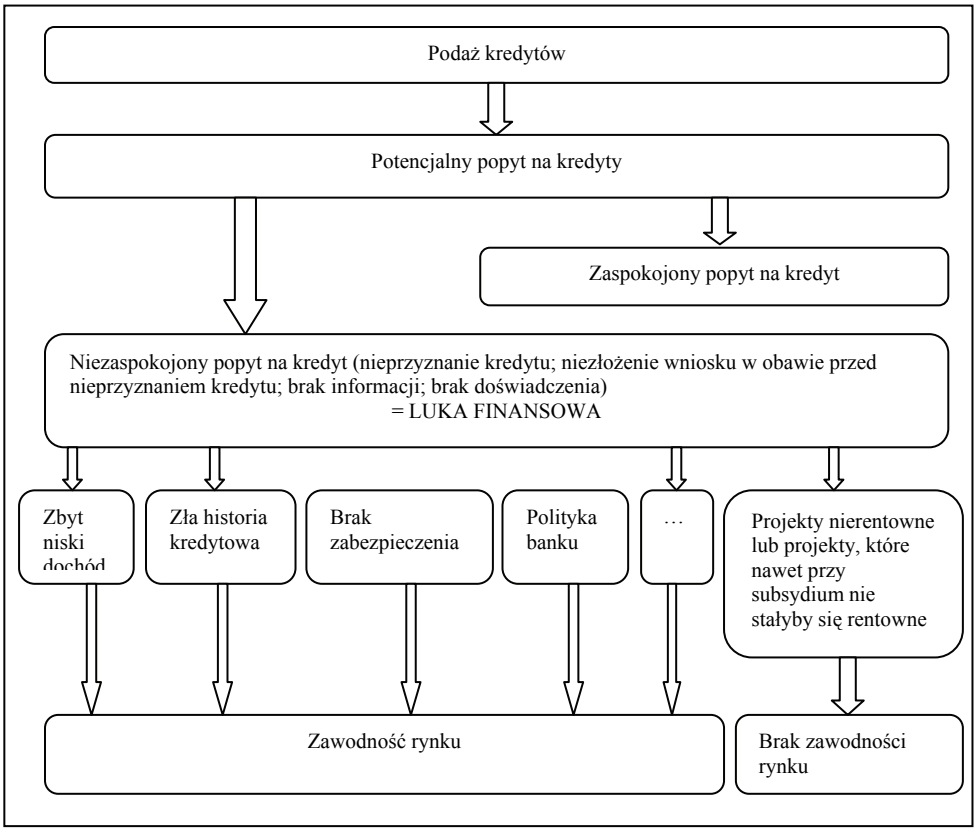


Rys. 1. Efekty mnożnikowe inicjatywy na rzecz MŚP

Fig. 1. Multiplier effects of the SME Initiative

Źródło: (European Commission…, 2013).

Szacowanie tej luki finansowania utrudnia fakt, iż należy do tej luki włączyć nie tylko przypadki, w których odrzucono wniosek kredytowy, ale także te sytuacje, gdy rolnik nawet nie ubiegał się o kredyt (rys. 2). W związku z tym wszelkie oceny skali występującej w danym momencie luki finansowej muszą opierać się na szacunkach powstałych w oparciu o badania ankietowe, które w zależności od zastosowanej metody bywają uzupełniane przez inne dane dotyczące ankietowanej grupy (Instytut…, 2013).



Rys. 2. Określenie wielkości luki finansowej

Fig. 2. Assessing the size of financial gap

Źródło: (European Investment Bank…, 2014).

Instrumenty finansowe w polityce rozwoju obszarów wiejskich 2007-2013 i 2014-2020 i ocena ich dotychczasowego stosowania

Już w okresie programowania 2000-2006 istniała możliwość wdrażania instrumentów finansowych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Jednakże z opcji tej skorzystała jedynie Portugalia oraz cztery włoskie regiony. W okresie programowania 2007-2013 instrumenty finansowe w polityce rozwoju obszarów wiejskich UE stosowane były jedynie w kilku krajach. Fundusze gwarancyjne stosowano w programach rozwoju obszarów wiejskich: Rumunii, Bułgarii, Włoch (8 regionów) i Francji (tylko Korsyka). Natomiast fundusze pożyczkowe były elementem programów realizowanych przez: Grecję, Litwę i Łotwę. Wysokość publicznych środków finansowych zaangażowanych w te fundusze była bardzo różna w zależności od programu. Najwyższą kwotę tego rodzaju wsparcia odnotowano w 2013 r. w Grecji (250 mln euro) (European…, 2015). Instrumenty

finansowe były stosowane do realizacji dwóch działań: 121 – modernizacja gospodarstw rolnych i 123 – Zwiększanie wartości dodanej podstawowej produkcji rolnej i leśnej. Najczęściej jako cel stosowania instrumentów finansowych w programach rozwoju obszarów wiejskich (PROW) wymieniano zwiększenie dostępności kredytów dla rolnictwa.

Natomiast, jak wskazują badania przeprowadzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO) (Euroepan…, 2015), wśród najważniejszych powodów niestosowania instrumentów finansowych w PROW znajdowały się: brak dostosowania tych instrumentów do specyficznych potrzeb rozwoju obszarów wiejskich, przyzwyczajenie rolników do otrzymywania pomocy bezzwrotnej, brak wyraźnych korzyści ze stosowania tych instrumentów w porównaniu z innymi instrumentami polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz zidentyfikowany brak zapotrzebowania na stosowanie instrumentów finansowych. Rozwiązania obowiązujące w tym okresie programowania umożliwiały państwom członkowskim zarabianie na stosowaniu gwarancji kredytowych. Było to możliwe dzięki temu, że państwo członkowskie występowało do KE o przekazanie całości kwoty zaplanowanej na gwarancje[6], a przy niskim odsetku niespłacanych kredytów objętych gwarancjami państwo członkowskie faktycznie nie ponosiło kosztów z nią związanych, a środki EFRROW utrzymywało na oprocentowanym koncie.

W regulacjach dotyczących okresu programowania 2014-2020 wprowadzono zmiany, które mają zwiększyć efektywność stosowania instrumentów finansowych. Należą do nich m.in.: obowiązek analizy ex-ante zapotrzebowania na takie instrumenty, konieczność dostosowania skali środków przekazanych z EFRROW do skali zapotrzebowania na instrumenty finansowe w danym okresie, obowiązkowe raportowanie wyników wdrażania tego rodzaju wsparcia.

W okresie programowania 2007-2013 wydatki EFRROW na instrumenty fiskalne wyniosły 1,6% (dane na 15.10.2014) (European…, 2015). W okresie programowania 2014-2020 zaplanowano 430 mln euro z ok. 50 mld euro na instrumenty finansowe, co oznacza mniej niż 1% środków EFRROW (Hogan, 2015). Pokazuje to spadek zainteresowania (w wartościach bezwzględnych z 470 mln do 430 mln euro), a nie wzrost pożądany i oczekiwany przez KE. Zestawienie to jednoznacznie wskazuje na negatywną ocenę tych instrumentów przez instytucje odpowiedzialne za opracowanie PROW. Instrumenty te w okresie 2007-2013 były we wszystkich państwach stosujących je tak skonstruowane, iż tylko ubiegający się o bezzwrotne wsparcie mogli z nich korzystać. W rezultacie doprowadziło to do bardzo niskiego mnożnika, gdyż w rzeczywistości wsparcie z instrumentów finansowych dawało jego beneficjentom możliwość skorzystania z pomocy w formie bezzwrotnej.

Planowana rotacja środków w przypadku gwarancji kredytowych była na poziomie od 3 do 12,5, a osiągnięty przeciętnie efekt dźwigni wyniósł 0,53 (od 0 do 1,45), przy czym wynik poniżej 1 oznacza, że zaplanowane na gwarancje środki nie zostały w pełni wykorzystane. Natomiast w przypadku pożyczek wykorzystanie sięgnęło 75% planowanej kwoty (European…, 2015). Ważnym czynnikiem ograniczającym uzyskany efekt były opóźnienia w uruchamianiu tych instrumentów. Również efekt dźwigni, czyli poziom dodatkowo wydatkowanych środków prywatnych i publicznych, które zostały

[6] Takie postępowanie wynikało z rozporządzenia 1974/2006, które za poniesione wydatki objęte zwrotem z EFFROW uznawało całkowite wydatki zaplanowane na dany instrument finansowy już w momencie rozpoczęcia wdrażania takiego instrumentu.

zainwestowane w związku z wykorzystaniem instrumentów finansowych nie był tak wysoki, jak oczekiwano.

Pierwszym problemem, który staje na drodze wdrażania instrumentów finansowych jest trudność z oszacowaniem potencjalnego zainteresowania. Naturalnie jest to problem dotyczący wszystkich instrumentów pomocowych, a zwłaszcza tych wdrażanych pierwszy raz. Oba stosowane w okresie 2007-2013 dotyczyły zmniejszenia ograniczeń w dostępie do kredytów, czyli zapotrzebowanie na te instrumenty powinno było być określone w oparciu o szacunki skali ograniczenia w dostępie do kredytów. Jednakże metody szacowania są obarczone dużym ryzykiem niepewności. Natomiast w odniesieniu do funduszy gwarancyjnych problemem jest również określenie skali ryzyka niespłacenia gwarantowanych kredytów.

Mimo generalnie dość negatywnej oceny funkcjonowania instrumentów finansowych EFRROW w okresie 2007-2013 można wskazać na przykład udanego wdrożenia pożyczek i gwarancji kredytowych. Takim przykładem jest system funkcjonujący w Rumunii. Czynniki sukcesu zidentyfikowane w przypadku tego systemu to przede wszystkim: wcześniejsze doświadczenie w funkcjonowaniu gwarancji kredytowych posiadane przez instytucję wdrażającą, trafna analiza rynku, chęć uczestniczenia przez banki w systemie (European Investment Bank, 2015). Rumuński Wiejski Fundusz Gwarancji Kredytowych dysponował 116,03 mln euro (80% środków EFRROW, 20% z budżetu krajowego). W jego ramach oferowano gwarancje kredytowe do maksymalnej kwoty 2,5 mln euro. Fundusz został uruchomiony w 2010 roku, a do końca 2013 wskaźnik absorpcji wyniósł 190% początkowego kapitału, przy efekcie dźwigni wynoszącym 4,58 (European…, 2015).

Warto dodać, iż problemy o których mowa dotyczą nie tylko instrumentów finansowych realizowanych w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich, ale także tych współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jak stwierdził Europejski Trybunał Obrachunkowy w swoim raporcie na temat instrumentów finansowych skierowanych do małych i średnich przedsiębiorstw (European…, 2012) regulacje dotyczące EFRR nie są w pełni dostosowane do obsługi instrumentów finansowych, gdyż brakuje w nich m.in. rozwiązań zapewniających skuteczny monitoring wdrażania takich instrumentów. Audyt przeprowadzony przez ETO wykazał również, iż inne niż gwarancje instrumenty finansowe cechował niski poziom dźwigni, co oznacza, że instrumenty te nie w pełni spełniły pokładane w nich nadzieje zwiększenia zaangażowania środków prywatnych.

Ocena potrzeby stosowania instrumentów finansowych w odniesieniu do polskiego rolnictwa

Zdaniem autorów publikacji „Financial Instruments: Making funding go further" (2015) włączenie instrumentów finansowych do programów rozwoju obszarów wiejskich przynosi instytucjom zaangażowanym w zarządzanie i wdrażanie tych programów wiele korzyści, które obejmują:

- „większy dostęp do szerszego spektrum narzędzi finansowych realizacji polityki;
- poprawę zaangażowania sektora prywatnego, jego wiedzy eksperckiej i zasobów finansowych we wdrażanie polityki;

- dźwignia zasobów finansowych prowadzące do zwiększonego wpływu programów rozwoju obszarów wiejskich;
- efektywność i skuteczność dzięki rotacyjnemu charakterowi funduszy, które pozostają w obszarze objętym programem do przyszłego wykorzystania na podobne cele;
- większe zaangażowanie beneficjentów w realizację dobrych projektów inwestycyjnych, gdyż wsparcie musi być spłacone;
- uproszczone wymogi administracyjne dotyczące finansowania beneficjentów, co ogranicza ryzyko błędów".

Jednakże z punktu widzenia instytucji wdrażających kluczową wadą wprowadzenia takich instrumentów jest konieczność ustanowienia krajowych procedur, regulacji oraz instytucji pośredniczących we wdrażaniu tych instrumentów. Ponadto niezbędne jest prowadzenie działań promocyjno-szkoleniowych w celu poinformowania potencjalnych beneficjentów o nowych instrumentach wsparcia. Te nakłady, które należy ponieść w związku z wprowadzeniem nowych instrumentów muszą być uwzględnione w ocenie zasadności wprowadzenia takich form wsparcia.

Zgodnie z zaleceniami dotyczącymi oceny ex-ante wdrożenia instrumentów finansowych proces ten ma charakter wieloetapowy[7]. W związku z tym możliwe jest tylko wskazanie na kilka kluczowych elementów związanych z możliwościami wprowadzenia takich instrumentów do polskiego PROW. Po pierwsze konieczne byłoby zbadanie czy w przypadku polskiego rolnictwa istnieje luka finansowa. Biorąc pod uwagę spadające zainteresowanie korzystaniem z inwestycyjnych kredytów preferencyjnych wydaje się, że inne formy zdobycia środków na realizację inwestycji są obecnie bardziej preferowane przez polskich rolników. Co więcej, jak wskazują badania dotyczące planów inwestycyjnych rolników w perspektywie finansowej 2014-2020, jedynie 9% ankietowanych polskich rolników wskazało brak środków finansowych jako przyczynę nieplanowania w okresie 2014-2020 inwestycji w gospodarstwie. Dla porównania średnia dla badanych państw UE to 26% (Lefebvre i in., 2014). Sugeruje to, iż polscy rolnicy częściej nie podejmują inwestycji z powodu zbyt niskiej lub niepewnej szacowanej stopy zwrotu. Naturalnie, trudno ocenić, jak wyglądałaby sytuacja, gdyby zlikwidowano wsparcie dla młodych rolników i do inwestycji w gospodarstwach rolnych w dotychczasowej formie.

Drugą istotną kwestią jest określenie potencjalnego zainteresowania innych instytucji publicznych i podmiotów prywatnych, które pełniłyby rolę pośredników oraz instytucji, które zapewniały dodatkowe finansowanie. Należy tu dodać, iż w Polsce istnieją liczne fundusze pożyczkowe posiadające stosowną wiedzę i doświadczenie w realizowaniu takich instrumentów w ramach Inicjatywy JEREMIE. W 2014 roku działalność w Polsce prowadziło 87 funduszy pożyczkowych i dysponowały łącznie kapitałem w wysokości 2 mld 537 mln 844 tys. zł. Biorąc po uwagę liczbę podmiotów sektora MŚP w Polsce liczba udzielonych przez te fundusze pożyczek jest wciąż niewielka. W 2014 r. udzielono 8599 pożyczek o średniej wysokości 104 tys. zł. Wśród tych pożyczkobiorców firmy reprezentujące rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo stanowiły 1,14% wszystkich beneficjentów, a udzielona im wysokość pożyczek to 0,72% łącznej kwoty przekazanych beneficjentom środków (Polski…, 2015). Dla porównania w tym samym okresie łączna

[7] Szczegółowo proces ten został przedstawiony w broszurze przygotowanej przez EBI i KE (2015).

liczba preferencyjnych kredytów inwestycyjnych dla gospodarstw rolnych oraz działów specjalnych produkcji rolnej wyniosła 763 kredytów o średniej wysokości 214,7 tys. zł[8].

Badania dotyczące oceny funkcjonowania instrumentów finansowych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 wskazują na istnienie szeregu barier ograniczających możliwości stosowania tego typu instrumentów w Polsce (Szczucki i in., 2013). Bariery te dotyczą również sektora rolnego. Do najważniejszych z nich należą:

- ograniczona dostępność kadry mającej kwalifikacje do wdrażania takich instrumentów;
- niska dostępność pośredników finansowych;
- brak bodźców zapewniających optymalizację działania pośredników;
- dostępność bezzwrotnego wsparcia na realizację tych samych celów;
- niekorzystna sytuacja finansowa potencjalnych beneficjentów;
- ograniczona wiedza na temat finansowania zwrotnego.

Podsumowując, można stwierdzić, iż wprowadzenie już teraz instrumentów finansowych do polskiego PROW byłoby przedwczesne z uwagi na wciąż ograniczony poziom gotowości sektora finansowego oraz potencjalnych beneficjentów.

Podsumowanie i wnioski

Instrumenty finansowe, jak kredyty, gwarancje i poręczenia kredytowe czy kapitał założycielski są coraz częściej stosowane w różnych dziedzinach polityki UE, a w ostatnim czasie rośnie zaangażowanie Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz podmiotów z nim związanych w promowanie stosowania tych instrumentów przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Jednakże dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich w stosowaniu instrumentów finansowych są zniechęcające, zwłaszcza w przypadku tych, które wdrażano w ramach PROW. Nie udało się w uzyskać takiego poziomu efektu mnożnikowego, jak zakładano, a liczba beneficjentów była niewielka.

W przypadku Polski w przypadku rozważań czy wprowadzić instrumenty finansowe do PROW pojawia się jeszcze innego rodzaju wątpliwość: czy tego rodzaju instrumenty są potrzebne przy dobrze funkcjonującym systemie kredytów preferencyjnych funkcjonującym w ramach krajowej polityki rolnej? Ewentualne wprowadzenie w Polsce innych niż kredyty instrumentów finansowych w rolnictwie wymagałoby szeroko zakrojonej kampanii informacyjno-szkoleniowej, aby zaznajomić potencjalnych beneficjentów takich form wsparcia z zasadami ich funkcjonowania. Oznacza to konieczność wliczenia takich działań w strategię wdrażania instrumentów finansowych w odniesieniu do harmonogramu i kosztów realizacji takiej strategii.

Warto również mieć na uwadze nie tylko dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu instrumentów finansowych w ramach różnych funduszy EU, ale także wyniki dotychczasowych badań naukowych w tym zakresie. Należy jednakże zaznaczyć, iż liczba badań naukowych na temat gwarancji kredytowych udzielanych małym i średnim przedsiębiorstwom jest niewielka z uwagi na trudności w zdobyciu odpowiednich danych pozwalających na dokonanie rzetelnych badań wskazujących na wpływ stosowania tego

[8] Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR przedstawionych w dokumencie pt. „Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2014 rok".

instrumentu na rozwój objętych nim podmiotów. Zrealizowane badania w tym zakresie pokazują, iż gwarancje pozytywnie oddziałują na dalszy rozwój przedsiębiorstw, które z nich skorzystały (Asdrubali, Signore, 2015).

Podsumowując, udzielając odpowiedzi na postawione w tytule pytanie można odpowiedzieć „warto, ale". To „ale" związane jest przede wszystkim z trudnościami dotyczącymi określenia skali potencjalnego zainteresowania takimi instrumentami oraz kosztów i czasu potrzebnego do wdrożenia tego typu form wsparcia. W związku z tym obecnie przede wszystkim należy dokonać analizy potrzeb finansowych polskiego rolnictwa i dostępności różnych źródeł finansowania rozwoju tego sektora biorąc pod uwagę również możliwość wprowadzenia instrumentów finansowych w ramach obecnego lub kolejnych programów rozwoju obszarów wiejskich.

Literatura

Agencja Restrukturyacji i Modernizacji Rolnictwa (2015). Sprawozdanie z działalności Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa za 2014 rok, ARiMR, Warszawa.

Asdrubali, P., Signore, S. (2015). The Economic Impact of EU Guarantees on Credit to SMEs Evidence from CESEE Countries, *EIF Research & Market Analysis*, Working Paper 2015/29.

European Commission (2013). Commission Staff Working Document. Ex-ante assessment of the EU SME Initiative. SWD(2013)517 final.

European Commission (2014). Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006. Programming period 2007-2013 Situation as at 31 December 2013.

European Court of Auditors (2012). Financial Instruments for SMEs co-financed by the European Regional Development Fund. Special report No. 2/2012. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Court of Auditors (2015). Are financial instruments a successful and promising tool in the rural development area? Special report No. 5/2015. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Investment Bank (2014). Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. Enhancing the competitiveness of SME, including agriculture, microcredit and fisheries (Thematic objective 3), Volume III, Brussels.

European Investment Bank (2015). Rural Credit Guarantee Fund Case Study, EIB, Luxembourg.

European Investment Bank, European Commission (2015). Preview of Methodological Handbook for implementing an ex-ante assessment of financial instruments for agriculture supported by the EAFRD, European Investment Bank.

Financial Instruments: making funding go further 2015, Getting Rural Development Programmes Going, *EU Rural Review*, 30-35.

Hogan, Ph. (2015). Reform of the CAP: simplification and use of Financial Instruments. Speech by Commissioner Phil Hogan at Plenary Session of the European Economic and Social Committee. Pobrano lipiec 2015 z: http://ec.europa.eu/agriculture/commissioner-speeches/pdf/hogan-eesc-01-07-2015_en.pdf.

Instytut Badań Strukturalnych (2013). 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.

Lackenbauer, J. (2015). Financial Instruments 2014-2020 under European Structural and Investment Funds (EFIS). Pobrano lipiec 2015 z: https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/presentation_201501_brussels_ esif_joerg-lackenbauer.pdf.

Lefebvre, M., De Cuyper, K., Loix, E., Viaggi, D., Gomez-y-Paloma, S. (2014). European farmers' intentions to invest in 2014-2020: survey results, JRC Science and Policy Reports, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Polski Związek Funduszy Pożyczkowych (2015). Rynek funduszy pożyczkowych w Polsce. Raport 2014.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz. U. UE L368.

Szczucki, J., Gajewski, M., Tamowicz, P., Przybyłowski, M., Kubajek, R., Penszko, P. (2013). Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013. Raport końcowy, Warszawa.