

Przegląd wydatków publicznych:

**Dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia
materiału siewnego kategorii elitarny lub
kwalifikowany**

Warszawa, wrzesień 2016 r.

Raport został przygotowany i opracowany przez zespół składający się z pracowników Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w okresie od kwietnia do września 2016 r. Wnioski i rekomendacje zostały przyjęte przez Komitet Sterujący na posiedzeniu w dniu 19 września 2016 r.

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie i opracowanie raportu dziękują wszystkim tym, którzy udzielili wsparcia oraz pomocy podczas prac nad niniejszym raportem.

W celu ponownego wykorzystywania treści informacji zawartych w dokumencie osoby lub podmioty pobierające te informacje są zobowiązane do:

- 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania tych informacji, poprzez podanie pełnej nazwy Ministerstwa Finansów lub nazwy skróconej – MF;
- 2) poinformowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej.

Ministerstwo Finansów nie ponosi odpowiedzialności za treść informacji przetworzonych przez podmiot ponownie wykorzystujący te treści.

Spis treści

Wprowadzenie – charakter i cel przeglądu wydatków	1
1. Dopłaty do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany – charakterystyka instrumentu.....	1
Wydatki na dopłaty do materiału siewnego	6
2. Analiza skuteczności dopłat do materiału siewnego.....	8
Analiza celów polityki rolnej oraz dopłat do materiału siewnego	8
Dopłaty do materiału siewnego a otoczenie regulacyjne	11
Analiza skuteczności dopłat do materiału siewnego.....	11
Rozwiązania alternatywne	18
Beneficjenci dopłat do materiału siewnego.....	18
3. Analiza efektywności dopłat do materiału siewnego.....	23
Inne efekty.....	26
4. Wnioski i rekomendacje	27
Główne rekomendacje dotyczące realokacji środków publicznych	28
Główne rekomendacje dotyczące zmian regulacyjnych oraz organizacyjnych.....	28
Załącznik 1	30
Załącznik 2	34
Załącznik 3	35

Wprowadzenie – charakter i cel przeglądu wydatków

Niniejszy raport jest efektem przeglądu wydatków publicznych w obszarze dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Przegląd został przeprowadzony zgodnie z programem, zawartym w załączniku 1 do raportu.

Głównym celem przeglądu było zidentyfikowanie możliwości zwiększenia skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na dopłaty do materiału siewnego. Analizy zostały przeprowadzone przy założeniu utrzymania wydatków na ten cel na poziomie wynikającym z dotychczas prowadzonej polityki. W związku z powyższym, potencjału zwiększenia skuteczności i efektywności badanego instrumentu poszukiwano w zmianach regulacyjnych lub organizacyjnych.

Raport podsumowuje wyniki przeglądu. W rozdziale 1 została przedstawiona charakterystyka instrumentu oraz wydatki publiczne na dopłaty do materiału siewnego w latach 2007-2016. Rozdział 2 identyfikuje cele polityki rolnej oraz badanego instrumentu, a także przedstawia ocenę skuteczności dopłat do materiału siewnego. W rozdziale 3 przedstawiono ocenę efektywności, natomiast wnioski i rekomendacje zostały zawarte w rozdziale 4. Ich wdrożenie powinno przyczynić się do realizacji głównego celu przeglądu.

W przeglądzie uczestniczyli pracownicy Departamentu Polityki Wydatkowej i Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej w Ministerstwie Finansów oraz pracownicy Departamentu Hodowli i Ochrony Roślin, Departamentu Rynków Rolnych oraz Departamentu Finansów w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a także Departamentu Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wsparcia udzielili również producenci rolni, którzy podzielili się swoją wiedzą i doświadczeniem w trakcie prac nad raportem.

1. Dopłaty do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany – charakterystyka instrumentu

Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (dalej: UE) rolnicy stali się znaczącą grupą beneficjentów pomocy oraz korzystają z instrumentów im dedykowanych w wielu różnorodnych obszarach (np. wsparcie upraw, hodowli, zazielenianie). Najliczniej rolnicy korzystają ze wsparcia w postaci dopłat bezpośrednich czyli płatności do powierzchni upraw, będących kluczowym elementem Wspólnej Polityki Rolnej¹. Obok wsparcia finansowego z udziałem środków europejskich rolnictwo wspierają instrumenty krajowe, wykorzystujące środki planowane corocznie w ustawie budżetowej. Jednym z nich są, będące przedmiotem niniejszego przeglądu wydatków publicznych, dopłaty do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (zwane również dopłatami do materiału siewnego), funkcjonujące w obecnym kształcie od 2007 r.

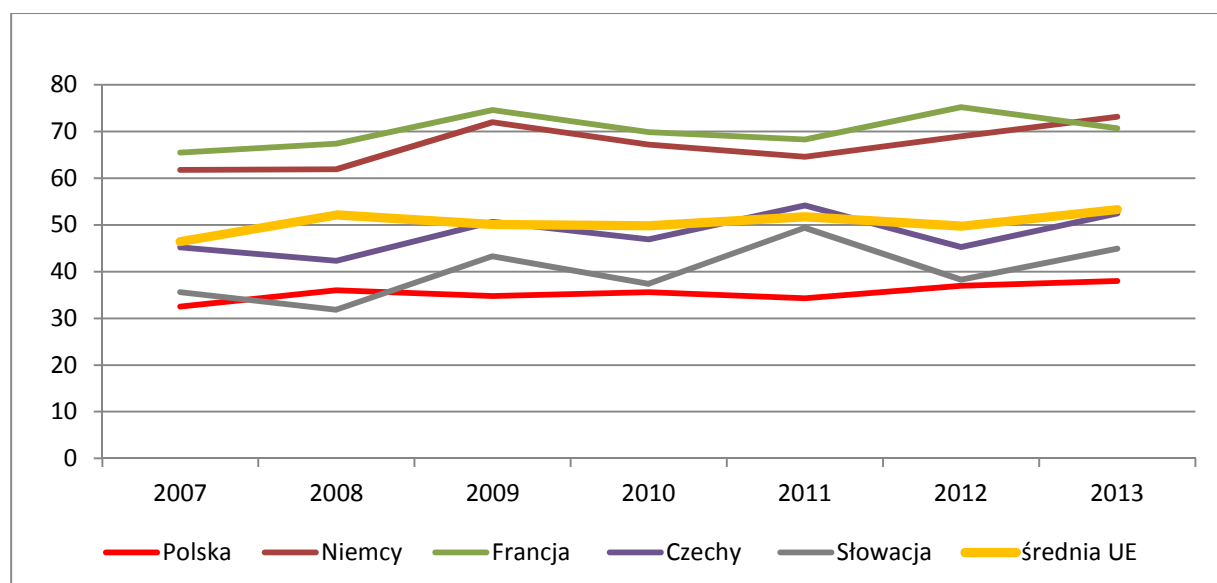
*Strategia rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020*² (dalej: Strategia) wskazuje, że średnie plony zbóż w Polsce na tle państw UE są niskie, co jest uwarunkowane, w szczególności, czynnikami siedliskowymi (gorsze gleby, mniejsza ilość opadów, większa

¹ W ramach systemów wsparcia bezpośredniego od 2004 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wypłacała pomoc w wysokości 107,2 mld zł (wg stanu na 31 grudnia 2014 r.).

² przyjęta uchwałą Nr 163 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2012 r.

zmienność warunków pogodowych), organizacyjnymi i ekonomicznymi (struktura gospodarstw i intensywność produkcji).

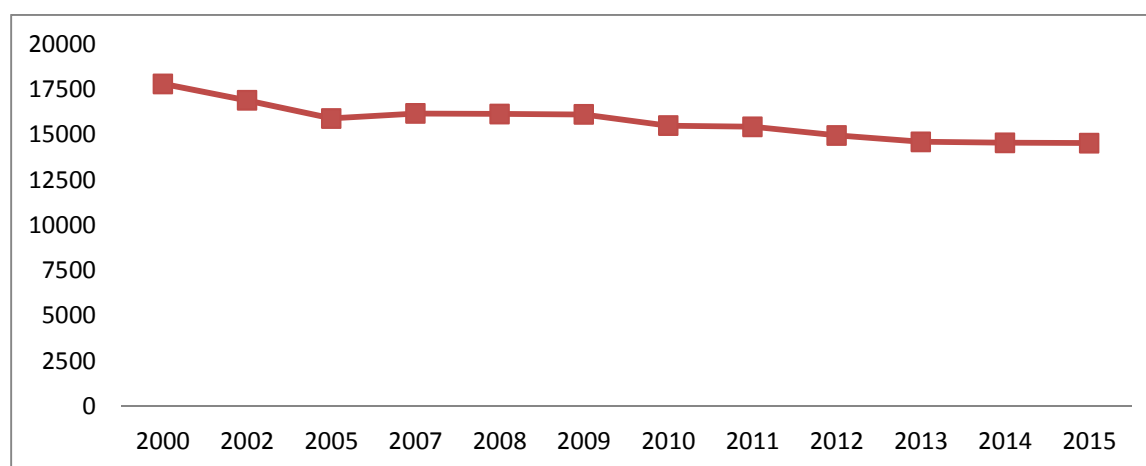
Wykres 1. Średnie plony zbóż w Polsce i wybranych krajach UE w latach 2007-2013 [dt/ ha]



Źródło: Roczniki statystyczne rolnictwa (za lata 2009-2015).

Na przestrzeni 16 lat (od 2000 do 2015 r.) powierzchnia użytków rolnych w Polsce zmalała o przeszło 18%. Spadek ten jest jednak zgodny ze światowymi tendencjami. Powszechnie tereny rolnicze są ograniczane na rzecz rozwoju infrastruktury, w szczególności budowlanej, a także rozwoju przemysłu czy wykorzystania w celach rekreacyjnych³.

Wykres 2. Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2000-2015 (w tys. ha)



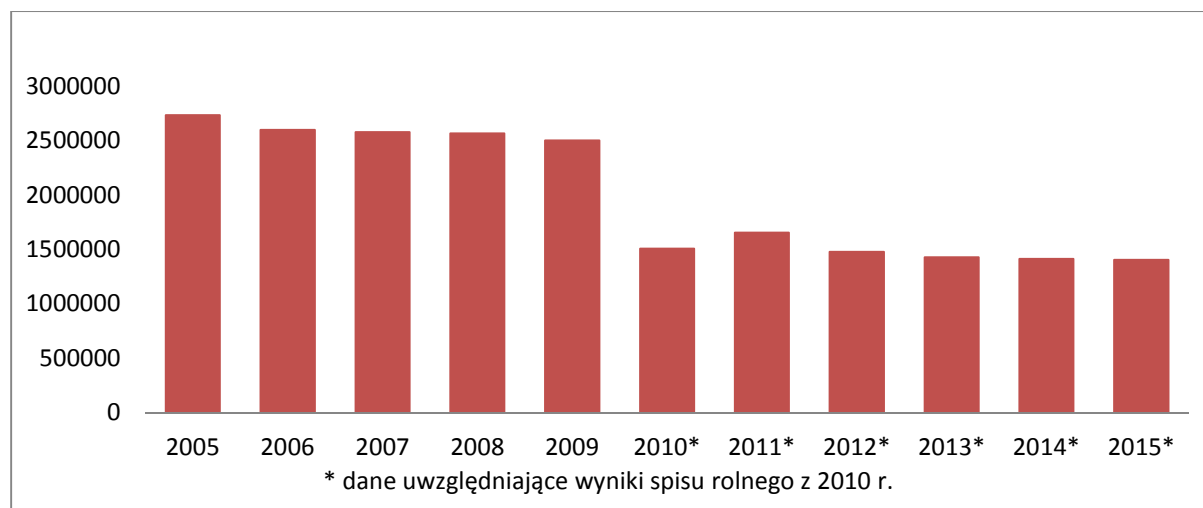
Źródło: Roczniki statystyczne rolnictwa (2010-2015).

Zmniejszeniu ulega również liczba gospodarstw rolnych w Polsce. Jako główne przyczyny takiej sytuacji wymienia się m.in.: zmniejszenie udziału najmniejszych gospodarstw rolnych o powierzchni poniżej 1 ha, specjalizacja gospodarstw rolnych, wiek użytkownika gospodarstwa, liczba osób pracujących w gospodarstwie, dostęp do pozarolniczych źródeł

³ za W. Dzun „Zmiany skali wykorzystania zasobów gruntów rolnych w Polsce w procesie przemian systemowych i integracji z Unią Europejską”, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, 2012 r.

dochodów (wzrost liczby gospodarstw prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą), a także ruchy migracyjne⁴. Warto dodać, iż koncentrację ziemi wspierają instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej, które są ukierunkowane na doprowadzenie do ukształtowania relatywnie korzystniejszej struktury agrarnej.

Wykres 3. Liczba gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2005-2015



Źródło: Roczniki statystyczne rolnictwa GUS (2009-2015) oraz GUS Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2015 r.

W celu zapewnienia wysokiej jakości i bezpiecznej dla konsumentów bazy produkcyjnej podejmowane są działania służące poprawie agrotechniki i pewnej umiarkowanej, uzasadnionej ekonomicznie intensyfikacji produkcji.

Jednym z takich instrumentów mają być dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Rozwiązanie wprowadzone *ustawą z dnia 27 lutego 2007 r. o zmianie ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych*⁵ (dalej: ustawa o ARR) polega na udzielaniu producentom rolnym⁶ dofinansowania do produkcji określonych gatunków: zbóż, roślin strączkowych oraz ziemniaków. Wsparcie to ma charakter pomocy *de minimis*⁷ w rolnictwie. Od 1 stycznia 2014 roku łączna kwota pomocy *de minimis* przyznana jednemu producentowi może wynieść maksymalnie 15 000 euro (od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. było to maksymalnie 7 500 euro) w okresie trzech lat podatkowych, obejmujących rok, w którym producent ubiega się o dopłatę, oraz dwa lata poprzedzające ten rok. Limit wskazanej kwoty stosuje się bez względu na formę i cel pomocy, uwzględniając wszystkie podmioty udzielające pomocy w ramach *de minimis*.

Materiał siewny kategorii elitarny jest materiałem wyjściowym do produkcji kwalifikowanego materiału siewnego. Materiał ten jest sprzedawany firmom nasiennym, które zajmują się rozmnożeniem materiału siewnego. Po kwalifikacji polowej oraz po

⁴ za J. Fałkowski „Zmiany liczby gospodarstw rolnych w Polsce w okresie transformacji”, *Gospodarka Narodowa* 1-2/2010.

⁵ Dz. U. z 2007 r. poz. 216, z późn. zm.

⁶ Zgodnie z ustawą z dnia 18 grudnia 2003 r. o krajowym systemie ewidencji producentów, ewidencji gospodarstw rolnych oraz ewidencji wniosków o przyznanie płatności (Dz. U. z 2012 r. poz. 86, z późn. zm.) przez **producenta rolnego** rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej będącą rolnikiem w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 lub posiadaczem zwierzęcia.

⁷ Forma wsparcia przez państwo, która ze względu na niską wartość nie powoduje zakłócenia konkurencji, więcej o formach pomocy *de minimis*: <http://www.farmer.pl/finanse/podatki-rachunkowosc/co-zalicza-sie-do-pomocy-de-minimis,55811.html> (z 2015 r.)

uzyskaniu pozytywnej oceny, w tym laboratoryjnej, i po opatrzeniu etykietą nasienną, otrzymuje się materiał siewny kategorii kwalifikowany, będący dla rolnika środkiem w produkcji towarowej.

Dopłaty udzielane są do powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany, na wniosek złożony przez producenta rolnego.

Uprawnionym do uzyskania dopłaty jest producent rolny, który:

- 1) posiada działki rolne, na których uprawia gatunki objęte dopłatami, o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, przy czym za działkę rolną uważa się zwarty obszar gruntu rolnego, na którym jest prowadzona uprawa lub grupa upraw, o powierzchni nie mniejszej niż 0,1 ha, wchodzący w skład gospodarstwa rolnego,
- 2) zużyje do siewu lub sadzenia na posiadanych działkach materiał siewny kategorii elitarny lub kwalifikowany:
 - a) zakupiony od:
 - i. przedsiębiorcy wpisanego do ewidencji przedsiębiorców dokonujących obrotu materiałem siewnym,
 - ii. rolnika wpisanego do ewidencji rolników prowadzących obrót materiałem siewnym wytworzonym w posiadanym gospodarstwie,
 - iii. podmiotu prowadzącego obrót materiałem siewnym na obszarze innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
 - b) wytworzony:
 - i. przez przedsiębiorcę wpisanego do ewidencji przedsiębiorców,
 - ii. w gospodarstwie rolnym posiadanym przez rolnika wpisanego do ewidencji rolników,
- 3) wykorzysta co najmniej minimalną ilość materiału siewnego, jaka powinna być użyta do obsiania lub obsadzenia 1 ha powierzchni gruntów ornych⁸.

Dopłaty są udzielane do materiału siewnego gatunków roślin uprawnych wymienionych w poniższej tabeli⁹.

Tabela 1. Gatunki roślin uprawnych objęte dopłatami

Zboża	Rośliny strączkowe	Ziemniaki
▪ jęczmień ▪ owies: nagi, szorstki, zwyczajny ▪ pszenica: twarda, zwyczajna ▪ pszenżyto ▪ żyto	▪ bobik ▪ groch siewny (odmiany roślin rolniczych) ▪ łubin: biały, wąskolistny, żółty ▪ soja ▪ wyka siewna	z wyłączeniem uprawy ziemniaka odmiany genetycznie modyfikowanej Amflora ¹⁰

Źródło: opracowanie własne.

⁸ Minimalną ilość materiału siewnego do obsiania lub obsadzenia 1 ha gruntu rolnego określa rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie minimalnej ilości materiału siewnego, jaka powinna być użyta do obsiania lub obsadzenia 1 ha powierzchni gruntów ornych (Dz. U. poz. 616, z późn. zm.).

⁹ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2013 r. w sprawie wykazu gatunków roślin uprawnych, do których materiał siewny kategorii elitarny lub kwalifikowany przysługuje dopłata z tytułu zużycia do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (Dz. U. poz. 615).

¹⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 stycznia 2013 r. w sprawie zakazu stosowania materiału siewnego ziemniaka odmiany Amflora (Dz. U. poz. 27).

Dopłatami nie są objęte uprawy przeznaczone na przedplon i poplon.

Producent rolny zainteresowany uzyskaniem dopłaty obowiązany jest złożyć wniosek (wraz z wymaganymi dokumentami potwierdzającymi spełnienie warunków) do właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy, Oddziału Terenowego Agencji Rynku Rolnego (dalej: OT ARR), w terminie od 15 stycznia do 25 czerwca danego roku kalendarzowego¹¹.

Po sprawdzeniu, czy wniosek o uzyskanie dopłaty spełnia wymogi formalno-prawne, oraz po przeanalizowaniu dokumentacji wnioskodawcy, wydawana jest decyzja, odpowiednio, o przyznaniu dopłaty, częściowym przyznaniu tej dopłaty albo, w przypadku braku przesłanek do jej przyznania, decyzja odmowna. Przyznaną kwotę dofinansowania wypłaca się producentowi rolnemu w terminie 30 dni od dnia wydania ww. decyzji.

Wysokość dopłaty ustalana jest jako iloczyn powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany oraz stawki dopłat do 1 ha takiej powierzchni. Wysokość stawek dopłat od 2007 r. ulegała zmianie 3-krotnie. Najbardziej znacząca zmiana wysokości stawek dopłat (zwiększenie o 100% dla zbóż, o 167% dla roślin strączkowych, o 66% dla ziemniaków) została wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r. Obniżenie stawek dopłat w 2015 r. (obniżenie o 20% dla zbóż, o 18,75% dla roślin strączkowych oraz o 20% dla ziemniaków) miało na celu umożliwienie wypłaty dotacji wszystkim wnioskodawcom w kwotach pozwalających objąć dopłatami dodatkową powierzchnię.

Tabela 2. Stawki dopłat do gatunków upraw objętych dopłatami (zmiany rozporządzeń¹²)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 marca 2007 r.		Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2007 r.		Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2009 r.	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 marca 2015 r.	
Gatunek roślin	Kwota dopłaty do hektara [w zł]	Gatunek roślin	Kwota dopłaty do hektara [w zł]	Zmiana redakcyjna, bez wpływu na stawki dopłat	Gatunek roślin	Kwota dopłaty do hektara [w zł]
Zboża	50,00	Zboża	100,00		Zboża	80,00
Rośliny strączkowe	60,00	Rośliny strączkowe	160,00		Rośliny strączkowe	130,00
Ziemniaki	300,00	Ziemniaki	500,00		Ziemniaki	400,00

Źródło: opracowanie własne.

W 2016 r. uległy zmianie zasady udzielania dopłat. Na etapie składania wniosków – w terminie od 15 stycznia do 25 czerwca 2016 r. – stawki dopłat nie zostały określone. Zostaną ustalone po zakończeniu przyjmowania wniosków. Do 30 września Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi ich wysokość. Następnie, w terminie 60 dni od wejścia w życie przepisów ww. rozporządzenia, Dyrektor OT ARR będzie wydawał decyzje dotyczące dopłat, a następnie, w terminie 30 dni od wydania decyzji, będą dokonywane wypłaty. W 2016 r. złożono 72,5 tys. wniosków o dopłaty z tego tytułu.

¹¹ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie terminów składania wniosków o przyznanie dopłaty z tytułu zużycia do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany oraz terminu i sposobu wypłaty tej dopłaty (Dz. U. poz. 945, z późn. zm.).

¹² w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany

Wydatki na dopłaty do materiału siewnego

Wydatki na dopłaty do materiału siewnego ponoszone są wyłącznie przez budżet państwa z części Rynki Rolne (cz. 35 budżetu państwa), której dysponentem jest Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W latach 2007-2015 na dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego wydatkowano w sumie 723 269 tys. zł. W roku 2016 zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 90 604 tys. zł.

Tabela 3. Wysokość dopłat z budżetu państwa do materiału siewnego w latach 2007-2016¹³ w tys. zł (z wyłączeniem kwot wypłaconych z tytułu strat upraw wyrządzonych przez suszę, powódź itp.)

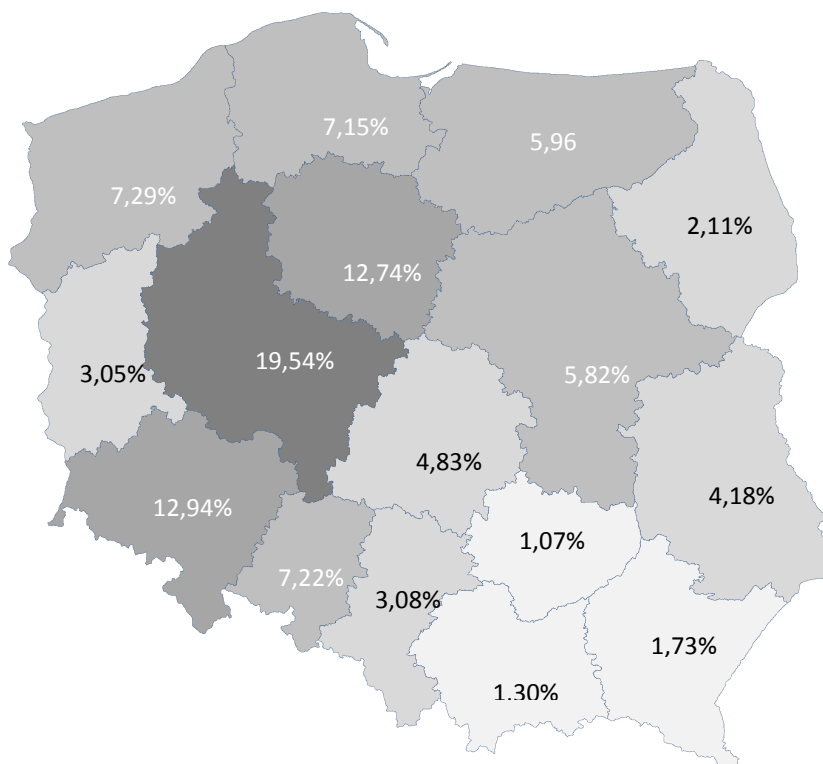
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
8 379	66 799	58 954	77 064	90 857	98 047	86 401	119 806	116 967	90 604

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Agencji Rynku Rolnego i ustawy budżetowej na rok 2016

Szczegółowe wydatki w podziale na poszczególne lata oraz województwa zostały zaprezentowane w załączniku 2.

W okresie 2007-2015 najwięcej środków na dopłaty zostało przyznanych w województwach: wielkopolskim (19,54% wszystkich dopłat), dolnośląskim (12,94%) oraz kujawsko-pomorskim (12,74%). Różnice pomiędzy województwami wynikają m.in. z poziomu rozwoju rolnictwa w poszczególnych województwach, wielkości województw, specjalizacji rolnictwa itp.

Rysunek 1. Procentowy rozkład dopłat wypłaconych w latach 2007-2015 wg województw

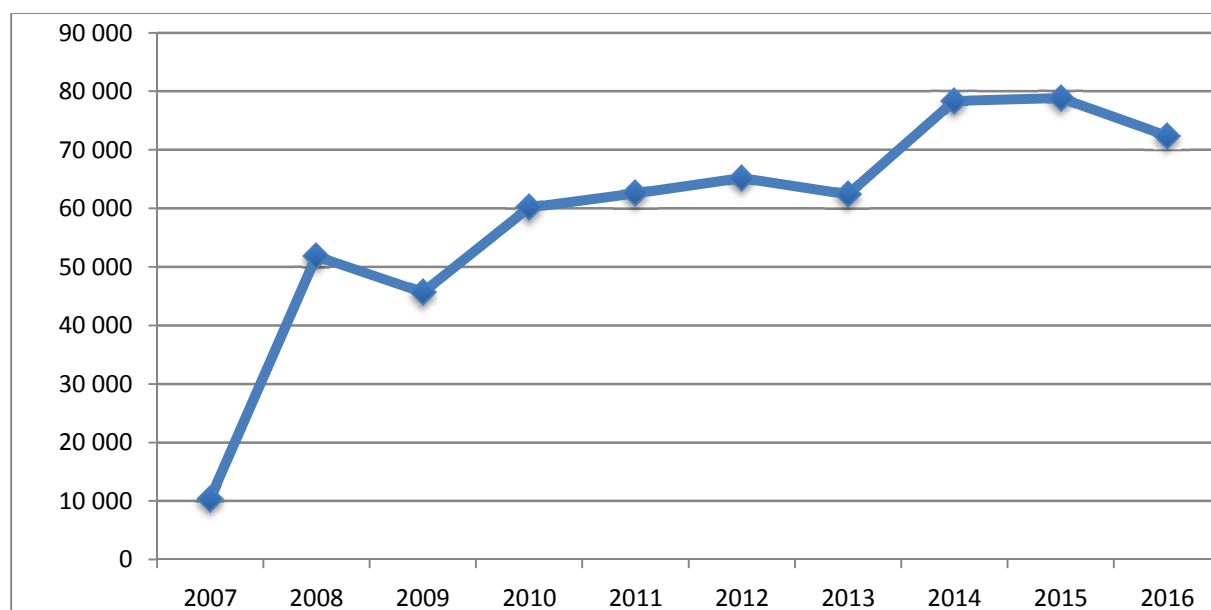


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań Agencji Rynku Rolnego.

¹³ Podane kwoty uwzględniają również zwroty dotacji z danego roku; dla okresu 2007-2015 kwoty odpowiadają faktycznie poniesionym wydatkom, dla roku 2016 – kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na rok 2016.

Łączna liczba złożonych wniosków w tym okresie wyniosła 515 283, najwięcej wniosków – 78 844 zostało złożonych w 2015 r.

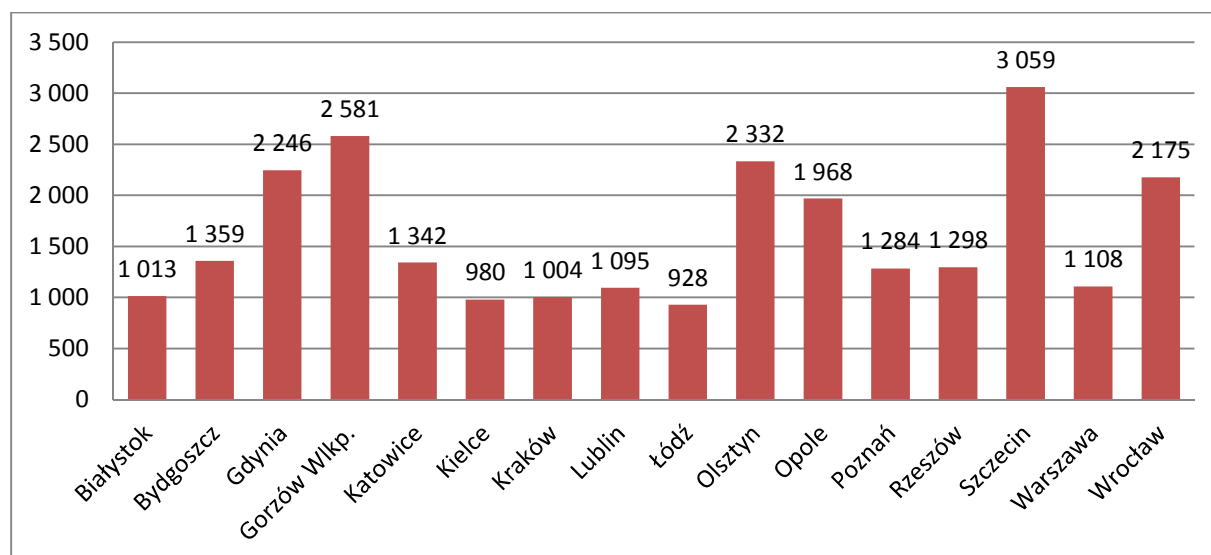
Wykres 4. Liczba złożonych wniosków o dopłaty do materiału siewnego w latach 2007-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Średnia wysokość dopłaty na 1 wnioskodawcę w 2015 r. wynosiła 1 533 zł. Najniższa średnia dopłata była przyznawana w OT ARR Łódź (928 zł), najwyższa zaś w OT ARR Szczecin (3059 zł). Jej wysokość ma związek z liczbą złożonych wniosków, ale również wielkością powierzchni objętej dopłatami oraz gatunkami roślin uprawnych (objętymi złożonymi wnioskami).

Wykres 5. Średnia wielkość dopłaty na 1 wnioskodawcę w 2015 r. w poszczególnych OT ARR



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

2. Analiza skuteczności dopłat do materiału siewnego

Ocena skuteczności w odniesieniu do zidentyfikowanych celów instrumentu to ocena stopnia, w jakim instrument ten przyczynia się do osiągnięcia danego celu polityki publicznej. W miarę możliwości analiza skuteczności obejmuje również identyfikację przyczyn niskiej lub wysokiej skuteczności, w tym w szczególności wynikających z otoczenia regulacyjnego. Analiza obejmuje również przegląd beneficjentów.

Działanie skuteczne to takie, które osiąga zaplanowany cel.

Ocena skuteczności dopłat do materiału siewnego została dokonana w odniesieniu do zidentyfikowanych celów systemu dopłat do materiału siewnego oraz celów polityki rolnej.

Analiza celów polityki rolnej oraz dopłat do materiału siewnego

Głównym celem rozwoju obszarów wiejskich, rolnictwa i rybactwa, wskazanym w Strategii, jest poprawa jakości życia na obszarach wiejskich oraz efektywne wykorzystanie ich zasobów i potencjałów, w tym rolnictwa i rybactwa, dla zrównoważonego rozwoju kraju. Dokument zakłada osiągnięcie celu głównego poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

Cel 1. Wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Cel 2. Poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej.

Cel 3. Bezpieczeństwo żywnościowe.

Cel 4. Wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego.

Cel 5. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

W zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego, zgodnie ze Strategią, priorytetem jest wytwarzanie wysokiej jakości, bezpiecznych dla konsumentów produktów rolno-spożywczych. Interwencja państwa w tym zakresie ma być ukierunkowana, między innymi, na wsparcie wytwarzania wysokiej jakości produktów rolno-spożywczych, w tym produktów wytwarzanych metodami integrowanymi, ekologicznymi oraz tradycyjnymi metodami produkcji z lokalnych surowców i zasobów oraz produktów rybnych. Integrowana produkcja roślin wykorzystuje zrównoważony postęp techniczny i biologiczny w uprawie, ochronie roślin i nawożeniu oraz zwraca szczególną uwagę na ochronę środowiska i zdrowie ludzi. W systemie integrowanej produkcji roślin zaleca się stosowanie kwalifikowanego materiału siewnego.

Program poprawy jakości produktów rolnych poprzez zwiększenie zużycia kwalifikowanego materiału siewnego (na który powołuje się uzasadnienie do znowelizowanej w 2007 r. ustawy o ARR), wskazuje następujące cele wprowadzenia systemu dopłat do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany:

Cel A: Zwiększenie wymiany roślin objętych dopłatami, tj. zbóż, roślin strączkowych oraz ziemniaków.

Cel B: Poprawę jakości uzyskiwanych plonów oraz wydajności roślin objętych dopłatami.

W produkcji pochodzenia roślinnego zboża mają bardzo duże znaczenie. Stanowią one główne źródło pożywienia dla człowieka oraz paszę dla zwierząt. Oprócz przeznaczenia konsumpcyjnego, ziarna i słoma zbóż wykorzystywane są w celach energetycznych i przemysłowych, takich jak: piwowarstwo, farmaceutyka, gorzelnictwo, kosmetyka, włókiennictwo. Z uwagi na duże zapotrzebowanie i wszechstronne wykorzystanie zbóż, niezmiernie istotna jest zatem poprawa ich produktywności, umożliwiającą otrzymywanie dużych partii jednorodnego surowca, o wysokiej jakości ziarna oraz odporności na choroby i szkodniki.

Rośliny strączkowe są cennym źródłem białka dla ludzi i zwierząt. Pełnią zasadniczą rolę w produkcji pasz dla zwierząt gospodarskich. Zapotrzebowanie rynku polskiego na rośliny wysokobiałkowe (do których zaliczają się rośliny strączkowe) jest duże, a ich krajowa produkcja niewystarczająca, zatem w celu zaspokojenia popytu niezbędne jest importowanie nasion.

Polska dąży do podwyższenia bezpieczeństwa paszowego poprzez zwiększenie areалу upraw roślin strączkowych, ograniczenie stosowania importowanej, genetycznie modyfikowanej śrutu sojowej i częściowe zastąpienie jej rodzimymi surowcami. Trend uniezależniania się od zagranicznych źródeł białka roślinnego znajduje odzwierciedlenie w polityce rolnej Polski. Uprawy roślin strączkowych wspierane są przez dopłaty bezpośrednie, w formie dopłaty do produkcji upraw roślin wysokobiałkowych, w ramach *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020*. Ponadto, uchwałą Rady Ministrów Nr 222/2015 z dnia 15 grudnia 2015 r. został wdrożony kolejny wieloletni program pod nazwą „Zwiększenie wykorzystania krajowego białka paszowego dla produkcji wysokiej jakości produktów zwierzęcych w warunkach zrównoważonego rozwoju”, który ma być realizowany w latach 2016-2020¹⁴.

Rośliny strączkowe wywierają korzystny wpływ na glebę, polepszają jej strukturę i wzbogacają w azot atmosferyczny, który jest wykorzystywany przez rośliny następcze w większym stopniu niż ten pochodzący z nawozów mineralnych. Uprawianie roślin wysokobiałkowych pozwala na ograniczenie stosowania nawozów mineralnych, co ma wymiar zarówno ekologiczny jak i ekonomiczny. Dzięki głębokiemu i dobrze rozwiniętemu systemowi korzeniowemu, rośliny strączkowe mogą pobierać z głębszych warstw gleby znaczne ilości wapnia, fosforu i potasu oraz przemieszczać je do powierzchniowych warstw gleby, przez co składniki te stają się dostępne dla innych gatunków roślin. Ograniczają również rozwój chorób przenoszonych za pośrednictwem gleby oraz wpływają na kondycję gleby, ograniczając jej degradację.

Ziemniaki należą do podstawowych roślin uprawnych, biorących udział w żywieniu, pomimo tego, że ich konsumpcja w ostatnich latach spada. Dlatego szczególnie pożądana jest produkcja wysokiej jakości oraz pozbawionych chorób (np. bakteriozy pierścieniowej) ziemniaków, z zastosowaniem nowoczesnych technologii, w celach bezpośredniego spożycia

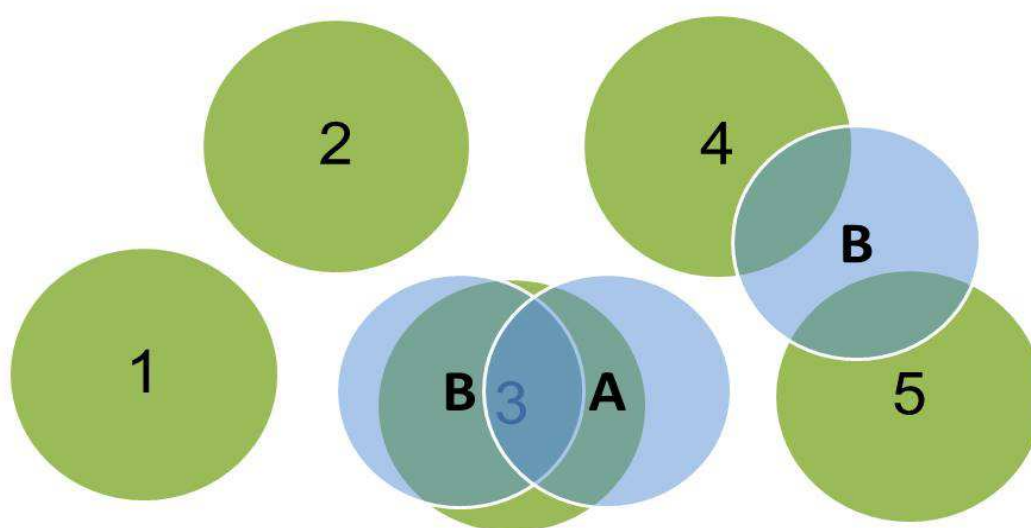
¹⁴ Uchwałą Rady Ministrów Nr 149/2011 z dnia 9 sierpnia 2011 r. został wdrożony poprzedni program wieloletni na lata 2011-2015 pod nazwą „Ulepszanie krajowych źródeł białka roślinnego, ich produkcji, systemu obrotu i wykorzystania w paszach”.

oraz w przetwórstwie spożywczym. Oprócz przeznaczenia konsumpcyjnego, ziemniaki są powszechnie wykorzystywane w przemyśle krochmalniczym i spirytusowym. Skrobia uzyskiwana z ziemniaków wykorzystywana jest między innymi w przemyśle papierniczym, farmaceutycznym, włókienniczym, górniczym, hutniczym, chemicznym oraz w produkcji tworzyw sztucznych i biodegradowalnych. Podobnie jak w przypadku roślin strączkowych, uprawa ziemniaków skrobiowych jest promowana i wspierana poprzez dopłaty bezpośrednie.

System dopłat do materiału siewnego jest zatem istotnym czynnikiem wspierającym produkcję wysokiej jakości ważnych gospodarczo gatunków roślin: zbóż, roślin strączkowych i ziemniaków, zapewniając osiągnięcie celu 3 określonego w Strategii, tj. bezpieczeństwa żywnościowego. Poprzez dążenie do poprawy jakości plonów i wydajności roślin zbożowych, strączkowych oraz ziemniaków, dopłaty wpisują się także w realizację celu 4, tj. wzrostu produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego oraz celu 5, jakim jest ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich.

Relacje pomiędzy celami dopłat do materiału siewnego i wcześniej identyfikowanymi celami państwa w polityce rolnej ilustruje rysunek 2. Generalnie można mówić o spójności celów.

Rysunek 2. Spójność celów dopłat do materiału siewnego z celami polityki rolnej



Cele	polityki rolnej	1	wzrost jakości kapitału ludzkiego, społecznego, zatrudnienia i przedsiębiorczości na obszarach wiejskich
		2	poprawa warunków życia na obszarach wiejskich oraz poprawa ich dostępności przestrzennej
		3	bezpieczeństwo żywnościowe
		4	wzrost produktywności i konkurencyjności sektora rolno-spożywczego

		5	ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu na obszarach wiejskich
	systemu dopłat do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany	A	zwiększenie wymiany roślin objętych dopłatami
		B	poprawa jakości uzyskiwanych plonów oraz wydajności roślin objętych dopłatami

Dopłaty do materiału siewnego a otoczenie regulacyjne

Otoczenie regulacyjne wpływa na skuteczność funkcjonowania dopłat do materiału siewnego, finansowanych ze środków publicznych, planowanych corocznie w ustawie budżetowej. Może ono wpływać na zachowania podmiotów objętych regulacjami, przyczyniając się do realizacji celów dopłat, a w rezultacie ograniczyć zaangażowanie środków publicznych. Niniejszy raport nie zawiera szczegółowej analizy kwestii regulacyjnych, koncentruje się jednak na ocenie skuteczności i efektywności instrumentu w kształcie funkcjonującym do końca 2015 r. Od 2016 roku instrument funkcjonuje według nowych zasad, zgodnie z którymi stawki dopłat będą wyliczane na podstawie wnioskowanej powierzchni oraz kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej na ten cel. Zmiany dokonane po 2015 r. nie są przedmiotem szczegółowej analizy, ze względu na zbyt krótki okres obowiązywania zmian i brak szczegółowych danych umożliwiających analizę i ocenę.

Analiza skuteczności dopłat do materiału siewnego

Cel	Ocena skuteczności	Komentarz
A. Zwiększenie wymiany materiału siewnego do 20-50% rocznego zużycia	TAK, w pewnym zakresie	Uzasadnienie do <i>ustawy o ARR</i> (z 2007 r.), na podstawie której wprowadzono dopłaty w obecnym kształcie, nie wskazuje terminu, w jakim cel zostanie osiągnięty, co utrudnia ocenę skuteczności dopłat. W 2015 r. wymiana roślin objętych systemem dopłat osiągnęła następujący poziom: zboża – 18,2%, rośliny strączkowe – 15,0%, ziemniaki – 10,9%. Prognozuje się, iż – w przypadku niezmienionych zasad polityki obowiązujących do 2015 r. – 20% poziom wymiany zbóż i ziemniaka zostałby osiągnięty w 2017 r., natomiast poziom wymiany roślin strączkowych wyniósłby w 2018 r. około 16%. Brak jest danych dotyczących wykorzystania materiału siewnego przez rolników, którzy nie korzystają z dopłat, co uniemożliwia dokonanie pełnej oceny skuteczności instrumentu.
B. Poprawa jakości uzyskiwanych plonów oraz wydajności roślin zbożowych, strączkowych i ziemniaka	TAK, w zakresie uzależnionym od gatunku rośliny uprawnej	Materiał siewny wpływa na poprawę plonów (co potwierdzają badania prowadzone przez ośrodki badawcze). Na podstawie dostępnych danych dotyczących średnich plonów w Polsce (wg GUS) w porównaniu do średnich plonów uzyskiwanych w doświadczeniach odmianowych Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych (COBORU) należy odnotować znaczącą różnicę na korzyść wyników otrzymywanych w COBORU. Na przykładzie ziemniaków należy wskazać, że średnie plony wg GUS w latach 2012-2013 to ok. 225 dt/ha, natomiast w doświadczeniach COBORU (średniowczesnych odmian jadalnych, w tym samym czasie, uzyskano ok. 555 dt/ha. W podobny sposób relacje takie dotyczą również większości gatunków. Należy zastrzec jednak, że COBORU wykonując doświadczenia zachowuje bardzo dużą staranność w ich prowadzeniu. Nawet gdyby uznać że wpływ nowych odmian

		i stosowania kwalifikowanego materiału siewnego w powszechnej uprawie nie przekłada się na dwukrotny wzrost plonu, to nie można nie doceniać znaczącego wpływu na wzrost plonów i ich jakości. Stosowanie materiału siewnego może przyczynić się do poprawy wielkości i jakości plonów, ale w różnym zakresie, ze względu na stopień wpływu innych czynników (np. przezimowanie, susza, itp.). Brak jest natomiast szczegółowych danych obrazujących jakość plonów w Polsce oraz punktu odniesienia, w stosunku do którego mogłaby zostać stwierdzona poprawa jakości uzyskiwanych plonów zbóż, roślin strączkowych i ziemniaków.
--	--	---

Zgodnie z treścią uzasadnienia do znowelizowanej w 2007 r. ustawy o ARR, wprowadzenie dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany pozwoli na zwiększenie zużycia kwalifikowanego materiału siewnego do poziomu 20-50% rocznego wykorzystania materiału do siewu lub sadzenia (wymiana materiału siewnego). Uzasadnienie nie określa terminu, w jakim powyższy **cel A** miałby zostać osiągnięty, co utrudnia ocenę skuteczności dopłat. Z uwagi na szeroko zakreślony poziom wymiany materiału siewnego, na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto jako docelowy poziom 20%, tj. dolny zakładany przez ustawodawcę poziom wymiany.

Na wielkość wymiany materiału siewnego wpływa ogólna wielkość powierzchni zasiewów danego gatunku rośliny (w tym przypadku objętej dopłatami) oraz powierzchnia, na której wykorzystano materiał siewny kwalifikowany. W okresie obowiązywania dopłat w obecnym kształcie poziom wymiany materiału siewnego systematycznie wzrastał (tabela 4). Najwyższy wzrost odnotowuje się w 2014 r. (w porównaniu do 2013 r.: o 4,3 p.p. wzrost poziom wymiany zbóż, o 5,4 p.p. wzrost poziom wymiany roślin strączkowych, o 5,6 p.p. wzrost poziom wymiany ziemniaków).

Tabela 4. Powierzchnia zasiewów, w tym powierzchnia objęta dopłatami, oraz poziom wymiany roślin objętych dopłatami w latach 2007-2015

Wyszczególnienie	Zboża objęte dopłatami			Strączkowe objęte dopłatami			Ziemniaki		
	Ogólna powierz. zasiewów [tys. ha]	Powierz. objęta dopłatami [tys. ha]	Poziom wymiany	Ogólna powierz. zasiewów w [tys. ha]	Powierz. objęta dopłatami [tys. ha]	Poziom wymiany	Ogólna powierz. zasiewów [tys. ha]	Powierz. objęta dopłatami [tys. ha]	Poziom wymiany
2007	6503	115,7	1,8%	137	1,5	1,1%	570	5,7	1,0%
2008	6765	569,5	8,4%	115	5,9	5,2%	549	17,8	3,2%
2009	6889	488,4	7,1%	123	5,2	4,2%	508	26,0	5,1%
2010	6054	641,4	10,6%	172	19,0	11,1%	388	19,7	5,1%
2011	6177	769,9	12,5%	163	16,2	9,9%	393	22,6	5,8%
2012	5786	848,6	14,7%	211	15,0	7,1%	359	21,2	5,9%
2013	5742	730,1	12,7%	173	17,7	10,2%	337	20,8	6,2%
2014	5818	986,5	17,0%	216	33,7	15,6%	267	31,6	11,8%
2015	5936	1081,8	18,2	407	61,1	15,0%	292	31,7	10,9%

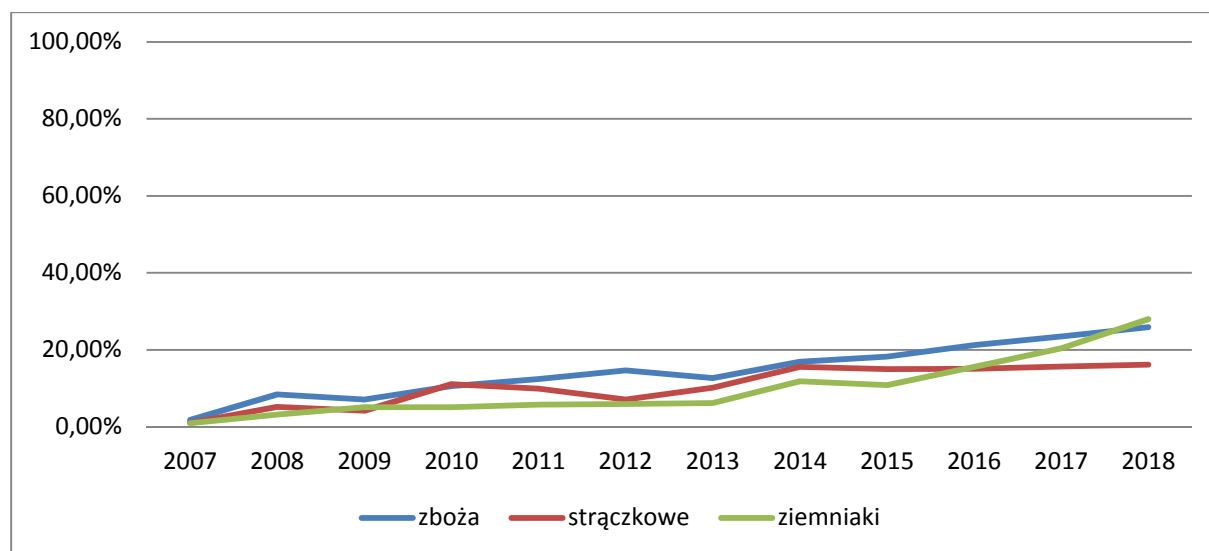
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Roczników statystycznych rolnictwa (2011, 2012, 2014, 2015) oraz sprawozdań Agencji Rynku Rolnego.

Uwaga: poziom wymiany dotyczy wyłącznie materiału siewnego kategorii kwalifikowany objętego mechanizmem dopłat.

Na podstawie powyższych danych, na potrzeby niniejszego raportu została sporządzona prognoza osiągnięcia 20% poziomu wymiany materiału siewnego dla poszczególnych gatunków roślin objętych dopłatami¹⁵. Prognoza ma charakter techniczny i umożliwi porównanie (w ramach kolejnego przeglądu) faktycznego poziomu wymiany roślin w 2018 r., po zmianie w systemie dopłat wprowadzonej w 2016 r., z poziomem wymiany określonym w niniejszej prognozie. Do sporządzenia prognozy przyjęto założenie, że system dopłat obowiązujący do 2015 r. byłby nadal kontynuowany.

Uwzględniając powyższe założenie, według opracowanej prognozy wymiana zbóż i ziemniaków osiągnęłaby poziom 20% w 2017 r. Stałoby się to z jednej strony za sprawą prognozowanego zmniejszania się ogólnej powierzchni użytków rolnych w Polsce (o około 6% w latach 2014-2018), w tym gruntów pod zasiewami, oraz obserwowanego zwiększania powierzchni obsiewanej materiałem elitarnym lub kwalifikowanym w kolejnych latach funkcjonowania dopłat. Według prognozy wymiana roślin strączkowych osiągnęłaby w 2018 r. poziom około 16%.

Wykres 6. Wymiana roślin w latach 2007-2015 (z prognozą do 2018 r.)¹⁶



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz sprawozdań ARR.

Uwzględniając przebieg procesu budżetowego, na etapie planowania/ uzgadniania wysokości środków na 2017 r. (II i początek III kwartału 2016 r.) znana była jedynie liczba wniosków złożonych w 2016 r. Nie jest natomiast znana oficjalna/ ostateczna wysokość stawek dopłat obowiązujących w 2016 r., a także (z uwagi na trwające postępowania administracyjne), ostateczna powierzchnia, do obsiania/ obsadzenia której zostaną przyznane dopłaty w 2016 r.

W przypadku rezygnacji z finansowania dopłat z budżetu państwa można się spodziewać zmiany zainteresowania rolników wykorzystaniem kwalifikowanego materiału siewnego. Z uwagi jednak na dużą liczbę czynników wpływających na decyzje podejmowane przez

¹⁵ Wykorzystano metodę regresji liniowej z wykorzystaniem programu MS Excel.

¹⁶ Prognoza obejmuje rok 2016 (ponieważ aktualnie nie posiadamy danych dot. wielkości powierzchni poszczególnych gatunków roślin objętych dopłatami), rok 2017 (trwający proces budżetowy) oraz 2018 r., którego nie obejmuje proces budżetowy. Na podstawie danych uzyskanych w 2018 r. możliwe będzie porównanie faktycznego poziomu wymiany materiału siewnego z niniejszą prognozą, która zakładała, iż trend wymiany materiału siewnego z lat 2007-2015 utrzyma się po zmianach wprowadzonych w 2016 r., a tym samym zweryfikowanie założeń do prognozy oraz opracowanie precyzyjniejszych prognoz na kolejne okresy.

producentów rolnych, trudno ocenić, jaki byłby poziom wymiany materiału siewnego bez wsparcia w ramach dopłat.

Rośliny objęte dopłatami zostały wybrane ze względu na ważność gospodarczą danego gatunku oraz poziom wymiany materiału siewnego. Od 2007 r. katalog roślin jest co do zasady stały. Jedyna zmiana, jaka nastąpiła po 2007 r., polegała na rozszerzeniu w 2013 r. listy o soję, w związku z rozwojem uprawy tego gatunku w Polsce oraz działaniami zmierzającymi do rozwoju krajowych źródeł białka.

Stawki dopłat zostały ustalone w oparciu o koszty zakupu ilości materiału siewnego niezbędnej do obsiania lub obsadzenia 1 ha powierzchni gruntów ornych. Poza tym, od 2015 roku ustawodawca dąży do udzielenia wszystkim wnioskodawcom dopłaty w ramach kwoty zaplanowanej na ten cel w ustawie budżetowej¹⁷, tak, aby objąć dopłatami całą wnioskowaną powierzchnię upraw. Stąd też stawki dopłat do materiału siewnego będą ustalane corocznie, po upływie terminu składania wniosków.

Tabela 5. Porównanie ceny obsiania 1 ha materiałem siewnym kwalifikowanym (kwalifikat) oraz „targowiskowym” przy zachowaniu minimalnej ilości materiału siewnego, jaka powinna być użyta do obsiania lub obsadzenia 1 ha powierzchni gruntów ornych (w cenach 2015 r.)

	Średnie ceny targowiskowe [w zł/ dt]	Średnie ceny kwalifikatu [w zł/ dt]	Norma wysiewu [dt/ ha]	koszt obsiania 1 ha targowiskowym [w zł]	Koszt obsiania 1 ha kwalifikatem [w zł]	dopłata do 1 ha [w zł]	Koszt obsiania 1 ha kwalifikatem uwzględniający dopłatę [w zł]	Różnica w cenie, którą pokrywa rolnik wykorzystujący kwalifikat z dopłatą [w zł]
1	2	3	4	6	5	7	8	9=8-6
Pszenica	67,34	167,5	1,5	101,01	251,25	80	171,25	70,24
Żyto	52,74	155,0	2,0	105,49	310,00	80	230,00	124,51
Jęczmień	61,46	157,5	1,3	79,90	204,75	80	124,75	44,85
Pszennyto	57,90	152,5	1,5	86,85	228,75	80	148,75	61,91
Owies	50,19	150,0	1,5	75,29	225,00	80	145,00	69,72
Łubin biały	125,25	270,0	1,5	187,88	405,00	130	275,00	87,13
Łubin żółty	132,63	330,0	1,5	198,94	495,00	130	365,00	166,06
Łubin wąskolistny	118,88	280,0	1,5	178,31	420,00	130	290,00	111,69
Groch siewny	115,38	270,0	2,0	230,75	540,00	130	410,00	179,25
Bobik	125,00	250,0	2,7	337,50	675,00	130	545,00	207,50
Ziemniak	44,22	110,0	20,0	884,40	2200,00	400	1800,00	915,60

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z MRiRW, GUS oraz od firm nasiennych (dot. cen targowiskowych).

Koszt obsiania 1 ha materiałem kwalifikowanym w 2015 r. był co najmniej 2- krotnie wyższy (dla owsa 3-krotnie wyższy) niż z wykorzystaniem materiału targowiskowego. Dopłata ze środków publicznych pokrywała wyłącznie część kosztów zakupu materiału siewnego kwalifikowanego ponoszonych przez producentów rolnych/rolników. Największy koszt ponoszą (z własnych środków) producenci/ rolnicy zajmujący się uprawą ziemniaka (w 2015 roku około 2200 zł za 1 ha obsadzony materiałem kwalifikowanym). Najmniej dopłacają

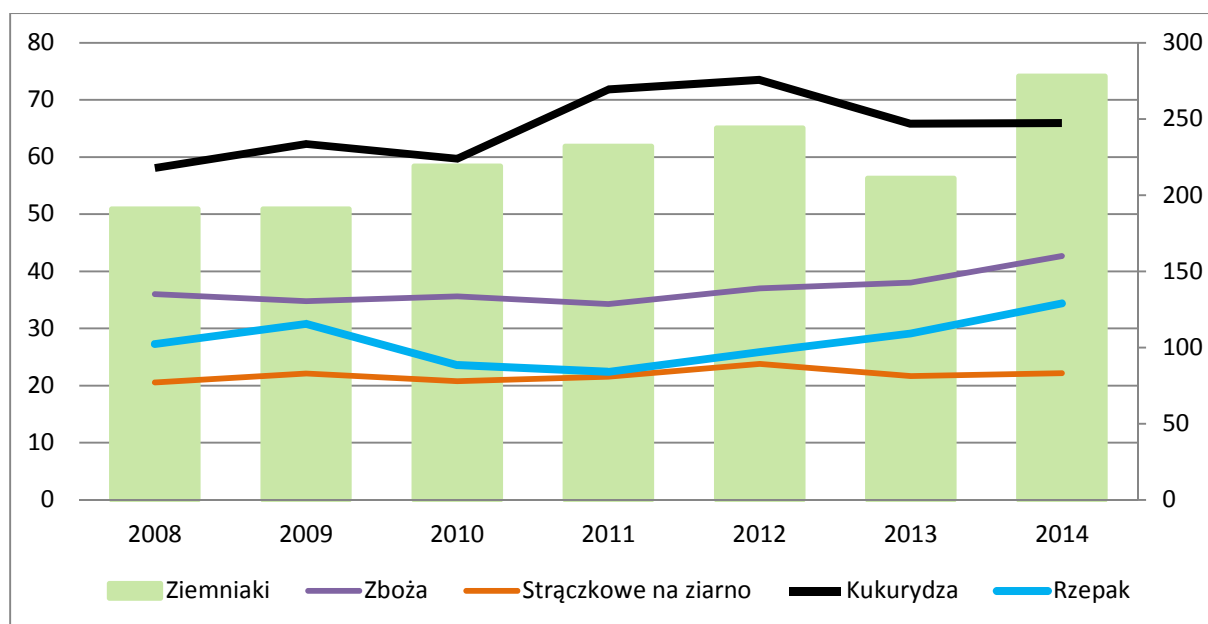
¹⁷ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/3/12268302/12271578/12271579/dokument145952.pdf>

producenci/rolnicy zajmujący się uprawą zbóż. Koszt uprawy przedkłada się na strukturę upraw objętych dopłatami. W 2015 r. powierzchnia gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii kwalifikowany, objęta dopłatami, stanowiła odpowiednio: dla roślin zbożowych – 92,1%, dla roślin strączkowych – 5,2%, dla ziemniaka – 2,7% całkowitej powierzchni objętej dopłatami.

Analizując skuteczność **celu B** należy zauważyć, iż zgodnie ze Strategią średnie plony zbóż w Polsce na tle państw UE są niskie, co jest uwarunkowane, w szczególności, czynnikami siedliskowymi (gorsze gleby, mniejsza ilość opadów, większa zmienność warunków pogodowych), organizacyjnymi i ekonomicznymi (struktura gospodarstw i intensywność produkcji).

W latach 2007-2014 średnie plony zbóż objętych dopłatami wahały się w granicach 30-40 dt/ha. W 2014 r. osiągnęły najwyższy poziom, tj. ponad 42 dt/ha. Średnie plony roślin strączkowych pozostawały w tym okresie na stałym poziomie około 20-22 dt/ha. W przypadku ziemniaków, plony systematycznie rosną począwszy od 2008 r. (z wyłączeniem 2013 r.) i w 2014 r. osiągnęły poziom 278 dt/ha.

Wykres 7. Średnie plony zbóż i roślin strączkowych i rzepaku (lewa oś) oraz ziemniaków (prawa oś) w dt/ ha w latach 2008-2014



Źródło: Roczniki statystyczne rolnictwa (za lata: 2010, 2013 i 2015)

W tym samym okresie powierzchnia upraw, do której zostały wypłacone dopłaty z tytułu zużycia kwalifikowanego materiału siewnego, zwiększyła się ponad ośmiokrotnie, tj. ze 122 828 ha w 2007 r. do 1 051 667 ha w 2014 r. Na dopłaty do materiału siewnego przeznaczono w tym okresie ponad 606 mln zł z budżetu państwa.

Prowadzone dotychczas badania¹⁸ wskazują, iż na wzrost plonów zbóż wpływają również jakość gleby i agrotechnika, a więc nawożenie i środki ochrony roślin. Ponadto ważną rolę w tym aspekcie odgrywa położenie geograficzne i warunki pogodowe (sumy opadów, średnia

¹⁸ Zob. T. Oleksiak *Plony pszenicy ozimej w zależności od jakości stosowanego materiału siewnego*, Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin z 2009 r., nr 251.

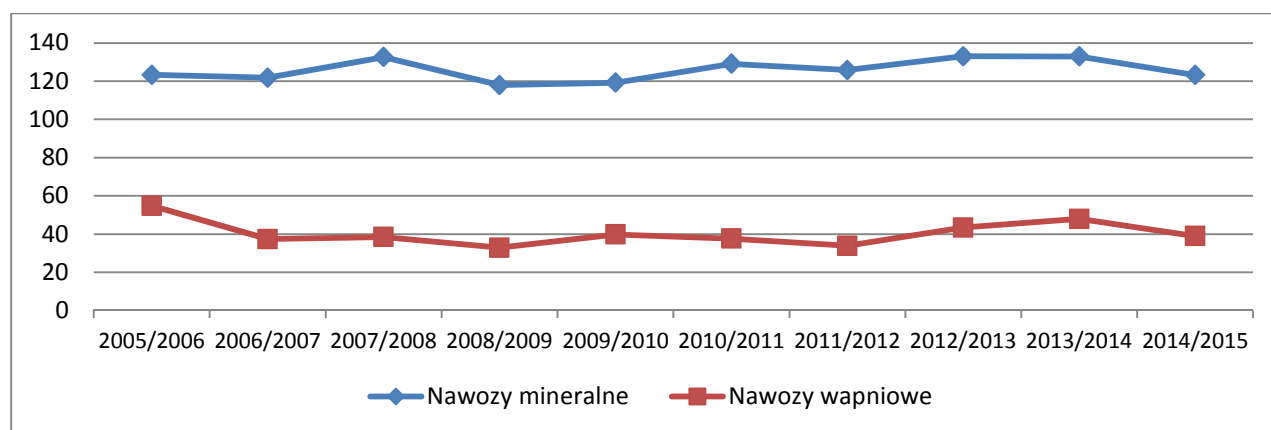
temperatura itp.). Od 2008 r. zużycie nawozów mineralnych na 1 hektar użytków rolnych nie spada poniżej 120 kg, zaś nawozów wapniowych utrzymuje się na poziomie około 40 kg. Ponadto, w okresie od 2009 do 2014 r., o 30% wzrosła sprzedaż środków ochrony roślin.

W przypadku pszenicy ozimej zastosowanie materiału kwalifikowanego przyczyniło się do łącznego przyrostu plonu – ponad 20% – w stosunku do upraw, w których zastosowano materiał „zwykły”. Prowadzone przez Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Uprawnych doświadczenia rejestrowe obejmujące wszystkie uprawy objęte dopłatami wskazują, że z nasion o najwyższej jakości uzyskuje się zdecydowanie wyższe plony niż średnie faktyczne uzyskiwane przez rolników.

Należy zwrócić uwagę, że nie mamy wpływu na szerokość geograficzną, na jakiej się znajdujemy czy też warunki klimatyczne. Na jakość gleby w pewnym stopniu można wpływać poprzez nawożenie lub zabiegi agrotechniczne. Należy zauważyć, że stosowanie środków ochrony roślin lub nadmierne nawożenie może wpływać niekorzystnie na jakość uzyskiwanych produktów rolnych, które mogą być szkodliwe dla konsumentów. W tej sytuacji postęp biologiczny, dokonywany poprzez wprowadzanie kwalifikowanego materiału siewnego, jest jedynym bezpiecznym dla ludzi i środowiska sposobem zwiększenia wydajności i poprawy jakości płodów rolnych i uzyskiwanej z nich żywności.

Na przestrzeni lat 2008-2014 wzrost plonów wystąpił także w produkcji kukurydzy oraz rzepaku, tj. roślin, które nie są i nie były objęte systemem dopłat. Średnie plony kukurydzy i rzepaku wzrosły w 2014 r., odpowiednio, o ponad 13% i ponad 26% w stosunku do roku 2008 (dla porównania plony zbóż ogółem do których zalicza się także kukurydza wzrosły o 18%, zaś roślin strączkowych o 8%). Jednakże w przypadku kukurydzy i rzepaku na wysoki poziom wymiany materiału siewnego wpływa stosowanie odmian heterozyjnych¹⁹ (kukurydza ok. 100%, rzepak ok. 50%).

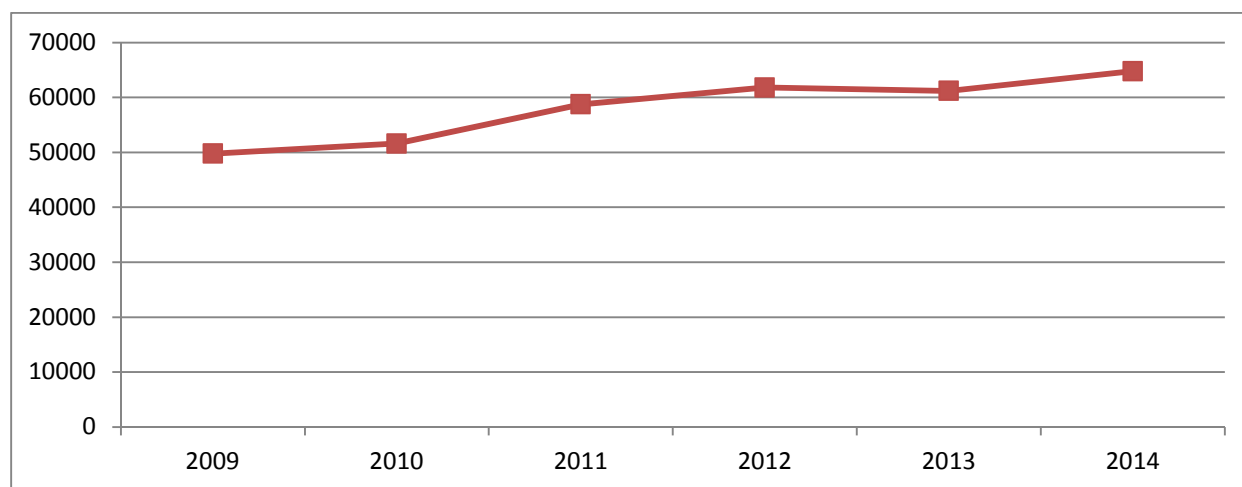
Wykres 8. Zużycie nawozów w kolejnych latach gospodarczych [w kg/ha użytków rolnych]



Źródło: Dane GUS.

¹⁹ Inaczej zwane odmianami mieszańcowymi. Powstają w wyniku krzyżowania dwóch różnych odmian danego gatunku. Otrzymane w ten sposób potomstwo charakteryzuje się korzystniejszymi cechami niż każde z rodziców. Cechy mieszańca nie utrzymują się w kolejnych latach i konieczne jest powtarzanie krzyżowań w celu otrzymania nasion odmiany heterozyjnej.

Wykres 9. Sprzedaż środków ochrony roślin w Polsce w latach 2009-2014 [w masie towarowej w tonach]



Źródło: Dane GUS.

Na podstawie analizy dostępnych danych i opracowań, w odniesieniu do całości upraw, nie można zatem precyzyjnie określić stopnia wpływu dotacji z budżetu państwa z tytułu zużytego do siewu materiału kategorii kwalifikowany na poprawę wydajności zbóż, ziemniaków, czy też roślin strączkowych. Ponadto, pomimo 8 – letniego okresu obowiązywania dopłat, jedynie 18% powierzchni upraw zbóż, 15% powierzchni upraw roślin strączkowych oraz 10% powierzchni upraw ziemniaków w Polsce (dane za 2015 r., dotyczące jedynie powierzchni objętej dopłatami) jest obsiewana materiałem kwalifikowanym.

Jednocześnie nie są dostępne dane o obszarze gruntów obsianych materiałem kwalifikowanym przez rolników, którzy w poszczególnych latach nie korzystali z dopłat.

Na jakość plonów wpływa wiele czynników, takich jak: warunki pogodowe, klasa gleby, zastosowany materiał siewny, nawożenie, stosowanie środków ochrony roślin itp. Istnieje duża liczba parametrów jakościowych charakteryzujących plony poszczególnych gatunków roślin. Jedne z nich mają charakter obiektywny²⁰, tj. mierzalny i dający się skwantyfikować, inne mają charakter subiektywny²¹ (gdzie wynik pomiaru parametru może być różny w zależności od osoby dokonującej pomiaru). Badanie jakości roślin (np. ocenę przydatności ziaren zbóż do przetwórstwa) przeprowadza się w wyspecjalizowanych jednostkach, które posiadają odpowiedni sprzęt i wiedzę w tym zakresie.

Ocena jakości wszystkich plonów uzyskiwanych przez rolników (a przynajmniej tych, które obejmuje system dopłat) w oparciu o ww. wskaźniki – ze względu na powierzchnię, wielość podmiotów, zróżnicowanie środowiskowe – byłaby bardzo trudna do przeprowadzenia.

Brak jest zatem obiektywnych i reprezentatywnych danych, które obrazowałyby jakość plonów uzyskiwanych przez rolników na terenie całego kraju. Ponadto, przed wprowadzeniem dopłat do materiału siewnego nie została zdefiniowana/ określona „wartość wyjściowa”, do której można odnieść jakość uzyskanych w danym roku plonów.

²⁰ Np. gęstość w stanie zsypanym, zawartość popiołu, liczba opadania, ilość glutenu, wskaźnik sedymentacyjny Zeleny'ego, wielkość (np. bulwy ziemniaka) itp.

²¹ Np. kształt, zapach, smak.

Można przyjąć, iż użycie do siewu profesjonalnie zaprawionego materiału kwalifikowanego zapewnia lepszą zdrowotność upraw, ogranicza występowanie chorób i szkodników, a w konsekwencji zwiększa prawdopodobieństwo uzyskania lepszego jakościowo plonu niż w przypadku użycia materiału „zwykłego”. Biorąc jednak pod uwagę znaczną liczbę czynników wpływających na plony produktów rolnych, trudności z dokonaniem obiektywnej oceny jakości całości plonów (w tym np. roślin tego samego gatunku, lecz pochodzących z różnych rejonów kraju – pod względem klimatu/ ukształtowania terenu/ jakości gleb) oraz brak punktu odniesienia („początkowej jakości plonów”) nie można jednoznacznie określić stopnia wpływu dopłat do materiału siewnego na poprawę jakości plonów zbóż, roślin strączkowych i ziemniaków.

Rozwiązania alternatywne

Dla celu A, sformułowanego jako zwiększenie poziomu wymiany materiału siewnego roślin zbożowych, strączkowych oraz ziemniaka, rozwiązaniem alternatywnym mogłaby być inaczej skonstruowana forma wsparcia. Mogłaby być ona nakierowana na wzmocnienie celu związanego ze wzrostem powierzchni upraw roślin strączkowych poprzez powiązanie stosowania materiału siewnego kategorii kwalifikowany z innymi formami wsparcia albo lepszym dopasowaniem stawek dopłat do potrzeb polityki rolnej.

Beneficjenci dopłat do materiału siewnego

Bezpośrednimi beneficjentami dopłat są rolnicy wykorzystujący kwalifikowany materiał siewny do uprawy, jak również podmioty wytwarzające lub prowadzące obrót elitarnym lub kwalifikowanym materiałem siewnym. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. liczba producentów rolnych wpisanych do ewidencji przedsiębiorstw prowadzących obrót materiałem siewnym wynosiła 5 915, w tym 425 wytwarzających i wprowadzających do obrotu materiał siewny (materiał kategorii elitarny), 883 prowadzących obrót hurtowy materiałem siewnym, 4 607 prowadzących wyłącznie sprzedaż detaliczną materiału siewnego. Do ewidencji rolników wpisanych było 379 rolników wprowadzających do obrotu tylko materiał siewny wyprodukowany we własnym gospodarstwie. W sumie 6 294 podmioty były wpisane do rejestrów jako zajmujące się wytwarzaniem albo obrotem materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany. Oznacza to, że nieco ponad 6% podmiotów zajmuje się wytwarzaniem materiału elitarnego (425 producentów), zaś ponad 93% to sprzedawcy i pośrednicy zajmujący się obrotem materiałem siewnym kategorii kwalifikowany (5 915 podmiotów).

Listę przedsiębiorców wpisanych do ewidencji przedsiębiorców prowadzących obrót materiałem siewnym oraz listę rolników wpisanych do ewidencji rolników prowadzących obrót materiałem siewnym prowadzą wojewódzcy inspektorzy ochrony roślin i nasiennictwa, właściwi ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę przedsiębiorcy albo miejsce wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Powyższe ewidencje są jawne, ale każdy zainteresowany uzyskaniem informacji zawartych w rejestrze jest zobowiązany złożyć wniosek do właściwego wojewódzkiego inspektora. Taki wymóg w dostępie do informacji na temat podmiotów prowadzących obrót materiałem siewnym może wpływać na zainteresowanie wykorzystaniem tego materiału. Rolnicy chcąc zakupić materiał siewny, a nie posiadając wiedzy o miejscach, w których mogą go nabyć, są zmuszeni do wystąpienia w sposób formalny do wojewódzkiego inspektora. Nie ma bowiem powszechnego, łatwego

w dostępie źródła wiedzy (powszechnej, upublicznionej ewidencji) o podmiotach prowadzących obrót elitarnym lub kwalifikowanym materiałem siewnym.

Liczba rolników, którzy w 2015 roku złożyli wnioski o udzielenie dopłaty, wyniosła 78 884. Analizując dane obserwuje się, że liczba wnioskodawców z roku na rok wzrasta. Największy wzrost liczby wniosków nastąpił w 2014 r. co prawdopodobnie ma związek ze wzrostem limitu pomocy *de minimis* z 7 500 do 15 000 euro oraz z systemem dopłat bezpośrednich, które promują uprawę roślin strączkowych oraz ziemniaka wysokoskrobiowego.

Tabela 6. Struktura beneficjentów dopłat do materiału siewnego w zależności od powierzchni upraw objętej dopłatami

	do 1,99 ha		2 - 4,99 ha		5 - 19,99 ha		20 - 49,99 ha		powyżej 50 ha	
	ogółem	w dopłatach	ogółem	w dopłatach	ogółem	w dopłatach	ogółem	w dopłatach	ogółem	w dopłatach
2008	46,20%	14,3%	23,50%	31,6%	25,50%	40,3%	3,80%	9,2%	1,00%	4,6%
2009	45,8%	16,0%	23,8%	32,2%	25,4%	39,4%	3,9%	8,6%	1,1%	3,9%
2010	21,50%	13,5%	32,60%	28,9%	37,70%	43,3%	6,40%	10,5%	1,80%	3,8%
2011	25,1%	12,3%	32,9%	28,1%	34,5%	43,1%	5,9%	11,7%	1,6%	4,8%
2012	20,9%	11,3%	31,9%	25,9%	38,3%	44,4%	6,9%	13,2%	2,0%	5,2%
2013	21,8%	12,0%	31,9%	27,6%	36,9%	44,1%	7,2%	12,0%	2,2%	4,3%
2014	20,7%	11,3%	32,4%	26,6%	37,3%	45,1%	7,3%	12,2%	2,3%	4,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Analiza struktury beneficjentów w podziale na wielkość posiadanego gospodarstwa nie jest możliwa z uwagi na fakt, iż składając wniosek o przyznanie dopłat, rolnicy nie wskazują ogólnej powierzchni swojego gospodarstwa. Wnioskodawcy są zobowiązani jedynie do wskazania powierzchni, która zostanie/ została obsiana materiałem kategorii kwalifikowany i stanowi podstawę do uzyskania dopłaty.

Wśród beneficjentów dopłat największą grupę stanowią rolnicy, którzy wykorzystują materiał kategorii kwalifikowany do obsiania lub obsadzenia powierzchni ornej w przedziałach: 2 – 4,99 ha oraz 5 – 19,99 ha. Ma to zapewne związek z tym, iż udział gospodarstw rolnych o takich powierzchniach w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych w Polsce jest największy. Niewielki udział wśród beneficjentów gospodarstw do 1,99 ha może być spowodowany ustawowym warunkiem posiadania przez rolnika działek rolnych o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 1 ha, na których uprawia się gatunki roślin objęte dopłatami. Z kolei na zachowanie posiadaczy gospodarstw rolnych o powierzchni powyżej 50 ha może wpływać limit pomocy *de minimis*. Być może wybierają oni te instrumenty wsparcia w ramach tej pomocy, które są najbardziej korzystne finansowo lub, obawiając się przekroczenia limitu, nie wnioskują o dopłaty do materiału siewnego.

Tabela 7. Liczba podmiotów ubiegających się o dopłaty do materiału siewnego po raz pierwszy w latach 2008-2015

Wyszczególnienie	Łączna liczba złożonych wniosków	Liczba producentów ubiegających się o dopłaty po raz pierwszy	Udział procentowy wniosków nowych beneficjentów dopłat w liczbie złożonych wniosków
2008	51 821	36 700	70,82%
2009	45 630	20 020	43,87%
2010	60 155	23 060	38,33%
2011	62 553	18 310	29,27%
2012	65 173	15 370	23,58%
2013	62 401	12 300	19,71%
2014	78 335	17 050	21,77%
2015	78 844	13 650	17,31%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Udział nowych beneficjentów w programie spada. Ma to zapewne związek z dość długim okresem istnienia mechanizmu. Na zachowanie beneficjentów mają także wpływ zmiany prawne w obszarze dopłat do materiału siewnego (w 2015 r. zostały zmniejszone stawki dopłat do 1 ha) oraz limit pomocy *de minimis* (który w trzyletnim okresie wynosi 15 000 euro).

W formule *de minimis* udzielane są również inne formy wsparcia dla rolników, co powoduje, że skorzystanie z innych form wsparcia (np. dopłat do kredytów kłaskowych, ulg w podatkach, dopłat do kredytów na zakup ziemi) ogranicza albo uniemożliwia producentowi rolnemu skorzystanie z dopłat do materiału siewnego.

Agencja Rynku Rolnego udzielając dopłat do materiału siewnego gromadzi dane dotyczące wsparcia (w tym pomocy *de minimis*) przyznanego w zakresie swoich kompetencji. Agencja nie prowadzi statystyk dotyczącej pomocy *de minimis* w rolnictwie udzielanej przez inne instytucje.

Sposób wykorzystania limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie w dużej mierze zależy od form wsparcia, które są dostępne w danym okresie. Generalizując, programy pomocowe można podzielić na jednorazowe, z których można korzystać w danym roku kalendarzowym, i ciągłe (jak np. dopłaty do materiału siewnego), z których można korzystać co roku. Rolnicy, mając do dyspozycji wsparcie o charakterze ciągłym, mogą w trzyletniej perspektywie zaplanować sposób wykorzystania limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie. Takiej możliwości nie ma w przypadku form pomocy, które są udzielane w ramach działań o charakterze kryzysowym np.:

- 1) jednorazowa pomoc finansowa dla producentów rolnych, w których gospodarstwach rolnych powstały szkody spowodowane przez ujemne skutki przezimowania w okresie zimowym 2011/2012;
- 2) jednorazowa pomoc finansowa dla producentów rolnych z tytułu powodzi, huraganu, gradu lub deszczu nawalnego w 2013 r.;

- 3) pomoc finansowa dla rolnika, który w 2014 roku był producentem owoców porzeczki czarnej lub wiśni;
- 4) pomoc finansowa dla rolnika, który w 2014 roku był producentem cebuli, kapusty lub jabłek;
- 5) pomoc finansowa dla rolnika, który w 2014 roku poniósł szkody w uprawach rolnych wyrządzone przez dziki.

Korzystanie przez rolników z różnych form pomocy (w tym dopłat do materiału siewnego) w dużej mierze zależy od sytuacji na danym rynku (zbóż, mleka, wieprzowiny itp.), czy występowania niekorzystnych warunków klimatycznych w danym roku kalendarzowym, a także od specjalizacji danego gospodarstwa (tj. czy zakres produkcji lub powstałych szkód spełnia wymogi oferowanej pomocy). Jedynie wsparcie udzielane w sposób ciągły daje rolnikom możliwość planowania sposobu wykorzystania limitu pomocy *de minimis* w rolnictwie.

Zmiany wprowadzone od 2016 r., które powodują, że rolnicy w chwili składania wniosku o dopłatę nie znają stawek dopłat jakie będą przysługiwały do 1 ha danej uprawy, zapewne zmniejszą skłonność rolników do skorzystania z dopłat. Dla rolników ważna jest znajomość warunków wsparcia w momencie podejmowania decyzji o zakupie nasion²².

Rolnicy wiedzą o istnieniu dopłat do materiału siewnego kategorii elitarny/ kwalifikowany. Niskie zainteresowanie, w porównaniu do innych krajów europejskich²³, tego rodzaju materiałem siewnym jest spowodowane m.in.:

- słabszą kondycją finansową znacznej części rolników,
- możliwościami zastosowania przez rolnika substytutu (np. nasion z rozmnożeń własnych lub pochodzących z wymiany międzysąsiedzkiej),
- niewystarczającym poziomem wiedzy rolników o korzyściach wynikających ze stosowania kwalifikowanego materiału siewnego.

Kolejnym beneficjentem programu jest Agencja Rynku Rolnego – państwowa osoba prawna, nadzorowana przez ministra właściwego do spraw rolnictwa, która udziela dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Jej zadania obejmują weryfikację wniosku i wydanie decyzji o przyznaniu/odmowie przyznania dopłaty, wypłatę środków, a także weryfikację, poprzez kontrole techniczne po przyznaniu dopłaty, warunków wskazanych we wniosku.

Obsługa mechanizmu dopłat prowadzona jest w 16 OT ARR oraz w Centrali Agencji. Do realizacji tych zadań zaangażowani są pracownicy zatrudnieni w wymiarze 136,42 etatu (w 2015 liczba etatów spadła o 13,55 w porównaniu do 2013 r.).

W przypadku zakończenia realizacji programu dopłat, skutki takiej decyzji byłyby odczuwalne przede wszystkim przez rolników, którzy wykorzystują do upraw materiał siewny kategorii kwalifikowany z dopłatą, oraz przez Agencję Rynku Rolnego. Ze względu na brak danych o ogólnej liczbie rolników korzystających z tego materiału nie można ocenić, czy i w jaki

²² Na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej wśród producentów rolnych w dniach 26.05-14.06.2016 r.

²³ Polska zajmuje ostatnie miejsce wśród krajów UE; kwalifikowany materiał siewny jest wysiewany na ok. 18% areалу.

sposób brak wsparcia ze strony państwa wpłynąłby na producentów rolnych wytwarzających albo zajmujących się obrotem materiałem siewnym.

Dopłaty udzielane są na podstawie wniosku, złożonego w OT ARR właściwym ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę wnioskodawcy. Zasięg terytorialny każdego oddziału obejmuje obszar jednego województwa. Wnioski o udzielenie dopłaty można składać w siedzibie oddziału agencji lub za pośrednictwem poczty. Dla części rolników znaczącym ograniczeniem w dostępie do instrumentu jest liczba miejsc, w których można złożyć wniosek, oraz odległość dzieląca ich od miejsca siedziby OT ARR²⁴. Nie mają bowiem możliwości złożenia wniosku na terenie zamieszkiwanej gminy, ani nawet powiatu, a jedynie w placówce OT ARR w mieście wojewódzkim. Utrudniony dostęp do instrumentu może skutkować brakiem albo zmniejszeniem zainteresowania mechanizmem szczególnie tych rolników, którzy posiadają gospodarstwa rolne o niewielkiej powierzchni albo też wpływać na wydłużenie procedury rozpatrzenia wniosku²⁵.

Do wniosku o udzielenie dopłaty należy dołączyć dokumenty, potwierdzające spełnienie warunków jej otrzymania, wskazane w ustawie o ARR. Niezbędnymi załącznikami do wniosku są oryginały lub poświadczone za zgodność z oryginałem przez notariusza albo upoważnionego pracownika ARR kopie faktury zakupu materiału siewnego, zużytego do siewu lub sadzenia w okresie objętym wnioskiem, oraz dokumentu wydania z magazynu materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Z tych powodów nie ma możliwości złożenia wniosku w sposób elektroniczny, co, jak wskazali w ankiecie producenci rolni, jest barierą, która utrudnia rolnikom korzystanie z dopłat. Należy zwrócić uwagę, że warunek w postaci dołączenia przez rolnika kopii dokumentów poświadczonych za zgodność z oryginałem przez notariusza, zwiększa koszty ponoszone przez rolnika ubiegającego się o dopłaty.

Wnioski rozpatruje się w trybie administracyjnym. Dyrektor OT ARR, po zweryfikowaniu dokumentacji, wydaje decyzję o przyznaniu dopłaty z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany, bądź częściowym przyznaniu dopłaty albo decyzję o odmowie udzielenia dopłaty. Decyzje o odmowie udzielenia dopłat podejmowane są z powodów merytorycznych – gdy strona nie spełni co najmniej jednego z warunków otrzymania dopłaty. W sytuacji, gdy wniosek nie spełnia wymogów formalnych (np. został złożony bez podpisu wnioskodawcy albo nie dołączono do wniosku któregoś z wymaganych dokumentów), organ wzywa stronę postępowania do usunięcia braków we wskazanym terminie. W przypadku braku reakcji ze strony wnioskodawcy, organ pozostawia taki wniosek bez rozpatrzenia.

Strona postępowania może złożyć do Prezesa ARR odwołanie od otrzymanej decyzji administracyjnej. Skorzystanie przez rolników z trybu odwoławczego nie jest zbyt popularne. Procentowy udział odwołań w ogólnej liczbie decyzji o odmowie udzielenia dopłat do materiału siewnego, w okresie od 2008 r. do 2015 r., wynosił od 8,1% do 23,8%. Uwzględniając wzrastającą liczbę wniosków, można wnioskować, że rolnicy składają prawidłowo wypełnione, kompletne wnioski albo rezygnują z ubiegania się o dopłaty, po otrzymaniu negatywnej decyzji Dyrektora OT ARR.

²⁴ Na takie utrudnienie wskazywali producenci rolni, biorący udział w ankiecie.

²⁵ Np. ze względu na konieczność przeprowadzenia postępowania administracyjnego, uzupełnienia wniosku, złożenia wyjaśnień.

Tabela 8. Sposób rozpatrzenia wniosków o udzielenie dopłaty w latach 2008-2015 (dane w tys.)

rok	liczba wniosków/ wydanych decyzji	liczba decyzji o częściowym przyznaniu dopłaty	liczba decyzji odmownych	udział decyzji odmownych w ogólnej liczbie decyzji (%)	liczba odwołań od decyzji odmownych	udział odwołań w liczbie wydanych decyzji odmownych (%)
2008	51,8	3,59	0,42	0,8	0,10	23,8
2009	45,6	3,67	0,59	1,3	0,07	11,9
2010	60,2	5,26	0,48	0,8	0,05	10,4
2011	62,6	5,62	0,62	1,0	0,08	12,9
2012	65,2	6,27	0,87	1,3	0,07	8,1
2013	62,4	5,7	0,57	0,9	0,07	12,3
2014	78,3	6,81	1,03	1,3	0,10	9,7
2015	78,8	6,62	0,53	0,7	0,08	15,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Od 2016 r. decyzje o przyznaniu dopłaty/ częściowej dopłaty albo decyzje o odmowie przyznania dopłaty wydaje się w terminie odpowiednio 30 dni oraz 60 dni od wejścia w życie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany. Zgodnie z ustawą o ARR termin wydania takiego rozporządzenia upływa 30 września br. W praktyce oznacza to, że w ciągu jednego kwartału (październik – grudzień) ARR jest zobowiązana do rozpatrzenia wniosków, wydania decyzji z zachowaniem ustawowych terminów oraz wypłaty kwoty dotacji.

W przypadku gdyby postępowania administracyjne lub ewentualne postępowania sądowno-administracyjne nie zakończyły się w roku 2016, albo wystąpiły opóźnienia w wypłacie środków na dopłaty, powstaje ryzyko, iż część dopłat za 2016 r. będzie musiała zostać wypłacona ze środków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2017, co zmniejszy pulę środków na finansowanie dopłat na podstawie wniosków składanych w 2017 r.

3. Analiza efektywności dopłat do materiału siewnego

Efektywność rozumiana jest jako relacja między osiągniętymi efektami a wykorzystanymi zasobami, w tym przypadku finansowymi (wydatkami publicznymi).

Analiza efektywności danego instrumentu polega na ocenie, czy podobne efekty można uzyskać niższym kosztem lub czy z określonych nakładów można osiągnąć lepsze efekty.

W przypadku dopłat do materiału siewnego trudno jest określić, jaką ilość materiału siewnego zakupiliby rolnicy bez wsparcia w postaci dopłaty, a tym samym, jaka powierzchnia zostałaby obsiana lub obsadzona materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany.

Nie są dostępne także informacje o ogólnej liczbie podmiotów wykorzystujących do upraw materiał siewny kwalifikowany/elitarny, które nie występują o dopłaty. Z uwagi na brak tych informacji ocena efektywności instrumentu jest bardzo ograniczona. Gromadzone dane obejmują bowiem wyłącznie liczbę beneficjentów, wysokość dopłat oraz powierzchnię użytków rolnych obsianą lub obsadzoną materiałem siewnym z dopłatami.

Średnia dopłata do hektara powierzchni obsianej materiałem kwalifikowanym utrzymywała się na stałym poziomie ponad 110 zł niemal od początku obowiązywania systemu dopłat aż do roku 2014. W 2014 r. średnia dopłata osiągnęła najwyższy poziom, tj. prawie 114 zł, z uwagi na najwyższy od 2007 r., tj. 3,2%, udział roślin strączkowych w strukturze dopłat oraz 3% udział ziemniaków, do których stawki dopłat są najwyższe²⁶. W 2015 r. stawki dopłat do wszystkich gatunków roślin zostały zmniejszone²⁷, stąd średnia dopłata do hektara spadła do niecałych 100 zł (patrz tabela poniżej).

Tabela 9. Średnia dopłata do hektara w latach 2007-2015 [w zł]

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
68,22	112,60	113,48	113,30	112,34	110,80	112,42	113,92	99,61

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań ARR.

Można jedynie przypuszczać, że brak dopłat spowodowałby zmniejszenie zainteresowania materiałem kwalifikowanym. Dopłata do materiału siewnego w pewien sposób rekompensuje bowiem wyższą cenę²⁸ jaką rolnicy płacą za ten materiał i zachęca ich do stosowania materiału, który w założeniu ma zapewnić plony wyższej jakości. Brak danych uniemożliwia jednak dokonanie analizy efektywności systemu dopłat²⁹.

Materiał siewny kategorii kwalifikowany jest odpowiednio przygotowany do siewu: zaprawiony oraz oczyszczony. Przekłada się to na niższe koszty ochrony roślin oraz wyższy plon³⁰. Aby jednak stosowanie materiału siewnego było bardziej powszechne, korzystający z niego muszą sami przekonać się o korzyściach, jakie daje stosowanie kwalifikowanego materiału siewnego.

Poza wydatkami na dopłaty do materiału siewnego, z budżetu państwa (cz. 35) pokrywane są także wydatki administracyjne na obsługę dopłat (przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków, kontrola, wypłata środków itd.). W ciągu ostatnich 3 lat udział wydatków administracyjnych zmniejsza się z powodu zmniejszenia zatrudnienia w Agencji Rynku Rolnego na stanowiskach zajmujących się obsługą administracyjną dopłat (spadek o 13,55 etatów, tj. ponad 9%). Zmniejszeniu ulegają również wydatki z budżetu państwa na obsługę jednego wniosku.

²⁶ W 2014 r. dopłata do 1 ha ziemniaków wynosiła – 500 zł, do roślin strączkowych – 160 zł, zaś do zbóż – 100 zł.

²⁷ W 2015 r. dopłata do 1 ha ziemniaków wynosiła – 400 zł, do roślin strączkowych – 130 zł, zaś do zbóż – 80 zł.

²⁸ Patrz tabela 5 Porównanie ceny obsiania 1 ha materiałem siewnym „kwalifikowanym” i „targowiskowym” przy zachowaniu minimalnej ilości materiału siewnego, jaka powinna być użyta do obsiania lub obsadzenia 1 ha powierzchni gruntów ornych w 2015 r.

²⁹ W przyszłym planowanym przeglądzie zostanie położony duży nacisk na zidentyfikowanie danych umożliwiających dokonanie analizy porównawczej dopłat do materiału siewnego, z innymi instrumentami „dopłatowymi/ dotacyjnymi” (w rolnictwie lub poza nim).

³⁰ Na podstawie informacji uzyskanych z ankiet producentów rolnych.

Tabela 10. Wydatki budżetu państwa³¹ na funkcjonowanie systemu dopłat w latach 2013-2015

wyszczególnienie	2013	2014	2015
Wydatki na dopłaty [tys. zł]	86 401	119 806	117 006
Wydatki na obsługę administracyjną dopłat [w tys. zł]	10 091	9 774	9 375
OGÓŁEM	96 492	129 580	126 381
<i>Udział wydatków administracyjnych w wydatkach ogółem</i>	<i>10,46%</i>	<i>7,54%</i>	<i>7,42%</i>
<i>Średni wydatek na obsługę administracyjną 1 wniosku [zł]</i>	<i>161,71</i>	<i>124,77</i>	<i>118,91</i>
<i>Średni roczny wydatek z budżetu państwa na 1 ha [zł]</i>	<i>125,55</i>	<i>123,21</i>	<i>107,59</i>

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

W 2015 r. największa liczba wniosków na jednego pracownika zatrudnionego w Agencji Rynku Rolnego przypadała w OT ARR w Poznaniu – 1023 wnioski, zaś najmniejsza w OT ARR w Szczecinie – 298 wniosków.

Uwzględniając dane zawarte w powyższej tabeli należy zauważyć, że średni wydatek z budżetu państwa na 1 ha obsiany lub obsadzony materiałem siewnym kategorii kwalifikowany wynosił w 2015 r. 107,59 zł, z czego 7,42%³² stanowiły wydatki związane z obsługą wniosku. Średni wydatek na obsługę administracyjną wniosku wynosił w 2015 roku – 118,91 zł.

Przez obsługę administracyjną wniosku należy rozumieć czynności związane z przyjęciem, weryfikacją wniosku oraz przyznaniem dopłaty, a także kontrolą na miejscu, czy zakupiony kwalifikowany materiał siewny został wykorzystany zgodnie z informacjami przedstawionymi we wniosku o udzielenie dopłaty. W obszarze rolnictwa nie znaleziono innego instrumentu, który byłby porównywalny pod względem stopnia skomplikowania oraz kosztów obsługi. Na przykład, w odniesieniu do wniosków składanych do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, składany wniosek może dotyczyć kilkunastu rodzajów płatności. Wnioskodawca ma możliwość zaznaczenia na jednym dokumencie, o którą płatność/płatności wnioskuje. W związku z tym pracownicy rozpatrują wnioski dotyczące wielu różnych płatności i nie da się określić liczby pracowników zaangażowanych w rozpatrywanie wniosku dla jednej płatności/ instrumentu oraz kosztów tej obsługi.

Zgodnie z projektem ustawy łączącej Agencję Rynku Rolnego z Agencją Nieruchomości Rolnych Skarbu Państwa (Przepisy wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich – art. 36) dopłaty do materiału siewnego będą wypłacane docelowo przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, co prawdopodobnie wpłynie na wysokość kosztów administracyjnych, a więc także efektywność instrumentu.

W państwach członkowskich UE nie są stosowane rozwiązania podobne do mechanizmu dopłat do materiału siewnego kategorii kwalifikowany, wspierające wykorzystanie tego typu nasion. W Polsce dopłaty do materiału siewnego w obecnym kształcie zostały wprowadzone w 2007 r., a przez kilkanaście lat przed wstąpieniem Polski do UE system wspierania sprzedaży kwalifikowanego materiału siewnego polegał na udzielaniu dotacji podmiotom uprawnionym do prowadzenia obrotu materiałem siewnym, przeznaczonej na obniżenie ceny kwalifikowanego materiału siewnego zbóż i ziemniaka. Z uwagi na brak danych

³¹ Wydatki ARR (w tym na system dopłat do materiału siewnego) pokrywane są z dotacji budżetu państwa do Agencji Rynku Rolnego.

³² Według wyliczeń Ministerstwa Finansów koszty administracyjne zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego wynoszą 5% kosztów przeznaczonych na dane zadanie.

o funkcjonowaniu tego instrumentu przed 2007 r. nie można porównać efektywności dopłat do materiału siewnego w obecnym kształcie oraz systemu dopłat sprzed 2007 r.

Inne efekty

Cele dopłat do materiału siewnego wpisują się w główny cel Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 – 2020, jakim jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich. Instrument ten przyczynia się zatem również do realizacji następujących priorytetów wyznaczonych dla unijnej polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2014 – 2020: (1) ułatwienia transferu wiedzy i innowacji w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich, (2) poprawy konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenia rentowności gospodarstw rolnych, (3) poprawy organizacji łańcucha żywnościowego i promowania zarządzania ryzykiem w rolnictwie.

Ponadto, system dopłat bezpośrednich, w szczególności ukierunkowanych na wsparcie upraw roślin wysokobiałkowych oraz ziemniaków skrobiowych, wspiera mechanizm dopłat do materiału siewnego i prawdopodobnie zwiększa jego skuteczność w zakresie realizacji celu A. Zauważa się bowiem, że od 2014 r. nastąpił wzrost powierzchni uprawy roślin, które w ramach systemu dopłat bezpośrednich są premiowane. Rolnicy uzyskują dodatkowe dopłaty do powierzchni upraw roślin wysokobiałkowych oraz do powierzchni upraw ziemniaków skrobiowych. Brak jest jednak szczegółowych danych potwierdzających powyższą tezę. Ponadto, warunki uzyskania dopłaty bezpośredniej nie uzależniają jej uzyskania od stosowania określonej jakości materiału siewnego (np. kwalifikowanego). Może zatem warto byłoby rozważyć przyznanie dodatkowej płatności po spełnieniu dodatkowych warunków, co prawdopodobnie zwiększyłoby skuteczność dopłat do materiału siewnego.

Jednym z innych efektów dopłat do materiału siewnego jest poprawa jakości gleb, w zakresie w jakim zwiększany jest wysiew roślin strączkowych. Zwiększony zasiew ma bowiem korzystny wpływ na jakość gleby, co ma znaczenie zarówno ekologiczne, jak i ekonomiczne. Rośliny strączkowe stanowią dobry przedplon, ponieważ wiążą więcej azotu niż odprowadzają z plonem, pozostawiają w resztkach poźniwnych fosfor i potas, z których korzystają rośliny następcze. Plon roślin następczych jest mniej zachwaszczony i w mniejszym stopniu porażony grzybami. Rośliny strączkowe zwiększają ilość próchnicy w glebie, oceniają ją i chronią przed parowaniem. Wysiewanie roślin strączkowych jest korzystne również dla środowiska ze względu na zmniejszenie zakresu stosowania środków ochrony roślin i nawozów (np. saletry), zmniejszoną emisję gazów cieplarnianych (tlenku azotu) i ograniczenie zużycia energii (np. oleju napędowego). Przekłada się to na większe oszczędności dla rolników, np. poprzez zmniejszenie kosztów nawożenia i oleju napędowego, użytego do produkcji rolnej³³.

³³ Patrz posiedzenie Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 stycznia 2016 r.

<http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/biuletyn.xsp?documentId=6E243E7FE21AF9F5C1257F50003F851C>

4. Wnioski i rekomendacje

Dopłaty do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany sprzyjają zapewnianiu zdrowego i jednorodnego materiału, niezbędnego do produkcji bezpiecznej żywności i pasz. Wpisują się w działania podejmowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, która w obecnej perspektywie finansowej premiuje rośliny wysokobiałkowe. Wydaje się zatem zasadne, aby cele instrumentów wspierających uprawę wybranych gatunków roślin wzajemnie uzupełniały się i w sposób spójny realizowały cele polityki rolnej.

Ocena skuteczności i efektywności dopłat do materiału siewnego jest utrudniona ze względu na brak kompletnych i szczegółowych informacji o:

- korzyściach ekonomicznych i środowiskowych wynikających ze stosowania materiału kwalifikowanego w ujęciu ilościowym i jakościowym,
- poziomie wiedzy o korzyściach płynących ze stosowania materiału kwalifikowanego oraz powodach, dla których rolnicy nie korzystają z tego materiału,
- strukturze beneficjentów dopłat (np. wg powierzchni ogólnej gospodarstwa),
- całkowitej powierzchni upraw w Polsce, na której wykorzystano materiał siewny kategorii kwalifikowany (bez dopłaty),
- całkowitym popycie na materiał kwalifikowany, a także
- cenach i całkowitej wielkości sprzedaży tego materiału.

Podjęcie się zebrania i analiza takich danych pozwoliłoby określić rzeczywisty poziom wymiany materiału siewnego w Polsce, a tym samym pełną ocenę efektywności dopłat do materiału siewnego. Posiadanie powyższych danych umożliwiłoby również rzetelną ocenę, czy cel polegający na zwiększeniu wymiany materiału siewnego do 20% rocznego zużycia został osiągnięty, oraz zbudowanie dokładniejszej prognozy dojścia do tego poziomu wymiany. Dokładne zbadanie skuteczności i efektywności mechanizmu dopłat umożliwiłoby z kolei Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi lepsze gospodarowanie środkami publicznymi poprzez precyzyjne określenie kwoty wydatków, jaka powinna zostać przeznaczona na dopłaty.

Stawki dopłat nie są bezpośrednio powiązane z poziomami cen rynkowych poszczególnych gatunków roślin objętych dopłatami. Wspierają przede wszystkim zboża, których uprawa w Polsce dominuje, natomiast nie wpływają w wystarczającym stopniu na wzrost opłacalności uprawy roślin strączkowych oraz ziemniaka. Uprawa ziemniaka, ze względu na cenę za materiał oraz normy sadzenia, jest najbardziej kosztowna (patrz tabela 5). Różnica pomiędzy kosztem obsadzenia 1 ha ziemniaka materiałem kwalifikowanym a materiałem „zwykłym” kształtuje się na poziomie około 900 zł. Dla porównania, w przypadku zbóż ta różnica wynosi około 60 zł.

Zmiany prawne w systemie dopłat do materiału siewnego, polegające m.in. na ogłaszaniu stawek dopłat do materiału siewnego po złożeniu wniosków (tj. do 30 września br.), najprawdopodobniej ograniczą skłonność rolników do korzystania z tego instrumentu. Jednocześnie skrócony zostanie do 3 miesięcy okres niezbędny na rozpatrzenie przez ARR wniosków oraz wypłatę dopłat. W razie przedłużania się prowadzonych przez OT ARR postępowań, wypłata może nastąpić dopiero w 2017 r. W związku z powyższym należałoby przeprowadzić analizę procedury rozpatrywania wniosków oraz wypłat środków w roku 2016, a w razie potrzeby rozważyć zmodyfikowanie sposobu rozpatrywania wniosków w taki sposób, aby z jednej strony ułatwić rolnikom ubieganie się o dopłaty i dodatkowo zachęcić

ich do wykorzystywania do siewu lub sadzenia materiału kategorii kwalifikowany, a z drugiej – efektywniej wykorzystać pracowników zajmujących się rozpatrywaniem wniosków.

Brak łatwego dostępu do listy podmiotów zajmujących się wytwarzaniem oraz obrotem materiałem siewnym może stanowić dla rolników utrudnienie w dostępie do informacji o możliwości nabycia odpowiedniej jakości materiału kwalifikowanego (pochodzącego z legalnego źródła i posiadającego odpowiednią etykietę), a w konsekwencji ograniczenie korzystania z tego instrumentu. Nie można wykluczyć, że podmioty prowadzące obrót materiałem siewnym podejmują samodzielne działania, aby dotrzeć do potencjalnych klientów. Jednakże dane o tych podmiotach, zawarte w powszechnych rejestrach prowadzonych przez wojewódzkie inspektoraty ochrony roślin i nasiennictwa, są udostępniane wyłącznie na wniosek.

Główne rekomendacje dotyczące realokacji środków publicznych

Sformułowanie rekomendacji odnoszących się do realokacji środków publicznych przeznaczanych na dopłaty nie jest możliwe ze względu na zakres przeglądu, który obejmował jeden instrument.

Rekomenduje się pozostawienie systemu dopłat do materiału siewnego do czasu przeprowadzenia kolejnego przeglądu tego instrumentu w 2019 r. Przeprowadzenie kolejnego przeglądu tego instrumentu powinno zostać poprzedzone zebraniem przez Ministra właściwego ds. rolnictwa danych i informacji pozwalających na dokonanie analizy skuteczności i efektywności dopłat oraz analizę skutków zmian wprowadzonych w 2016 r. Decyzja o kontynuowaniu albo odstąpieniu od stosowania dopłat do materiału siewnego mogłaby zostać podjęta po dokonaniu kompleksowego przeglądu wydatków publicznych przeznaczonych na rolnictwo.

Główne rekomendacje dotyczące zmian regulacyjnych oraz organizacyjnych

1. Wypracowanie zasad i precyzyjne określenie zakresu danych i informacji zbieranych przez Ministra właściwego ds. rolnictwa na potrzeby oceny funkcjonowania systemu dopłat do materiału siewnego, w tym danych umożliwiających pomiar poziomu wymiany materiału siewnego kategorii kwalifikowany (lub przeprowadzenie badań na reprezentatywnej próbie), a następnie gromadzenie takich informacji. Zakres zbieranych informacji i danych oraz wielkość próby będą uzależnione od dostępnych środków finansowych na ten cel i mogłyby dotyczyć w szczególności:

- wielkości powierzchni obsianej lub obsadzonej materiałem kwalifikowanym (objętej oraz nieobjętej dopłatami);
- liczby podmiotów stosujących materiał siewny kategorii elitarny lub kwalifikowany;
- ogólnej powierzchni gospodarstw rolnych beneficjentów dopłat do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany;
- średnich cen sprzedaży poszczególnych gatunków roślin objętych dopłatami;
- wielkości sprzedaży ważnych gospodarczo gatunków materiału siewnego w celu zbadania popytu na materiał siewny objęty dopłatami;
- korzyści ekonomicznych i środowiskowych ze stosowania materiału kwalifikowanego (w ujęciu ilościowym i jakościowym);

- poziomu wiedzy o korzyściach płynących ze stosowania materiału kwalifikowanego oraz powodów, dla których rolnicy nie korzystają z tego materiału, lub nie korzystają z mechanizmu dopłat;
 - wpływu zmiany systemu dopłat na zachowanie beneficjentów;
 - alternatywnych instrumentów służących wsparciu i promocji wykorzystania materiału kwalifikowanego (m.in. w oparciu o doświadczenia międzynarodowe).
2. Rozważenie możliwości uproszczenia procedury składania wniosku o przyznanie dopłaty, poprzez zwiększenie liczby miejsc, w których można złożyć wniosek (takim miejscem mogłaby być Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa³⁴, posiadająca ponad 300 oddziałów i zajmująca się obsługą płatności dla rolników), lub poprzez dopuszczenie możliwości przesyłania wniosku (wraz z załącznikami) drogą elektroniczną.
 3. Przeprowadzenie analizy procedury oceny złożonych wniosków o dopłatę oraz wypłat środków w 2016 r., a w zależności od wyników analizy, rozważenie wprowadzenia modyfikacji w systemie w taki sposób, aby ostateczna liczba podmiotów uprawnionych do otrzymania dopłaty oraz powierzchnia zasiana albo obsadzona materiałem siewnym były znane przed wydaniem przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie stawek dopłat do 1 ha powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany. Takie działanie umożliwi zgromadzenie wiarygodnych informacji o ostatecznej liczbie wnioskodawców i powierzchni objętej dopłatami przed określeniem jednostkowych stawek dopłat. Ponadto, usprawni to pracę ARR, a w rezultacie umożliwi wypłatę wszystkich środków do końca roku (w ramach kwoty zapewnionej na dany rok budżetowy), zmniejszając istotnie ryzyko wypłaty części dopłat w roku kolejnym (z kolejnego budżetu).
 4. Rozważanie wprowadzenia zmian prawnych w ustawie o nasiennictwie ułatwiających dostęp do aktualnej ewidencji podmiotów uprawnionych do obrotu materiałem siewnym, poprzez jej upublicznienie na stronach internetowych, np. wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa. Obecnie wymagane jest formalne wystąpienie (złożenie wniosku) do wojewódzkich inspektoratów ochrony roślin i nasiennictwa w celu uzyskania informacji zawartych w ewidencji.

³⁴ Zgodnie z projektem ustawy *Przepisy wprowadzające ustawę o Agencji Rozwoju Obszarów Wiejskich* (art. 36), dopłaty do materiału siewnego będą wypłacane docelowo przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Załącznik 1

Program przeglądu wydatków publicznych w obszarze dopłat do materiału siewnego, zatwierdzony na posiedzeniu Komitetu Sterującego w dniu 27 kwietnia 2016 r.

1. Podstawa przeglądu

Przegląd wydatków publicznych w obszarze dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (zwany dalej „przeglądem”) odbywa się na podstawie zarządzenia nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych.

2. Cel przeglądu

Głównym celem przeglądu jest zwiększenie skuteczności i efektywności wykorzystania środków publicznych na finansowanie dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (dalej: dopłat do materiału siewnego) przy założeniu zachowania na niezmiennym poziomie całkowitej alokacji środków publicznych na ten cel.

Cel przeglądu zostanie osiągnięty przez:

- identyfikację celów funkcjonowania dopłat do materiału siewnego i środków przeznaczanych na te dopłaty;
- ocenę, czy warunki przyznawania dopłat do materiału siewnego (w tym m.in.: stawki/ gatunki roślin/ podmioty uprawnione) odpowiadają zidentyfikowanym celom i zapewniają skuteczność w ich osiągnięciu;
- ocenę, czy wydatki na dopłaty do materiału siewnego są efektywne;
- identyfikację możliwości/ sposobów zwiększenia skuteczności i efektywności wydatkowania środków publicznych na dopłaty do materiału siewnego;
- wypracowanie sposobu wdrożenia proponowanych rekomendacji dotyczących finansowania, ewentualnych zmian regulacji prawnych lub zmian organizacyjnych w badanym obszarze.

3. Szczegółowe zadania realizowane podczas przeglądu

Zdefiniowane powyżej ogólne cele zostaną osiągnięte poprzez szczegółowe analizy, z wykorzystaniem przykładowych pytań przedstawionych poniżej:

I. Identyfikacja celów i ocena adekwatności instrumentu stosowanego do realizacji tych celów

- 1) Jakie są najważniejsze cele, które państwo stara się osiągać przeznaczając środki publiczne na dopłaty do materiału siewnego?
- 2) Czy cele te są spójne z ogólnymi celami polityk w obszarze rolnictwa?
- 3) W przypadku niespójności celów dopłat – przygotowanie rekomendacji, czy dopłaty do materiału siewnego powinny być kontynuowane (ewentualnie kontynuowane po zmodyfikowaniu)?

II. Skuteczność dopłat do materiału siewnego

- 1) Ocena - na podstawie istniejących danych i informacji - czy zidentyfikowane cele są osiągane?
- 2) Jakie zmiany w sposobie realizacji poszczególnych działań w obszarze dopłat do materiału siewnego mogłyby poprawić ich skuteczność?

- 3) W jaki sposób otoczenie regulacyjne wpływa na skuteczność dopłat do materiału siewnego?
- 4) Jakie są/ mogłyby być alternatywne sposoby osiągania celów?
- 5) Jeśli ocena skuteczności jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, to jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać lub analizy przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę skuteczności w ramach kolejnego przeglądu wydatków publicznych? W jakiej mierze istniejące mierniki rezultatów/ oddziaływania są adekwatne i mogą być wykorzystane w ramach przeglądu?

III. Efektywność dopłat do materiału siewnego

- 1) Ocena efektywności dopłat do materiału siewnego - czy podobne efekty/ rezultaty można osiągnąć niższym kosztem?
- 2) Jakie zmiany mogłyby zwiększyć efektywność dopłat do materiału siewnego?
- 3) Jeśli ocena efektywności jest utrudniona ze względu na braki informacyjne, to jakie dodatkowe informacje należałoby zebrać lub analizy przeprowadzić, aby umożliwić dokładniejszą ocenę efektywności w ramach kolejnego przeglądu?

Rekomendacje - propozycje zwiększenia skuteczności i efektywności

- 1) Wskazanie proponowanych zmian w alokacji środków publicznych na dopłaty do materiału siewnego;
- 2) Wskazanie zmian organizacyjnych, regulacyjnych itp., które mogłyby zwiększyć skuteczność i efektywność działań publicznych w obszarze dopłat do materiału siewnego.

4. Kontekst

Zgodnie z treścią uzasadnienia do znowelizowanej w 2007 r. ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych: „Niskie wykorzystanie kwalifikowanego materiału siewnego przez rolników wpływa na obniżenie parametrów jakościowych surowców roślinnych wprowadzanych do obrotu oraz powoduje trudności w pozyskiwaniu przez zakłady przetwórcze i eksporterów dużych jednorodnych jakościowo partii produktów rolnych, a także przekłada się na niski poziom cen rynkowych tych produktów. Stosowanie zdrowego materiału siewnego to warunek konieczny do produkcji bezpiecznej żywności i pasz. Ważnym argumentem za stosowaniem kwalifikowanego materiału siewnego jest także zapobieganie chorobom przenoszonym przez ziarno, w tym także chorobom kwarantannowym. Wprowadzenie proponowanych zmian pozwoli na zwiększenie zużycia kwalifikowanego materiału siewnego do poziomu 20-50% rocznego wykorzystania materiału do siewu lub sadzenia”.

Zgodnie z zaprezentowaną w treści *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020* prognozą (str. 98): do 2020 r. zakłada się powolny spadek powierzchni zasiewów w sumie o około 300 tys. ha, spowodowany przekazywaniem gruntów na cele nierolnicze oraz wyłączaniem z użytkowania rolniczego gruntów najsłabszych z przyczyn ekonomicznych. W okresie ostatnich 30-35 lat całkowita powierzchnia uprawy zbóż utrzymuje się na względnie stałym poziomie. W następstwie jednak znacznych wahań plonów zbiory zbóż charakteryzują się dużą zmiennością. Zakłada się, że powierzchnia uprawy zbóż do 2020 r. może oscylować w granicach 10 mln ha. Jednocześnie w kraju zużywa się rocznie około 26-27 mln ton ziarna i przewiduje się niskie tempo wzrostu zużycia zbóż na konsumpcję i paszę oraz znaczny wzrost zapotrzebowania na produkcję zbóż na cele energetyczne, w tym w szczególności na produkcję biopaliw. W sposób znaczący zmieniała się w ostatnich latach powierzchnia uprawy ziemniaka, buraka cukrowego oraz rzepaku i rzepiku. Prawie 40% całego areалу uprawy ziemniaka znajduje się w gospodarstwach małoobszarowych, które

uzyskują niskie plony. Prognoza zakłada, że ta grupa gospodarstw będzie rezygnować z uprawy, co ograniczy areał uprawy ziemniaka do około 350 tys. ha. Wg prognoz, do 2020 r. areał uprawy buraka nie ulegnie większym zmianom.

Powierzchnia zasiewów wybranych gatunków zbóż w Polsce (mln ha)

Wyszczególnienie	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2008	2009	2020
Zboża ogółem	9,54	9,21	8,34	7,84	8,53	8,81	8,60	8,58	7,9
Pszenica	1,48	1,36	1,98	1,61	2,28	2,64	2,28	2,35	2,1
Żyto	5,08	5,12	3,41	3,04	2,31	2,13	1,4	1,4	1,1
Jęczmień	0,84	0,72	0,92	1,32	1,17	1,1	1,21	1,16	1,45
Owies	1,7	1,64	1,53	1	0,75	0,57	0,55	0,53	0,4
Pszenżyto	-	-	-	-	0,75	0,7	1,33	1,46	1,6
Mieszanki zbożowe	0,26	0,27	0,4	0,74	1,17	1,48	1,44	1,34	0,75
Kukurydza na ziarno	0,1	0	0,01	0,02	0,06	0,15	0,32	0,27	0,5

Źródło: Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa na lata 2012-2020 (str. 98)

Wydatki

W 2014 r. Agencja Rynku Rolnego wypłaciła 119 806 tys. zł dopłat z tytułu zużytego do siewu lub sadzenia materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany (najwięcej od uruchomienia mechanizmu w 2007 r. i o 39% więcej niż w 2013 r.). Ponadto w 2014 r. około 1 051,7 tys. ha gruntów ornych zostało obsianych lub obsadzonych materiałem siewnym kategorii elitarny lub kwalifikowany (tj. o 37% więcej niż w 2013 r. i ponad trzykrotnie więcej niż w 2007 r.).

Wydatki ze środków publicznych na dopłaty do materiału siewnego w latach 2012-2016³⁵ (w tys. zł)

	2012	2013	2014	2015	2016
Plan finansowy	99 672	88 000	99 000	117 089	90 604
Wykonanie ³⁶	98 047	86 401	119 806	b.d.	b.d.
Liczba wniosków (w szt.)	65 173	62 401	78 335	b.d.	b.d.

5. Zakres przeglądu

Przegląd objąłby całość wydatków publicznych przeznaczonych na dopłaty do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany. Wstępna lista istotnych zagadnień obejmuje m.in.:

- 1) Wpływ przedmiotowych dopłat na: wydajność upraw/ jakość, jednorodność produktów rolnych/ poziom cen rynkowych tych produktów/ bezpieczeństwo żywności i pasz;
- 2) Analizę poziomu zużycia kwalifikowanego materiału siewnego w stosunku do całości materiału wykorzystywanego do siewu lub sadzenia oraz analizę powierzchni gruntów ornych obsianych lub obsadzonych kwalifikowanym materiałem siewnym w stosunku do ogólnej powierzchni tych gruntów;
- 3) Sposób weryfikacji spełniania przez uczestników systemu dopłat do materiału siewnego warunków na jakich są one przyznawane.

W ramach przeglądu zostaną wykorzystane przede wszystkim istniejące, możliwie najbardziej aktualne źródła danych i informacje, w tym m.in.: regulacje prawne, dane statystyczne i budżetowe (MRiRW, ARR, GUS) oraz analizy/ opracowania (jeśli istnieją).

³⁵ Zgodnie z treścią ustawy budżetowej na 2016 r.

³⁶ Na podstawie sprawozdań Agencji Rynku Rolnego.

Przegląd wydatków publicznych ma pokazać, czy i w jaki sposób możliwe byłoby zwiększenie skuteczności i efektywności wydatków publicznych przeznaczanych na dopłaty do materiału siewnego. Przegląd formułowałby realistyczne i możliwe do wdrożenia wnioski i rekomendacje przy założeniu zachowania na niezmiennym poziomie całkowitej alokacji środków na ten cel.

6. Ramy czasowe i produkty przeglądu

Przewiduje się, że przegląd będzie trwać ok. 4 miesięcy od momentu rozpoczęcia prac grupy roboczej (przegląd powinien zakończyć się w I poł. sierpnia 2016 r.). Produktem przeglądu będzie raport wraz z wnioskami i rekomendacjami.

Załącznik 2

Wysokość środków przeznaczanych w poszczególnych województwach na dopłaty do materiału siewnego kategorii elitarny lub kwalifikowany [w tys. zł].

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
dolnośląskie	988	9 188	8 421	9 578	11 770	12 872	10 717	15 270	14789
kujawsko-pomorskie	1496	7960	7276	10332	11337	14237	10705	14022	14816
lubelskie	352	2 524	2 519	3 256	3 903	3 888	3 728	5 165	4927
lubuskie	200	2 275	1 871	1 962	2 982	2 653	2713	3 547	3871
łódzkie	274	2 374	2 397	3 760	4 181	4 736	4 461	6 784	5937
małopolskie	98	584	719	1 160	1 219	1 143	1 260	1 804	1401
mazowieckie	425	4 075	3 449	4 445	5 218	5 344	4 953	7 087	7092
opolskie	827	5 252	4 081	5 265	6 627	7 150	5 813	8 725	8455
podkarpackie	153	928	1 142	1 341	1 640	1 352	1 508	2 340	2072
podlaskie	251	1 512	1 139	1 700	1 839	1 821	1 813	2 652	2528
pomorskie	555	5 035	4 506	5 324	6 321	6 501	6 086	8 644	8757
śląskie	225	1 767	1 859	2 511	2 907	2 754	2 936	3 942	3352
świętokrzyskie	99	625	572	907	1 013	928	1 033	1 404	1175
warmińsko-mazurskie	592	4 389	3 047	4 733	4 918	5 038	5 569	7 370	7457
wielkopolskie	1 332	13 515	12 055	15 824	18 233	21 545	15 963	22 287	20547
zachodniopomorskie	512	4 796	3 901	4 966	6 749	6 085	7 143	8 763	9786
OGÓŁEM	8 379	66 799	58 954	77 064	90 857	98 047	86 401	119 806	116 962

Załącznik 3

Wykaz wykresów, tabel oraz rysunków:

Wykres 1. Średnie plony zbóż w Polsce i wybranych krajach UE w latach 2007-2013 [dt/ ha]

Wykres 2. Powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwach rolnych w Polsce w latach 2000-2015 (w tys. ha)

Wykres 3. Liczba gospodarstw rolnych w Polsce w latach 2005-2015

Wykres 4. Liczba złożonych wniosków o dopłaty do materiału siewnego w latach 2007-2016

Wykres 5. Średnia wielkość dopłaty na 1 wnioskodawcę w 2015 r. w poszczególnych OT ARR

Wykres 6. Wymiana roślin w latach 2007-2015 (z prognozą do 2018 r.)

Wykres 7. Średnie plony zbóż i roślin strączkowych i rzepaku (lewa oś) oraz ziemniaków (prawa oś) w dt/ ha w latach 2008-2014

Wykres 8. Zużycie nawozów w kolejnych latach gospodarczych [w kg/ha użytków rolnych]

Wykres 9. Sprzedaż środków ochrony roślin w Polsce w latach 2009-2014 [w masie towarowej w tonach]

Tabela 1. Gatunki roślin uprawnych objęte dopłatami

Tabela 2. Stawki dopłat do gatunków upraw objętych dopłatami (zmiany rozporządzeń)

Tabela 3. Wysokość dopłat z budżetu państwa do materiału siewnego w latach 2007-2016 w tys. zł (z wyłączeniem kwot wypłaconych z tytułu strat upraw wyrządzonych przez suszę, powódź itp.)

Tabela 4. Powierzchnia zasiewów, w tym powierzchnia objęta dopłatami, oraz poziom wymiany roślin objętych dopłatami w latach 2007-2015

Tabela 5. Porównanie ceny obsiania 1 ha materiałem siewnym kwalifikowanym (kwalifikat) oraz „targowiskowym” przy zachowaniu minimalnej ilości materiału siewnego, jaka powinna być użyta do obsiania lub obsadzenia 1 ha powierzchni gruntów ornych (w cenach 2015 r.)

Tabela 6. Struktura beneficjentów dopłat do materiału siewnego w zależności od powierzchni upraw objętej dopłatami

Tabela 7. Liczba podmiotów ubiegających się o dopłaty do materiału siewnego po raz pierwszy w latach 2008-2015

Tabela 8. Sposób rozpatrzenia wniosków o udzielenie dopłaty w latach 2008-2015 (dane w tys.)

Tabela 9. Średnia dopłata do hektara w latach 2007-2015 [w zł]

Tabela 10. Wydatki budżetu państwa na funkcjonowanie systemu dopłat w latach 2013-2015

Rysunek 1. Procentowy rozkład dopłat wypłaconych w latach 2007-2015 wg województw

Rysunek 2. Spójność celów dopłat do materiału siewnego z celami polityki rolnej