

Zakład Finansów i Zarządzania Ryzykiem

**„Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego
w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie
odpowiednich środków zapobiegawczych - ocena
efektów wdraża”**

- opracowanie końcowe -

Zadanie nr 7.7

wykonane w ramach umowy nr DIW.ib.070.2.2023
zawartej pomiędzy Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi a Instytutem Ekonomiki
Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytutem Badawczym

Autorzy:

Mgr inż. Adam Kagan

Prof. dr hab. Jacek Kulawik

Mgr inż. Justyna Herda-Kopańska

Warszawa, 8.12.2023

Spis treści

1. Kontekst ewaluacyjny	4
2. Metodyka badań	10
3. Charakterystyka działania 5. w ramach PROW 2014-2020	11
4. Wyniki badań	12
4.1. Poddziałanie 5.1	12
4.1.1. Obszar A	12
4.1.2. Obszar B	30
4.2. Poddziałanie 5.2	43
5. Wnioski i rekomendacje	54
Załącznik I akty prawne	56
Poddziałanie 5.1	56
Poddziałanie 5.2	57

Wstęp

Przedmiotem badań było wykonanie ewaluacji działania pt. „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych – oznaczane jako działanie 5. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013¹ w ramach Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (PROW 2014-2020)² działanie to jest realizowane poprzez implementacje dwóch poddziałań:

5.1 – Inwestycje w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof;

5.2 – Inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof.

Działanie 5. zostało wdrożone, aby realizować cel szczegółowy, jakim jest: „wspieranie zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem w gospodarstwach” (3B). Cel ten wyznaczono w ramach realizacji priorytetu 3. „wspieranie organizacji łańcucha dostaw żywności, w tym przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, promowanie dobrostanu zwierząt i zarządzania ryzykiem w rolnictwie”.

Ewaluacja miała za zadanie odpowiedzieć na dwa zasadnicze pytania, będące podstawą oceny dotychczas realizowanego działania, tj. czy udzielana pomoc publiczna w zakresie przedmiotowym i ilościowym odpowiadała potrzebom producentów rolnych oraz jakie uzyskano rezultaty z realizacji przedmiotowego działania w badanym okresie w odniesieniu do założonych celów.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

² Obwieszczenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 października 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Modernizacja gospodarstw rolnych" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. (Dz.U. 2021 poz. 2101).

1. Kontekst ewaluacyjny

Prowadzenie działalności rolniczej z uwagi na wykorzystywanie w niej kapitału naturalnego charakteryzuje się znaczną ekspozycją na ryzyko przyrodnicze. Tym samym producenci rolni narażeni są na ryzyko specyficzne wynikające z występowania ekstremalnych warunków pogodowych przyjmujących niekiedy charakter klęsk żywiołowych, czy też chorób w produkcji roślinnej i zwierzęcej, w tym o charakterze epidemii lub pandemii.

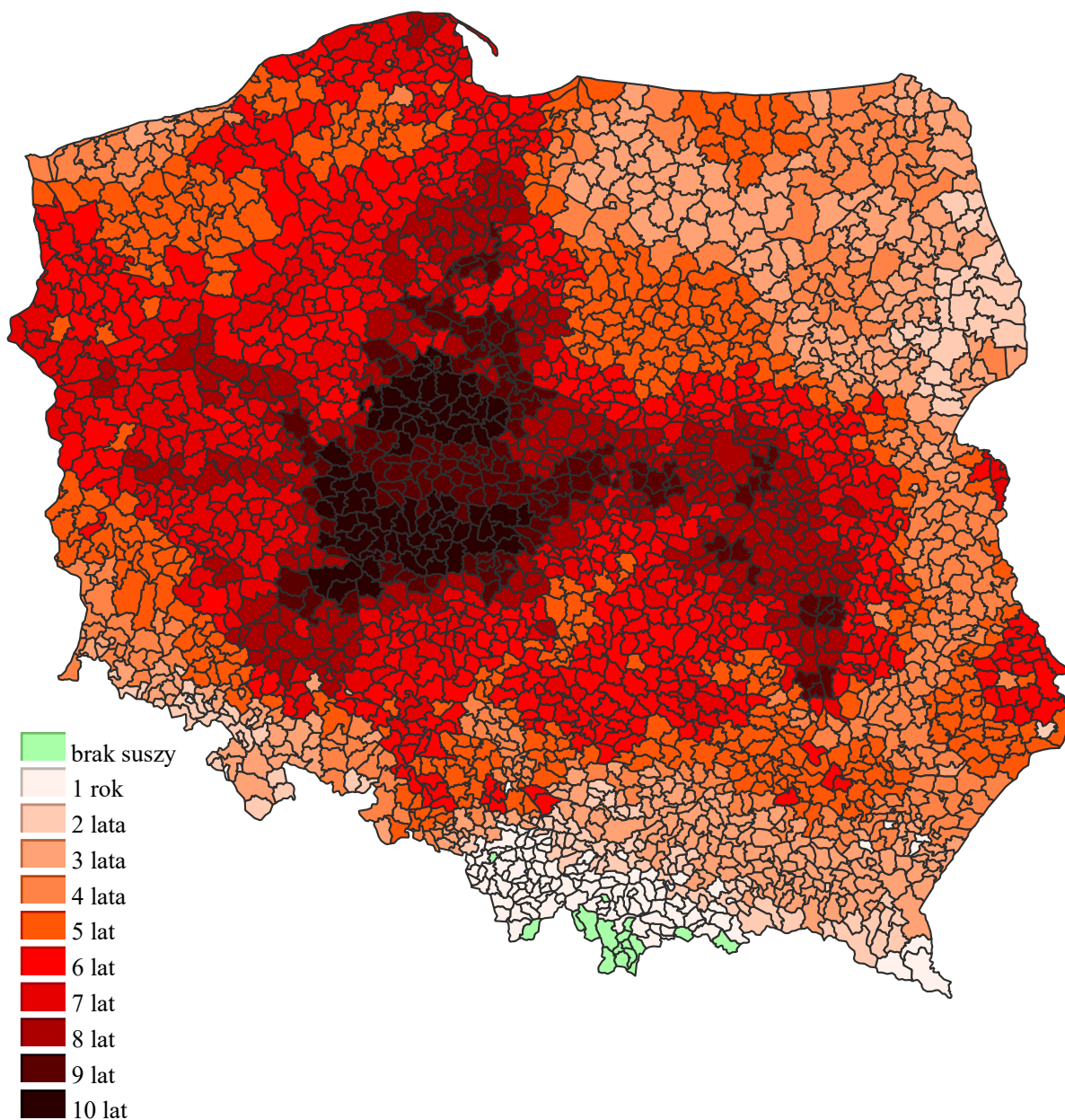
Z uwagi na położenie kraju w strefie klimatu umiarkowanie ciepłego o typie przejściowym, występowanie ekstremalnych zjawisk typu: gwałtowne opady deszczu, susze, przymrozki, fale upałów, tornada, trąby powietrzne, itp. nie jest zjawiskiem incydentalnym. Jednak częstotliwość ich występowania w pierwszych dwóch dekadach XXI wieku wzrosła, a prognozy przewidują pogłębianie się tego problemu w przyszłości³.

Niewątpliwie największym wyzwaniem wynikającym z warunków pogodowych jest występowanie suszy rolniczej. Zjawisko suszy rozumianej jako deficyt wody dla roślin uprawnych w okresie ich wegetacji, w niektórych regionach kraju przybiera formę zjawiska o wysokiej częstotliwości występowania. O ile jeszcze niedawno występowała ona średnio co pięć lat, w ostatnim czasie susza obejmowała znaczne obszary kraju już niemal co roku, tj. w: 2015, 2016, 2018, 2019, 2020 i w 2022 roku. Susza rolnicza wpływa negatywnie na plony roślin, a tym samym na efektywność działalności, w skrajnych warunkach może prowadzić do całkowitej utraty produkcji, a w przypadku upraw trwałych prowadzić do ich likwidacji.

Na podstawie zasięgu i częstotliwości tego zjawiska można wskazać zarówno obszary, gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia suszy jest bardzo wysokie i niemal graniczy ona z pewnością (zjawisko wystąpiło w 10 spośród 12 lat obserwacji), jak również o umiarkowanej częstotliwości występowania. W pierwszym przypadku są to główne gminy położone w województwach: kujawsko-pomorskim, łódzkim i wielkopolskim oraz dwie gminy w dolnośląskim. Na przeciwnym biegunie znajdują się gminy, w których badane zjawisko nie wystąpiło, a które położone były głównie w Małopolsce oraz dwie gminy w woj. śląskim (mapa 1).

³ Mirkowska, Z. (2009). Konsekwencje zmian klimatycznych dla rolnictwa. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, 2 (319), 48-58; Serba, T., Lesny, J., Juszcak, R., & Olejnik, J. (2009). Wpływ zmian klimatycznych na rolnictwo w Europie, projekt ADAGIO (artykuł przeglądowy). *Acta Agrophysica*, 13(2), 487-496; Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy (2021) *Klimat Polski 2020*. <https://www.imgw.pl/sites/default/files/2021-04/imgw-pib-klimat-polski-2020-opracowanie-final-rozkladowki-min.pdf>, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej Państwowy Instytut Badawczy (2023) *Klimat Polski 2022*. https://www.imgw.pl/sites/default/files/2023-06/klimat-polski-2022_raport-koncowy-1.pdf.

Mapa 1. Gminy w zależności od liczby lat wystąpienia suszy w latach 2007-2018

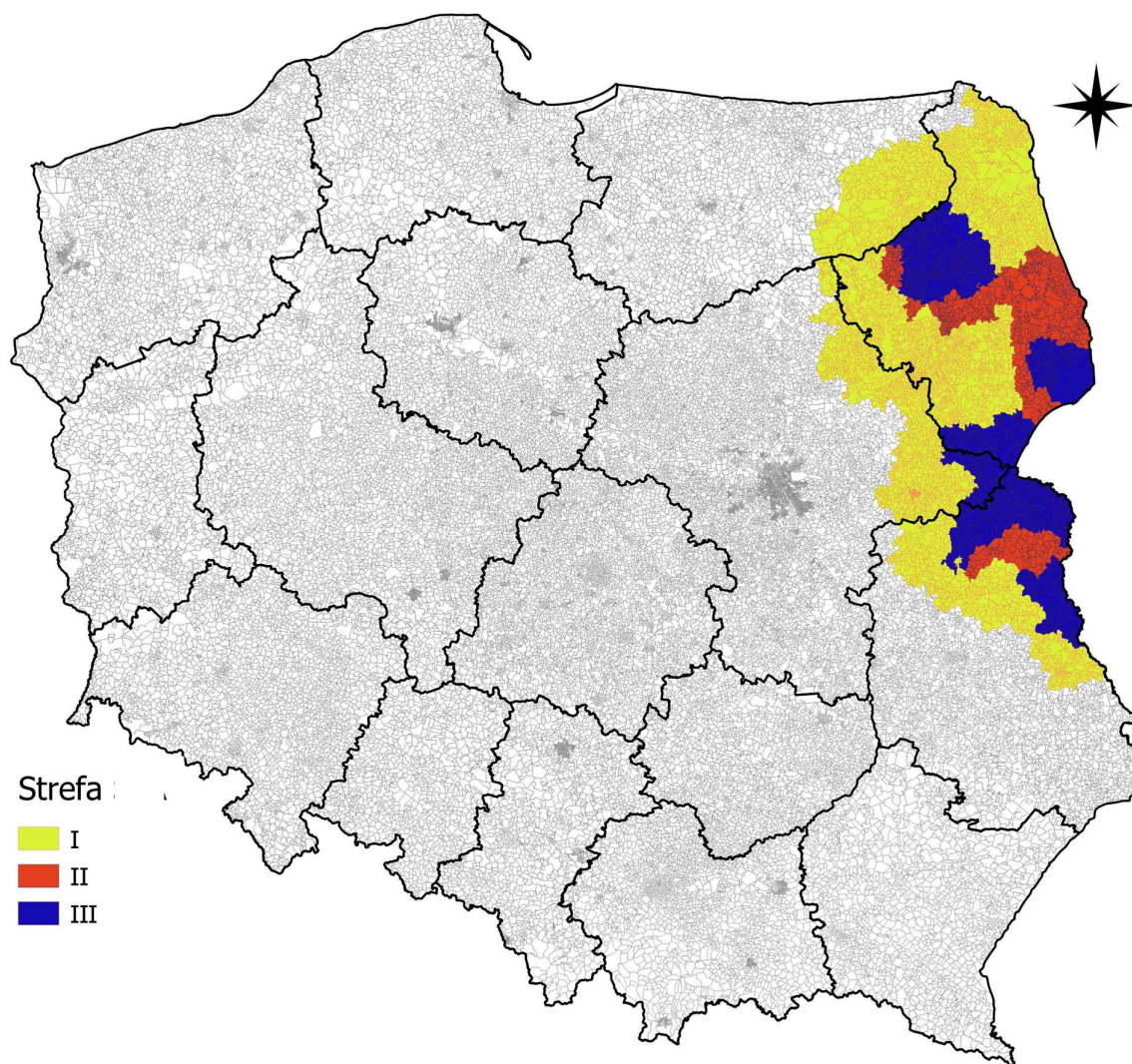


Źródło: Koza i inni 2019⁴.

⁴ Koza, P., Łopatka, A., Jadczyzyn, J., Wawewr, J., & Siebielec, G., (lipiec 2019) Wyznaczenie obszarów w różnym stopniu zagrożonych wystąpieniem suszy w Polsce na potrzeby wdrażania operacji „Modernizacja gospodarstw rolnych” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Innym poważnym wyzwaniem z którym zmagają się gospodarstwa rolne prowadzące chów i hodowlę świń, jak również cała branża mięsna, a więc podmioty zajmująca się skupem, ubojem i przetwórstwem mięsa wieprzowego jest afrykański pomór świń (african swine fever – ASF). Choroba ta pojawiła się w naszym kraju w lutym 2014 roku, a pierwszy jej przypadek wśród świń odnotowano w gminie Szudziałowo przy granicy z Białorusią. W kolejnych latach nastąpiło rozszerzenie zasięgu jej występowania w Polsce (mapa 2-3).

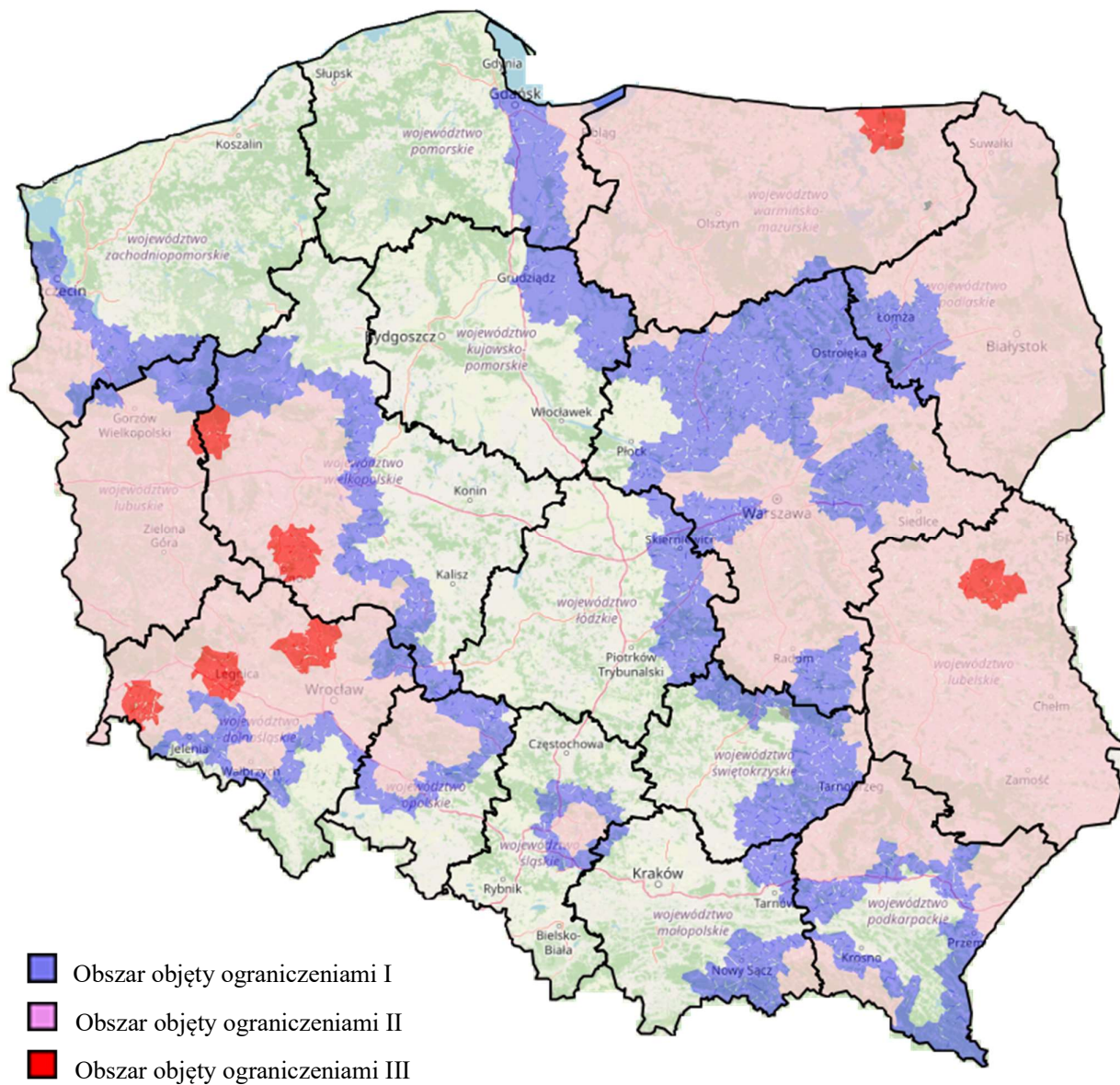
Mapa 2. Obręby ewidencyjne objęte ograniczeniami w 2014 roku w związku z wystąpieniem ASF



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Decyzja wykonawcza komisji 2014/709/UE⁵.

⁵ Decyzja wykonawcza komisji z dnia 9 października 2014 r. w sprawie środków kontroli w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń w niektórych państwach członkowskich i uchylająca decyzję wykonawczą 2014/178/UE.

Mapa 3. Obszar objęty ograniczeniami w 2023 roku
w związku z wystąpieniem ASF



Źródło: <https://bip.wetgiw.gov.pl/asf/mapa/> na podstawie rozporządzenia wykonawczego Komisji 2023/1300⁶

⁶ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2023/1300 z dnia 22 czerwca 2023 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia wykonawczego (UE) 2023/594 ustanawiającego szczególne środki zwalczania afrykańskiego pomoru świń (Tekst mający znaczenie dla EOG)

Porównanie obszarów/stref z ograniczeniami w latach 2014-2023 wskazuje na zwiększenie zasięgu epidemii. Obecnie ograniczenia są stosowane na terenie niemal dwóch trzecich kraju.

Głównym celem walki z ASF, w pierwszej kolejności powinno być niedopuszczenie do wystąpienia ognisk choroby u świń i tym samym nie powiększanie się obszaru z ograniczeniami III, a docelowo uznanie Polski za kraj wolny od tej choroby. Podstawowym narzędziem w realizacji tego celu jest stosowanie tzw. zasad bioasekuracji mających ograniczyć i wygasić ogniska chorobowe w populacji zwierząt. Jednocześnie przestrzeganie tych zasad zostało uznane za najlepszy i najtańszy sposób walki z ASF⁷. Rozpatrując jednak efekty wsparcia budżetowego w zakresie zwalczania i ograniczania ASF należy jednocześnie pamiętać o wpływie innych czynników. Dotychczas prowadzone analizy przestrzenne wskazywała, że w rozprzestrzenianiu się ASF kluczową rolę odgrywają ludzie i to mimo stosowania środków związanych z prewencją i bioasekuracją w stadach świń. Nie należy jednocześnie zapominać o dzikach jako wektorach przenoszenia zakażenia. Wykazano bowiem, że również duży wpływ na rozprzestrzenianie się ASF zarówno wśród dzików, jak również świń ma gęstość populacji tych pierwszych na danym obszarze⁸.

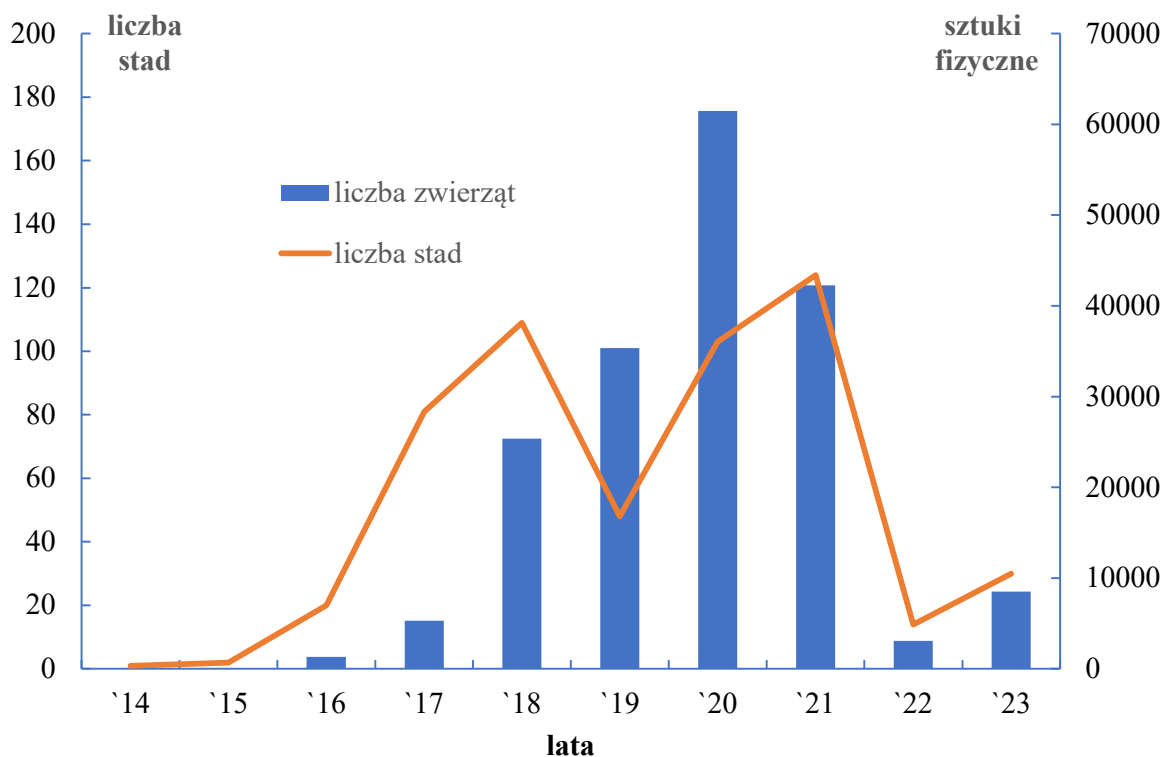
Wstępna analiza liczby ognisk ASF wśród populacji świń oraz liczba zainfekowanych zwierząt wskazują pośredni dodatni wpływ podjętych interwencji w walce z tą chorobą w kraju, w tym realizacji środków zaradczych w ramach poddziałania 5.1. Od 2022 roku obserwowane jest bowiem co najmniej znacząca redukcja ognisk ASF wśród świń i liczby zwierząt zgromadzonych w takich ogniskach (wykres 1). Pośrednio jest to efektem znacznych nakładów inwestycyjnych poczynionych na rzecz ochrony zwierząt zarówno w samych gospodarstwach rolnych, ogniwach pośrednich łańcucha żywnościowego, ale również wzrostu świadomości i odpowiedzialności producentów rolnych i konsumentów. Na podstawie wstępnych danych nie można określić, jaki udział w tym zakresie ma analizowana interwencja. Trudno jest również rozstrzygnąć, czy następuję jedynie wygaszenie epidemii w naszym kraju i nadal będą występować ogniska choroby, czy ASF zmierza ku końcowi – wygaszeniu. Obserwowany w 2023 roku wzrost liczby zainfekowanych stada świń świadczy raczej o spełnianiu się pierwszego z tych dwóch scenariuszy, a tym samym o potrzebie kontynuowania wysiłku w celu

⁷ Pejsak, Z. (2017). Bioasekuracja-najlepszy i najtańszy sposób ochrony stad świń przed ASF. *Trzoda Chlewna*, 55(06); Nuckowski, J. (2019). W walce z ASF bioasekuracja nie tylko u rolnika. *Tygodnik Poradnik Rolniczy*, 37 (799).

⁸ . Pejsak, Z., & Truszczynski, M. (2018). Wnioski związane z występowaniem ASF w państwach bałtyckich i w Polsce. *Życie Weterynaryjne*, 93(10); Lewandowski, M. (2018). Bioasekuracja, ASF i dziki. *Hoduj z Głową-Świnie*, (2).

całkowitego wyeliminowaniu epidemii lub ograniczenia jej terytorialnego występowania w kraju.

Wykres 1. Liczba ognisk ASF u świń, zainfekowanych zwierząt w latach 2014-2023



Źródło: obliczenia własne na podstawie komunikatów Głównego Lekarza Weterynarii.

Dotychczasowa analiza danych pozyskanych od Głównego Lekarza Weterynarii wskazuje, że największą liczbą przypadków występowania ognisk ASF wśród świń występowała w małych i bardzo małych stadach zwierząt (poniżej 50 sztuk fizycznych). W latach 2014-2023 w dwóch trzecich przypadków, ogniska ASF wśród świń wystąpiły bowiem w stadach liczących poniżej 50 sztuk zwierząt. Proporcja ta uległa zmianie w 2023 roku, jednak do końca listopada połowa przypadków stwierdzonych ognisk ASF była nadal w małych i bardzo małych stadach.

2. Metodyka badań

W badaniu zostały wykorzystano zarówno metody ilościowe, jak i jakościowe techniki badawcze, zgodnie z zasadą triangulacji.

Zostało przeprowadzone badanie desk research – analiza ekspercka danych zastanych, dla których źródłem informacji były:

1. Akty prawne, dokumentacja programowa i ich zmiany oraz literatura poświęcona tematowi badania. Dane jednostkowe beneficjentów działania pozyskane z wniosków o wsparcie i o wypłatę dotacji i inne informacje z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) oraz dostępne raporty i sprawozdania instytucji wdrażającej i nadzorującej. Dane statystyczne pozyskane z Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) dotyczące producentów rolnych, pogłowia świń, powierzchni upraw.
2. Dane z systemu informacyjnego gospodarowania wodami dotyczące: przedmiotu działalności, liczby spółek wodnych w kraju i ich rozmieszczenia w układzie terytorialnym.
3. Publikacje, raporty i inne materiały poświęcone klęskom żywiołowym i katastrofom w rolnictwie polskim oraz skutkom występowania i zmiany sytuacji epizootycznej afrykańskiego pomoru świń (ASF).

W ramach ewaluacji poddziałania 5.1 obszaru A wykorzystano również badanie quasi-eksperymentalne, dotyczące zmian w funkcjonowaniu gospodarstw rolnych. W tym celu na podstawie danych polskiego FADN ustalono grupę podmiotów, które w 2021 roku otrzymały dopłaty do inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem było ograniczanie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof. Następnie zbudowano panel zbilansowany obejmujący dane produkcyjno-finansowe dla lat 2013-2022⁹. Pozwoliło to utworzyć szeregów czasowy dla podmiotów nieprzerwanie biorących udział w badaniu, których liczba wynosiła 22 gospodarstwa rolne. Wykorzystując metodę naiwną „przed i po” analizowano wpływ podmiotów, które uzyskały środki publiczne poprzez skorygowanie miernika – wyniku finansowego netto oraz wskaźnika – rentowność kapitału własnego, o wysokość dopłat z poddziałania 5.1 w 2021 roku. Analizowana również pośredni wpływ subwencji na zmianę szeregu czasowego w odniesieniu do podstawowej cechy produkcyjnej – pogłowia świń.

W ramach badania obszaru B zorganizowano panel ekspercki w skład którego weszli przedstawiciele instytucji zarządzającej (Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – MRiRW) i wdrażającej (ARiMR), jak również spółek wodnych i organizacji spółek wodnych (przedstawiciele beneficjentów i potencjalnych

⁹ Z uwagi na brak możliwości dysponowania danymi dla 2022 roku oceniono wpływ programu jedynie w roku wypłaty subwencji.

uczestników działania). Spotkanie ekspertów połączono z badaniem ankietowym mającemu na celu uzyskanie odpowiedzi na pytania ewaluacyjne ze strony podmiotów reprezentujących wszystkie grupy interesariuszy.

Wyniki badań ewaluacyjnych dla poddziałania 5.2 i 5.1 w obszarze A zostały dodatkowo zweryfikowane podczas seminarium zorganizowanego w IERiGŻ-PIB, w którym uczestniczyli eksperci z zakresu problematyki rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

3. Charakterystyka działania 5. w ramach PROW 2014-2020

Podstawą prawną realizacji poddziałania 5.1. jest obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lipca 2017 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 [Dz.U.2020.223] zmienione rozporządzeniem dnia 25 listopada 2020 [Dz.U.2022.2455]. Pierwotny akt prawny był nowelizowany siedem razy, a zmianie ulegała zarówno definicja beneficjenta, warunki udzielania wsparcia oraz kryteria przyznawania pomocy publicznej [Załącznik I poddziałanie 5.1].

Podstawą prawną realizacji poddziałania 5.2. jest obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. [Dz.U.2022.280 z późniejszymi zmianami]. Akt ten uchylił rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 listopada 2016 r obowiązujące w latach 2016-2019 [Dz. U. z 2016.1858 z późniejszymi zmianami] i był trzykrotnie nowelizowany [Załącznik I poddziałanie 5.2].

4. Wyniki badań

4.1. Poddziałanie 5.1

4.1.1. Obszar A

W ramach analizowanego poddziałania 5.1 ustawodawca przewidział dwie główne grupy beneficjentów, a mianowicie: producentów rolnych oraz spółki wodne. W pierwszym przypadku w ramach zapobiegania rozprzestrzenianiu się afrykańskiego pomoru świń (obszar A) pierwotnie warunkiem przyznania pomocy było posiadanie nieruchomości na obszarze objętym restrykcjami w zakresie zdrowia zwierząt w odniesieniu do afrykańskiego pomoru świń i prowadzenie na tym obszarze chowu lub hodowli nie mniej niż 300 sztuk fizycznych¹⁰. W procesie zmian prawnych warunek ten został jednak mocno zmodyfikowany. W 2018 roku zniesiono wymóg posiadania nieruchomości i prowadzenia chowu lub hodowli na obszarze objętym ograniczeniami oraz zmniejszono minimalny limit zwierząt do 50 świń¹¹. Następnie poszerzono potencjalne grono beneficjentów o rolników, którzy w swoich stadach zrealizowali zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach wariantu 7.4. "Zachowanie lokalnych ras świń"¹² w pakiecie 7 działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020¹³.

Wszystkie te zmiany należy oceniać bardzo pozytywnie. Powodowały one poszerzenie grono potencjalnych beneficjentów (obniżenie minimalnej liczebności stada), a jednocześnie rozszerzały obszar interwencji pozwalając finansować działania prewencyjne w całym kraju – likwidacja obowiązku posiadania stada na obszarze dotkniętym ograniczeniami administracyjnymi z powodu wystąpienia ASF. Jednak ostateczna zmiana z punktu widzenia całej populacji gospodarstw rolnych utrzymujących świnię miała jedynie charakter kosmetyczny. Poszerzenie grupy uprawnionych do wsparcia o podmioty które zrealizowały wariant 7.4. "Zachowanie lokalnych ras świń" przyniosło bardzo niewielkie poszerzenie grona potencjalnych beneficjentów. Zgodnie z danymi Instytutu Zootechniki-PIB w 2019 roku zbiorowość świń objęta Programem Ochrony Zasobów Genetycznych wynosiła 7 264 loch, natomiast szacowana liczba stad zwierząt około 100.

W świetle tych faktów przyjęto, że ostateczna grupa docelowa działania 5.1 w obszarze A to w uproszczeniu posiadacze stada świń liczących 50 i więcej sztuk

¹⁰ § 2 rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lipca 2017 r. [Dz.U. 2017.1478].

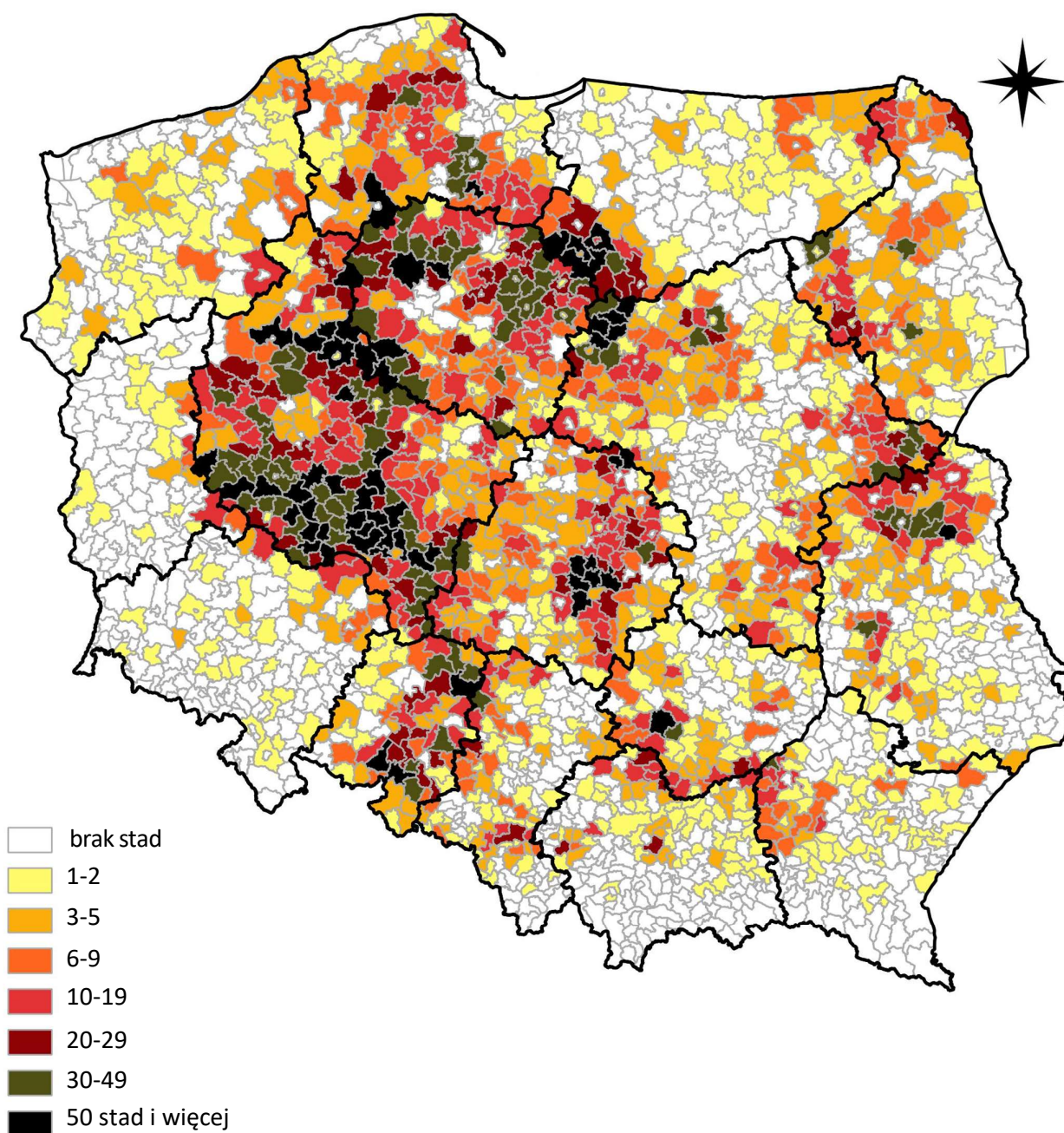
¹¹ § 1 punkt 1 litera a rozporządzenia z dnia 27 września 2018 r. [Dz.U.2018.1864].

¹² § 2 punkt 1 litera a rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2020 r. [Dz.U.2020.2276].

¹³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania "Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. [Dz. U. poz. 415, z późn. zm.].

zwierząt. Według danych z 2022 roku o pomoc publiczną mogli wystąpić producenci do 17 324 stad w kraju (30% wszystkich stad w populacji) rozmieszczonych głównie w pasie nie objętym ograniczeniami z tytułu ASF (mapa 4).

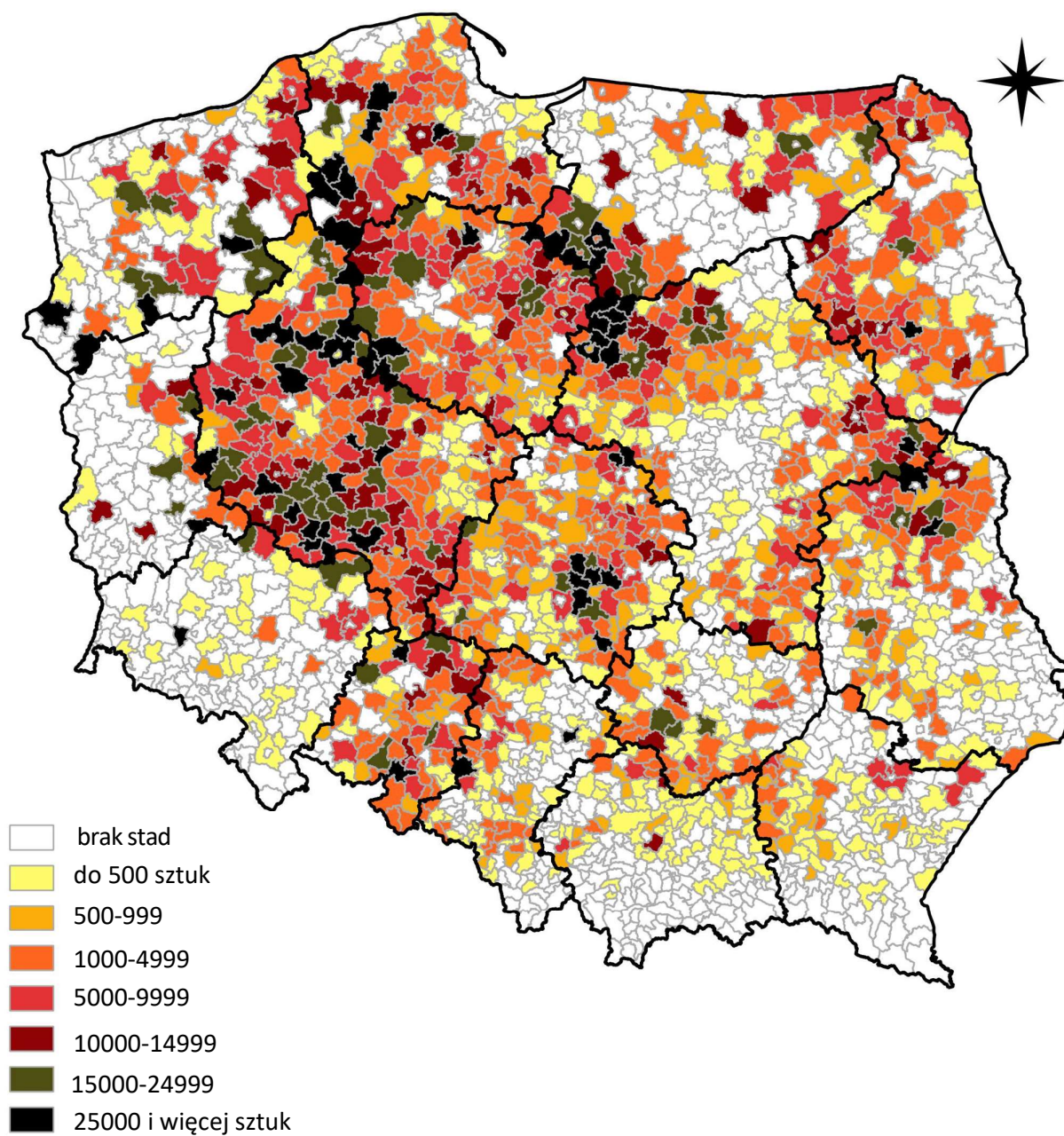
Mapa 4. Liczba stad świń liczących 50 i więcej zwierząt w poszczególnych gminach kraju w 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

W posiadaniu grupy docelowej znajdowało się prawie 8 425 tys. świń (93,34% populacji zwierząt w kraju), które podobnie jak w przypadku stad były rozmieszczone nierównomiernie przestrzennie (mapa 5).

Mapa 5. Liczba zwierząt w stadach świń liczących 50 i więcej sztuk fizycznych w poszczególnych gminach kraju w 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Powstaje jednak pytanie, czy w świetle faktu, że do 2022 roku najwięcej przypadków ASF stwierdzono w gospodarstwach o znacznie niższym pogłowie od 50 sztuk fizycznych granica liczebności zwierząt od której rolnicy mogli się ubiegać o wsparcie w ramach poddziałania 5.1 nie została ustalona na zbyt wysokim poziomie. Z punktu widzenia przeciwdziałania ASF w Polsce zasadne byłoby znaczące zmniejszenie minimalnego limitu zwierząt. Jednocześnie w gospodarstwach utrzymujących bardzo małe i małe stada istnieje duże ryzyko w przyszłości zaprzestania produkcji i likwidacji świń, a jednocześnie braku wykorzystywania stworzonej przy współfinansowaniu ze środków budżetowych nowej infrastruktury. Istnieje więc niebezpieczeństwo, że bezpośrednio po spełnieniu wymogu utrzymania inwestycji, jako warunku zachowania subwencji poczynione nakłady na nowe środki trwałe nie będą spełniać pierwotnie zakładanej roli. W opinii autorów można było jednak rozważyć obniżenie minimalnego limitu zwierząt do 30 sztuk fizycznych świń, jako warunku uzyskania wsparcia w ramach obszaru A. Znacząco poszerzyłyby to grono potencjalnych beneficjentów (według szacunków na koniec 2022 roku o ponad 5700 stad), a subwencje mogłyby zostać przyznane łącznie do około 40% wszystkich stad świń w kraju.

W związku ze zmianą legislacyjną minimalnej liczby świń w stadzie, jako warunku udzielenie wsparcia zmianie ulegało również kryteriów wyboru operacji obowiązujące w okresie obowiązywania poddziałania. Pierwotnie według stosowanej metody punktowej założono, że:

1. jeżeli średnia liczba świń w stadzie wynosiła:
 - a. od 300 do 800 świń – przyznawano od 2 do 6 punktów, przy czym 6 punktów w przypadku, gdy liczba świń była równa 800, a dla pozostałej liczby proporcjonalnie mniej, aż do 2 punktów stada liczącego 300 sztuk;
 - b. od 800 do 1200 – przyznawano od 2 do 6 punktów, przy czym 6 punktów w przypadku, gdy liczba świń była równa 800, a dla pozostałej liczby proporcjonalnie mniej, aż do 2 punktów dla stada liczącego 1200 sztuk fizycznych;
 - c. powyżej 1200 świń – przyznawano 2 punkty;
2. jeżeli operacja dotyczyła niecki dezynfekcyjnej dodatkowo przyznawano 2 punkty,

Wraz ze zmianą warunków wsparcia modyfikowano również kryteria udzielenia pomocy publicznej. Od 2018 roku w grupie pierwszej zmieniono 300 na 50 sztuk fizycznych świń jednocześnie zachowując zasadę obliczania punktów¹⁴. Następnie dodano dodatkowe punkty rolnikom, którzy w swoich stadach zrealizowali zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach wariantu 7.4. "Zachowanie lokalnych ras świń"¹⁵.

¹⁴ § 1 punkt 7 rozporządzenia z dnia 27 września 2018 r. [Dz.U.2018.1864].

¹⁵ § 2 punkt 8 rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2020 r. [Dz.U.2020.2276].

Obecnie według stanu na dzień 30 czerwca 2023 roku kryteria punktowe kształtują się następująco:

1. jeżeli średnia liczba świń w stadzie wynosi:
 - a. od 50 do 800 świń – przyznaje się od 2 do 6 punktów, przy czym 6 punktów w przypadku, gdy liczba świń jest równa 800, a dla pozostałej liczby proporcjonalnie mniej, aż do 2 punktów dla stada liczącego 50 sztuk;
 - b. od 800 do 1200 świń – przyznaje się o od 2 do 6 punktów, przy czym 6 punktów w przypadku, gdy liczba świń jest równa 800, a dla pozostałej liczby proporcjonalnie mniej, aż do 2 punktów dla stada liczącego 1200 sztuk fizycznych;
 - c. powyżej 1200 świń – przyznaje się 2 punkty;
2. jeżeli operacja dotyczy niecki dezynfekcyjnej dodatkowo przyznaje się 2 punkty;
3. jeżeli operacja jest realizowana przez rolnika, który realizuje zobowiązanie rolno-środowiskowo-klimatyczne w ramach wariantu 7.4. – przyznaje się 6 punktów.

Z uwagi na istotny wpływ warunku udzielenia pomocy publicznej, jako głównego ograniczenia udzielania wsparcia – minimalna liczba zwierząt 50 i więcej świń w stadzie – rola kryteriów udzielania pomocy publicznej w ramach obszaru A była marginalna. Nie było to bowiem czynnikiem wykluczającym z możliwości uzyskania subwencji.

Do 2018 roku pomoc przysługiwała na pokrycie kosztów kwalifikowany poniesionych jedynie na obszarze objętym ograniczeniami z powodu ASF na:

1. ogrodzenie chlewni wraz z terenem koniecznym do realizacji obsługi świń;
2. utworzenie lub zmodernizowanie zadaszanej niecki do dezynfekcji;

W wyniku kolejnych nowelizacji wymienionymi rozporządzeniami (Załącznik I Poddziałanie 5.1) obecnie przysługuje wsparcie na pokrycie kosztów kwalifikowany poniesionych na:

1. ogrodzenie chlewni wraz z terenem koniecznym do realizacji obsługi świń;
2. utworzenie lub zmodernizowanie zadaszanej niecki do dezynfekcji;
3. zakup urządzeń do dezynfekcji;
4. przebudowę/remont pomieszczeń w celu utrzymywania świń w gospodarstwie rolnym w odrębnych, zamkniętych pomieszczeniach;
5. przebudowę/rozbudowę/remont chlewni lub budynku gospodarskiego funkcjonalnie powiązanego z chlewnią, tak aby w ich wyniku w chlewni lub budynku gospodarskim funkcjonalnie powiązanym z chlewnią było możliwe zdezynfekowanie się osób, które zajmują się obsługą świń;
6. budowę / przebudowę magazynu do przechowywania słomy dla świń;
7. zakup i wykonanie robót związanych z posadowieniem silosu na paszę gotową do bezpośredniego spożycia przez świnie.

Powstaje jednak pytanie czy wyczerpuje to listę potencjalnych operacji. Niewątpliwie dopełnieniem jej byłoby również uwzględnienie paszociągów i urządzeń do załadunku i rozładunku paszy z silosów. Uwzględnienie tego typu urządzeń poszerzyłoby zakres potencjalnych inwestycji i kosztów kwalifikowanych jednocześnie dopełniając pełne zabezpieczenie pasz przed kontaktami z ludźmi i dzikimi zwierzętami.

Pomoc w ramach poddziałania 5.1 była przyznawana w wysokości do 80% kosztów kwalifikowalnych, a ustawodawca ustanowił maksymalną kwotę wsparcia dla jednego producenta rolnego na 100 tys. zł. Uwzględniając potencjalne inwestycje zwłaszcza w zakresie budowy lub przebudowy magazynu do przechowywania słomy dla świń oraz posadowieniem silosu na paszę gotową, w przeprowadzonej ocenie uznano górny pułap subwencjonowania jednego podmiotu za zbyt niski. Podobnie, jak w przypadku poddziałania 5.2 – Inwestycje w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof, górny limit powinien wynieść 300 tys. zł dla jednego beneficjenta.

Łącznie do końca 2022 roku w ramach obszaru A złożono 5 117 wniosków. Uwzględniając jednak liczbę wniosków składanych na płatność pośrednią, jak również składanych przez jednego rolnika w więcej niż jednym naborze dla tego samego stada, według dostępnych danych skorygowana liczba ta wyniosła 4 683 (tabela 1). Najwięcej wniosków zostało złożone w województwie wielkopolskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim oraz mazowieckim. W tych województwach wnioskowano jednocześnie o najwyższe kwoty wsparcia. Rozkład przestrzenny złożonych wniosków w układzie gmin według przewidywanego miejsca realizacji inwestycji był również bardzo zróżnicowany (mapa 6,7).

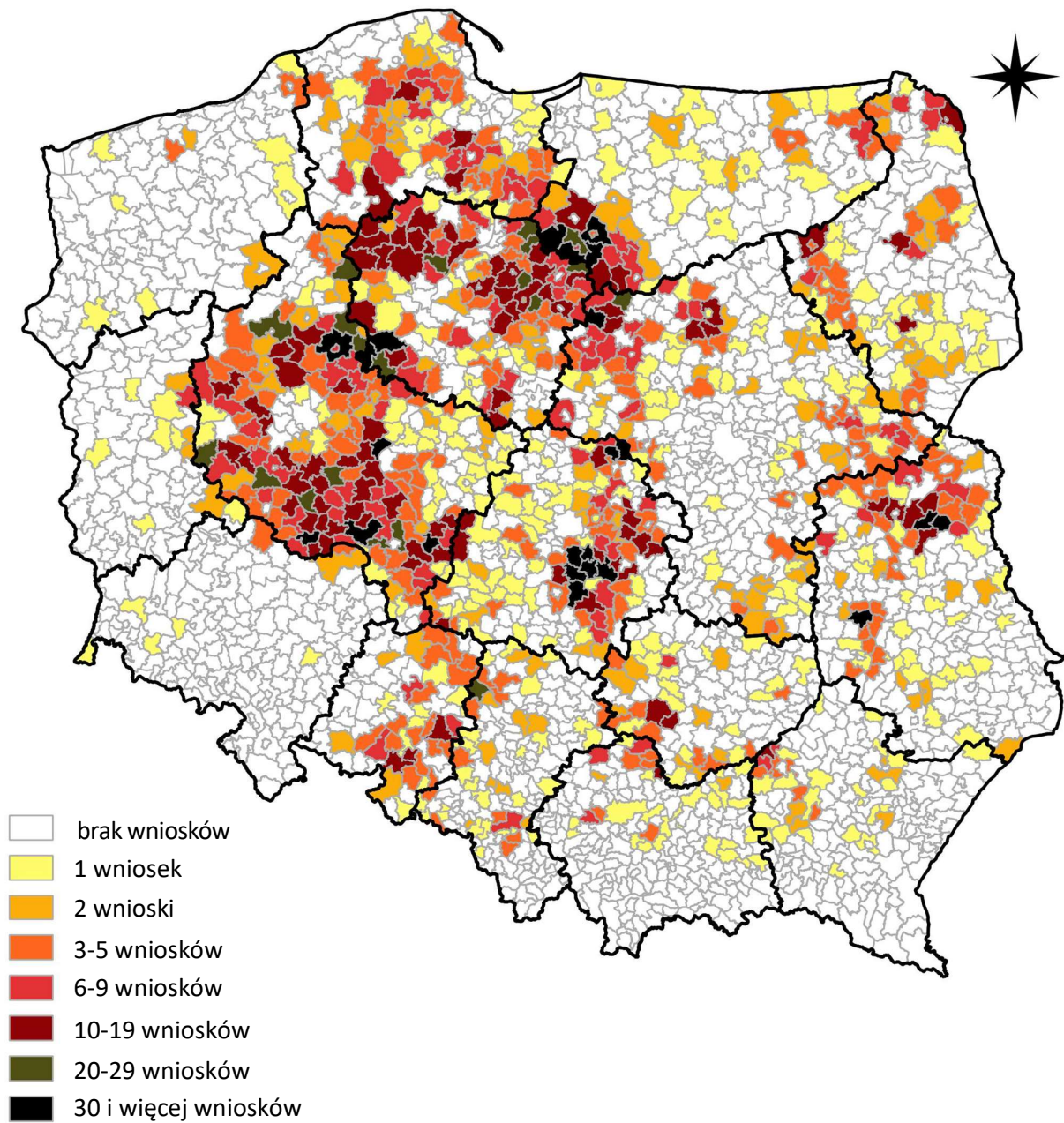
Tabela 1. Liczba wniosków o przyznanie pomocy w obszarze A poddziałania 5.1 i ogółem kwota kwalifikowana z wniosków w poszczególnych województwach do końca 2022 roku

Województwo	Według operacji:			
	wszystkich		według stad	
	liczba ^a	kwota kwalifikowana (zł) ^b	liczba	kwota wnioskowana (zł) ^c
dolnośląskie	15	1 037 934	14	719 331
kujawsko-pomorskie	832	55 466 971	766	42 294 895
lubelskie	337	21 643 421	294	16 199 585
lubuskie	22	1 706 474	22	1 260 205
łódzkie	786	36 559 865	706	28 927 759
małopolskie	79	5 627 649	75	4 236 936
mazowieckie	434	26 116 405	396	19 950 424
opolskie	144	6 790 413	131	5 154 284
podkarpackie	70	4 761 304	65	3 601 448
podlaskie	168	11 649 364	148	8 778 747
pomorskie	263	20 149 684	249	15 397 046
śląskie	108	7 320 661	102	5 560 062
świętokrzyskie	92	4 998 074	83	3 820 006
warmińsko-mazurskie	423	28 240 850	373	21 744 420
wielkopolskie	1 327	80 252 880	1 243	59 973 220
zachodniopomorskie	17	1 400 826	16	987 587
Łącznie	5 117	313 722 775	4 683	238 605 954

^a obejmuje wnioski o płatność pośrednią, jak również wnioski składane przez jednego rolnika w więcej niż jednym naborze; ^b planowane koszty kwalifikowane inwestycji; ^c wnioskowana kwota o dopłatę na podstawie wniosków o przyznanie wsparcia;

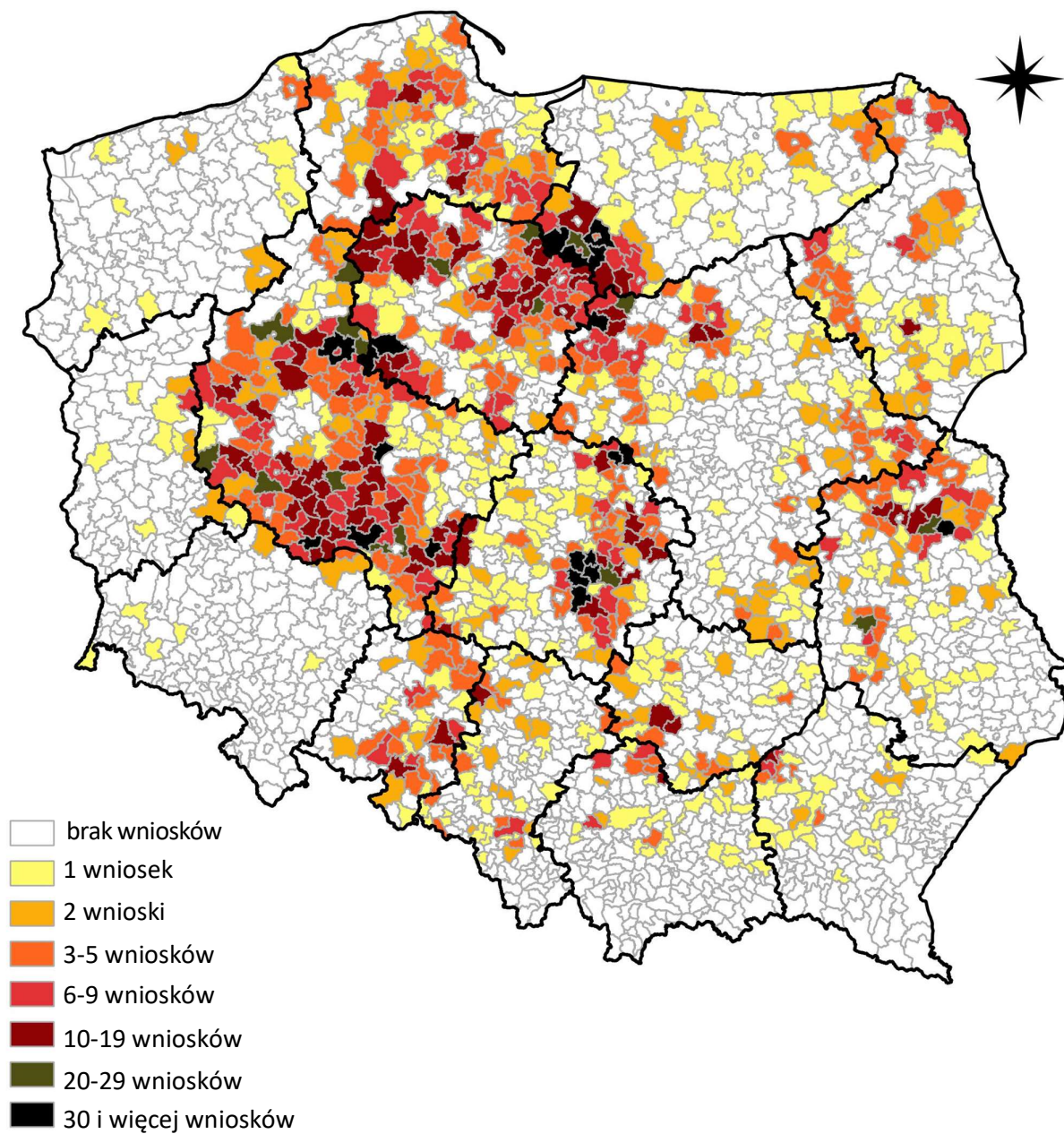
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Mapa 6. Liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy w obszarze A poddziałania 5.1 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Mapa 7. Liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy w obszarze A poddziałania 5.1 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku przez poszczególnych producentów rolnych¹



¹ Liczbę wniosków zredukowano do jeden w przypadku producentów rolnych składających więcej niż jeden wniosek o wsparcie dla danego stada w całym badanym okresie programowania.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR.

Do końca 2022 roku złożono natomiast 4 032 wniosków o wypłatę płatności w obszarze A poddziałania 5.1 (tabela 2). Po skorygowaniu o liczbę płatności pośrednich, jak również składanych przez jednego rolnika w kilku naborach ostateczna liczba beneficjentów wyniosła 3 751. W poszczególnych gminach województw stwierdzono również zróżnicowaną ich liczbę (mapa 8, 9).

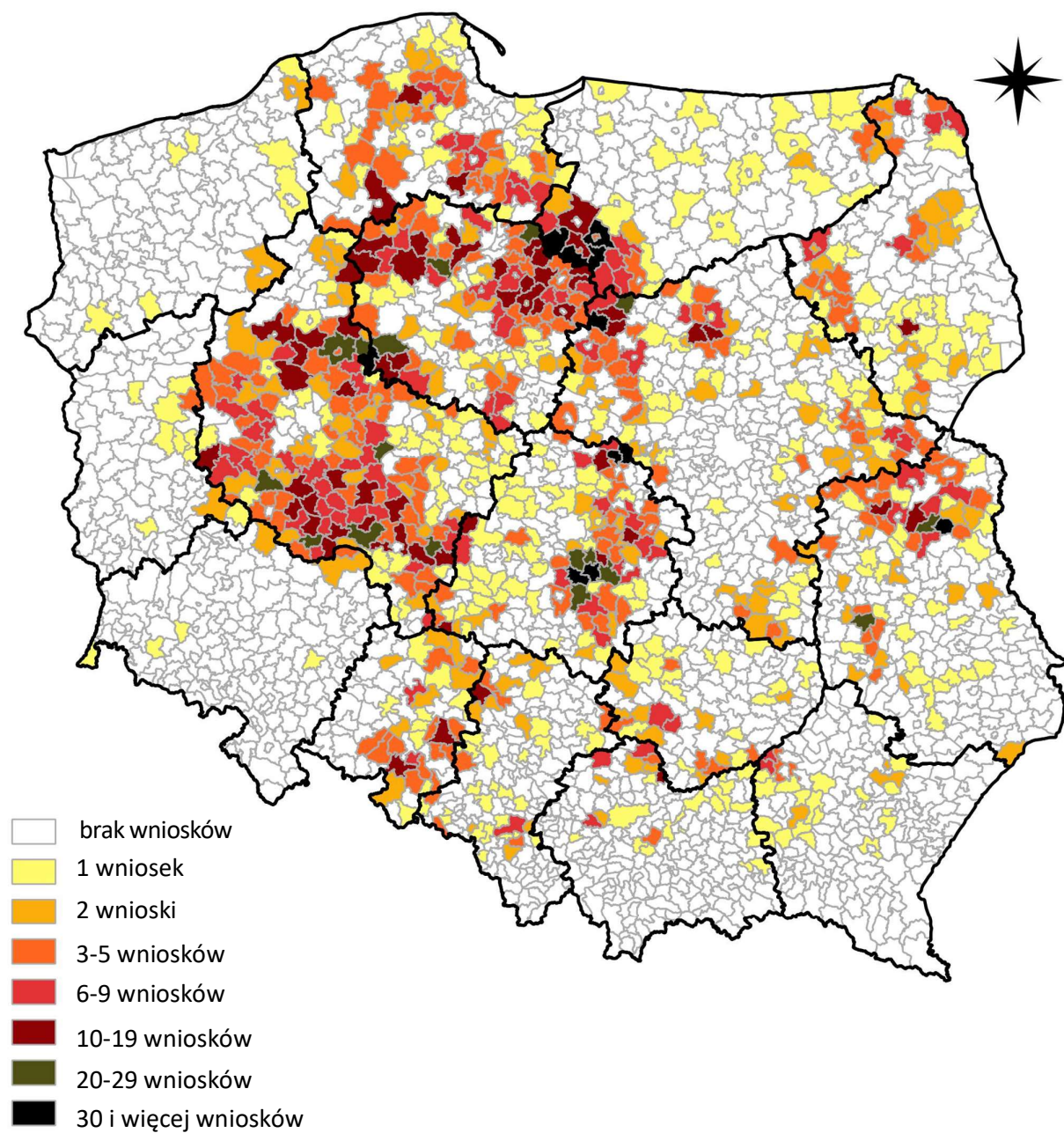
Tabela 2. Liczba wniosków o płatność w obszarze A poddziałania 5.1 i ogółem kwota kwalifikowana z wniosków o płatność w poszczególnych województwach do końca 2022 roku

Województwo	Według operacji:			
	wszystkich		według stad	
	liczba wniosków ^a	kwota kwalifikowana (zł)	liczba	kwota kwalifikowana (zł)
dolnośląskie	11	797 185	11	797 185
kujawsko-pomorskie	638	40 456 683	599	40 456 683
lubelskie	291	17 478 693	260	17 478 693
lubuskie	16	1 025 007	16	1 025 007
łódzkie	633	27 988 108	583	27 988 108
małopolskie	63	4 249 323	61	4 249 323
mazowieckie	365	20 987 764	339	20 987 764
opolskie	110	4 456 580	102	4 456 580
podkarpackie	48	3 149 954	45	3 149 954
podlaskie	153	9 884 256	136	9 884 256
pomorskie	212	15 101 958	201	15 101 958
śląskie	94	6 049 339	88	6 049 339
świętokrzyskie	77	3 842 110	70	3 842 110
warmińsko-mazurskie	335	21 109 063	301	21 109 063
wielkopolskie	974	53 810 741	928	53 810 741
zachodniopomorskie	12	771 482	11	771 482
Łącznie	4 032	231 158 245	3 751	231 158 245

^a obejmuje wnioski składane przez jednego rolnika w więcej niż jednym naborze.

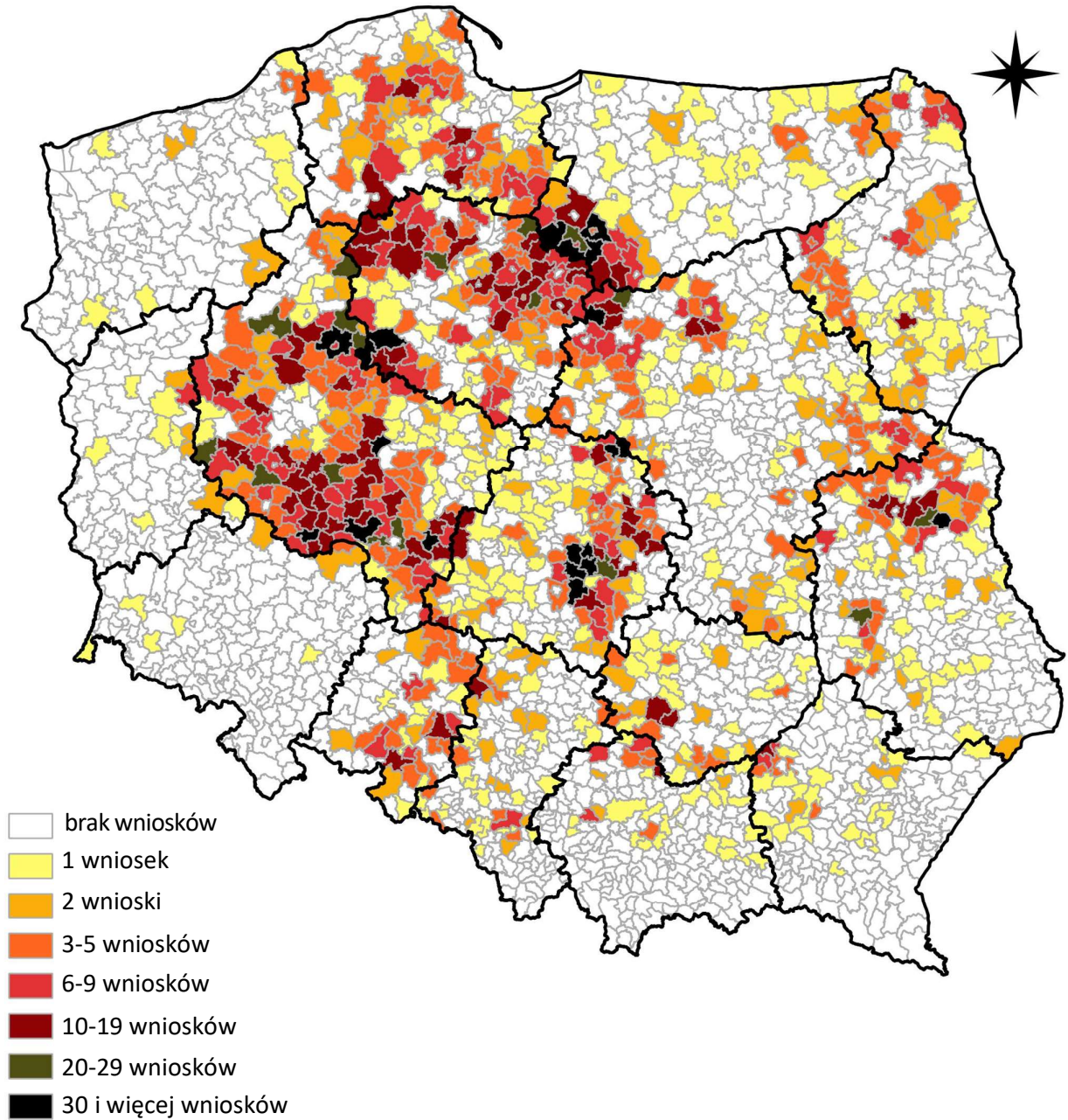
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Mapa 8. Liczba złożonych wniosków o płatność w obszarze A podziałania 5.1 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Mapa 9. Liczba złożonych wniosków o płatność w obszarze A poddziałania 5.1 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku przez poszczególnych producentów rolnych¹

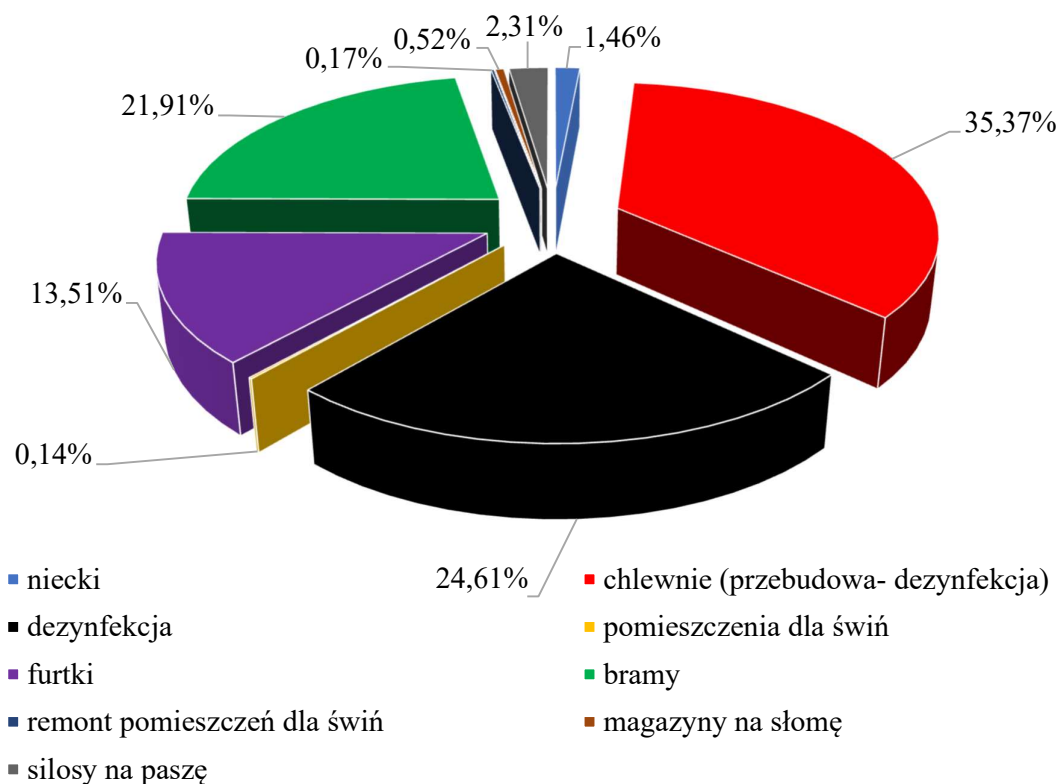


¹ Liczbę wniosków zredukowano do jeden w przypadku producentów rolnych składających więcej niż jeden wniosek o płatność dla danego stada w badanym okresie programowania.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

W strukturze planowanych inwestycji (na podstawie wniosków o przyznanie pomocy) największy udział w liczbie realizowanych operacji miała przebudowa lub rozbudowa chlewni lub budynków gospodarskich funkcjonalnie powiązanych z chlewnią, tak aby powstała możliwość zdezynfekowanie się osób zajmujących się obsługą świń (wykres 2). Tego typu inwestycje stanowiły prawie jedną trzecią łącznej liczby operacji. Prawie jedna czwarta operacji polegała natomiast na zakupie urządzeń do dezynfekcji, a ponad jedna piąta były to planowane nakłady na bramy.

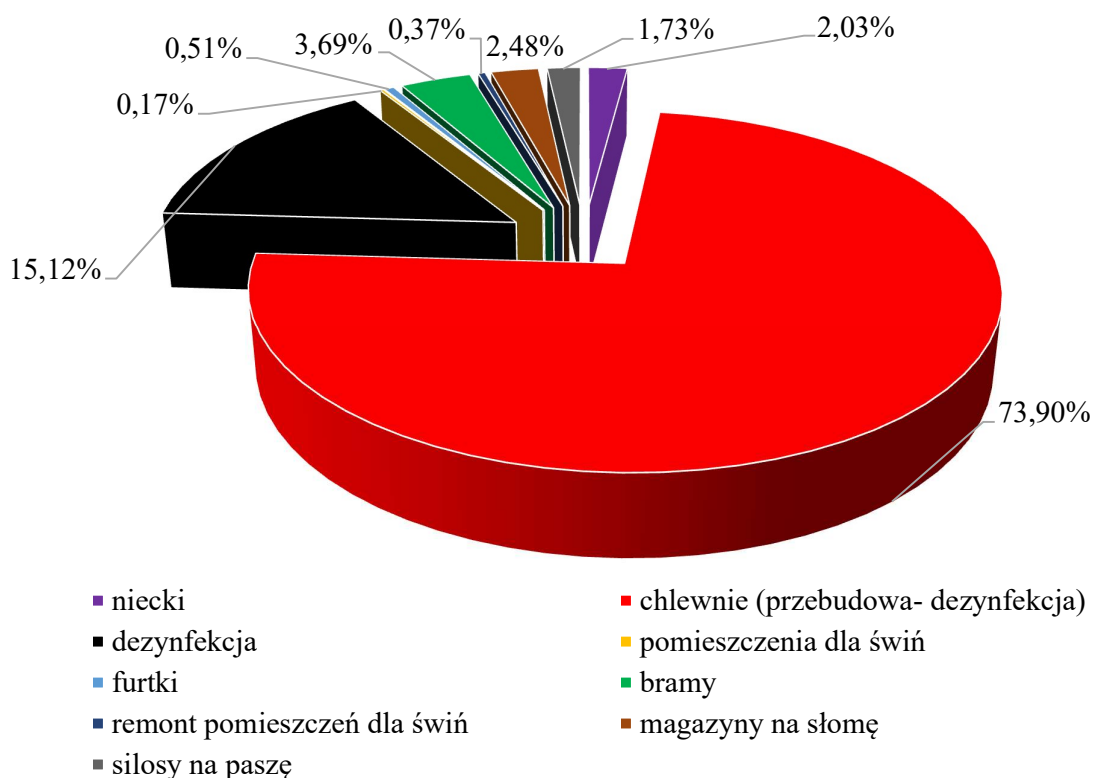
Wykres 2. Struktura ilościowa planowanych inwestycji w gospodarstwach rolnych według kosztów kwalifikowanych będących przedmiotem dofinansowania z poddziałania 5.1 obszar A (koniec 2022 roku)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Struktura ta wyglądała odmiennie w momencie uwzględnienia kosztów kwalifikowanych (struktury wartościowej nakładów). Prawie trzy czwarte stanowiły bowiem wydatki na dostosowanie budynków do możliwości dezynfekcji osób zajmujących się obsługą świń, ponad 15% na zakup urządzeń do dezynfekcji, a pozostałe miały marginalne znaczenie (wykres 3).

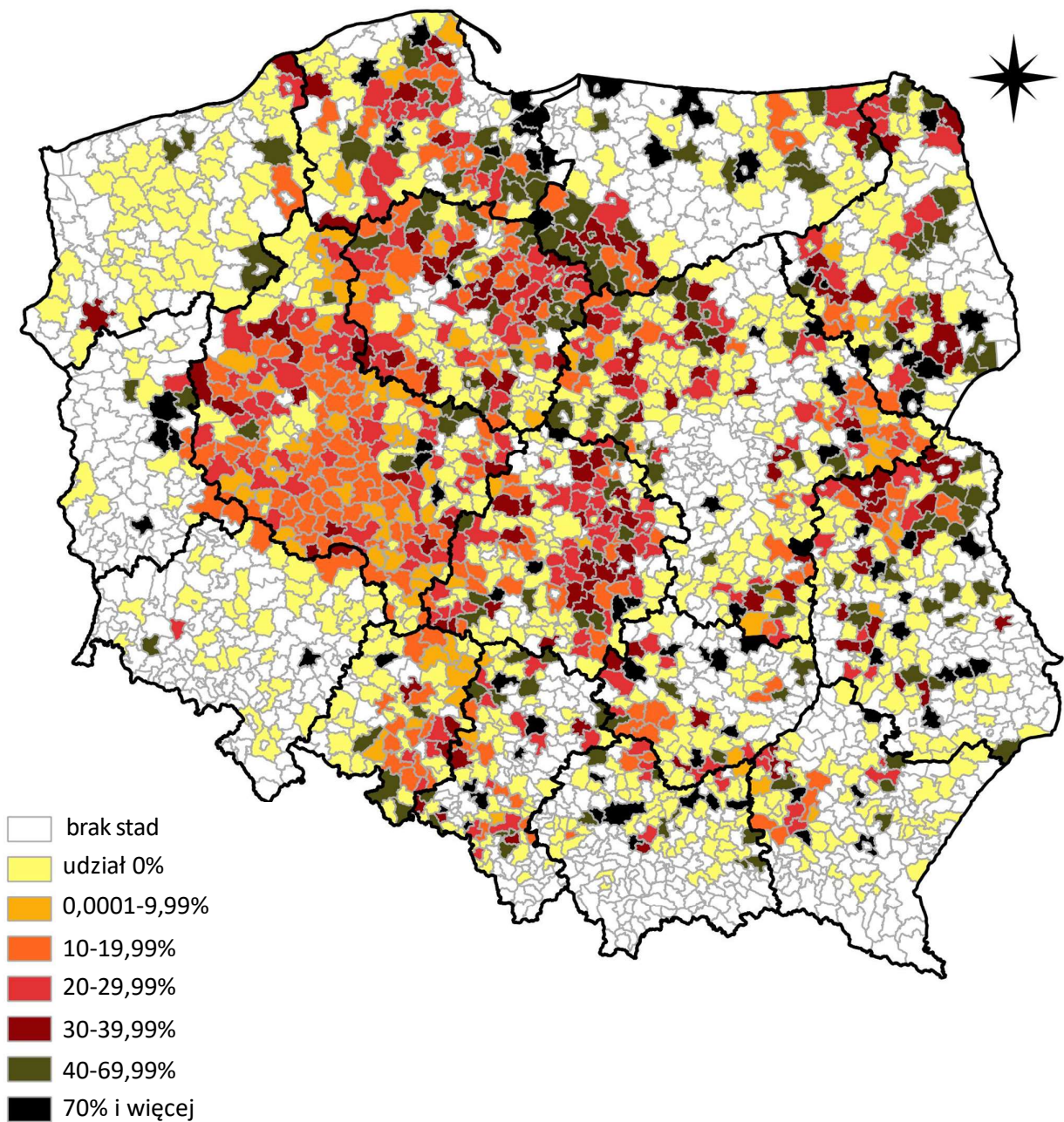
Wykres 3. Struktura wartościowa planowanych inwestycji w gospodarstwach rolnych będących przedmiotem dofinansowania z poddziałania 5.1 obszar A (koniec 2022 roku)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

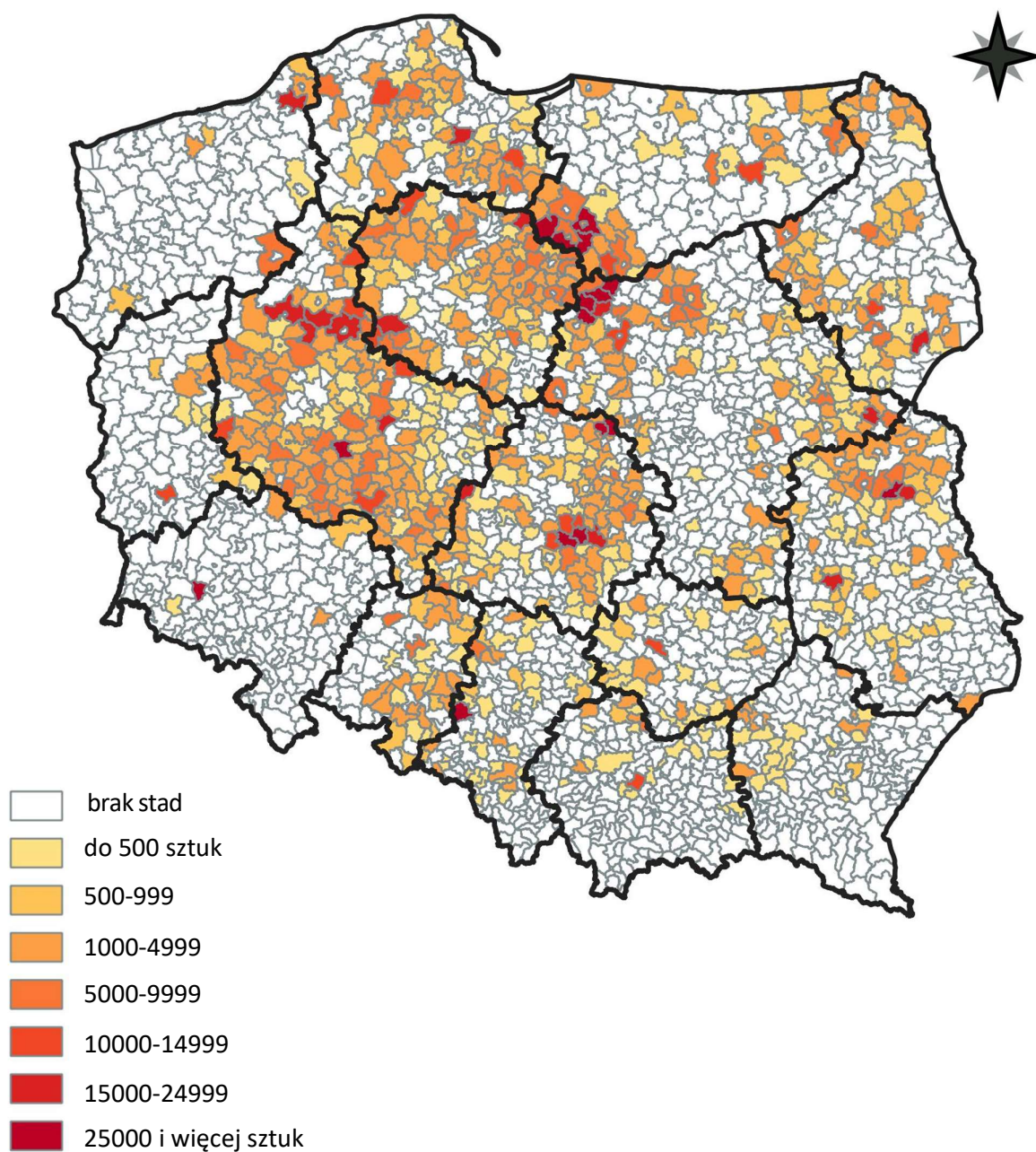
Analizując założone wskaźniki produktowe w ramach poddziałania 5.1 w obszarze A umowy na wypłatę dotacji podpisano dla 3751 stad zwierząt, co stanowiło 54,8% wskaźnika docelowego (założono 6847 beneficjentów). Uwzględniając pogłowie i liczbę świń w populacji gospodarstw utrzymujących 50 i więcej sztuk fizycznych dofinansowaniem objęto 21,6% tego typu stad w 2022 roku. Ich rozmieszczenie przestrzenne obrazuje mapa 10. W stadach tych znajdowało się ponad 2 391 tys. sztuk fizycznych zwierząt. Wsparcie więc udzielono do 28,4% pogłowia całkowitego świń w stadach liczących 50 i więcej sztuk. Udział pogłowia zwierząt objętych wsparciem w poszczególnych gminach przedstawia mapa 11. Do obliczenia wskaźnika przyjęto liczebność zwierząt w stadzie objętym wsparciem w danej gminie według stanu z 2022 roku.

Mapa 10. Udział (%) stad objętych płatnościami w obszarze A poddziałania 5.1 w ramach PROW 2014-2020 w liczbie stad świń liczących 50 i więcej zwierząt w poszczególnych gminach kraju w 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Mapa 11. Liczba zwierząt w stadach świń liczących 50 i więcej sztuk fizycznych w poszczególnych gminach kraju w 2022 roku



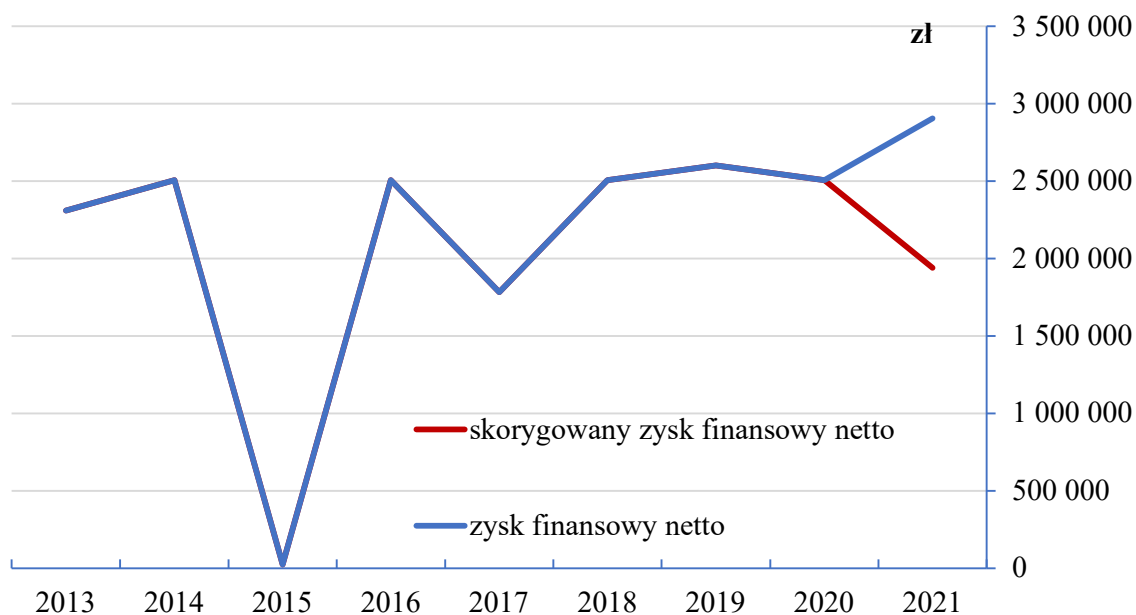
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Łącznie do końca 2022 roku udzielono wsparcia rolnikom do kosztów kwalifikowanych ustalonych na poziomie 231 158 245 zł. Na podstawie limitu środków przyznanych na ten obszar działalności zgodnie z rozporządzeniem z dnia 18 stycznia 2023 [Dz.U. 2023 poz. 157]¹⁶ po przeliczeniu wypłaconej sumy w euro na złotówki przy kursie 4,59:1 do końca 2022 roku stanowiło to 75,9% planowanej kwoty w ramach tego obszaru działania.

Nie można natomiast oceniać efektywność funkcjonowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (agencji płatniczej) w zakresie obsługi wniosków i wydatkowania środków poddziałania 5.1 w obszarze A. na podstawie ilorazu lub różnicy pomiędzy liczbą złożonych wniosków o przyznanie wsparcia oraz liczbą wniosków o wypłatę płatności. Część rolników pomimo złożenia wniosków o wsparcie zlikwidowało stada świń, tak więc nie będzie aplikować o wypłatę płatności. Wynikało to zarówno z uwagi na ryzyko związane z epidemią i dokonujące się zmianami zasięgu obszarów z ograniczeniami ASF, jak również opłacalność produkcji tuczników i warchlaków.

Analiza wpływ dopłat otrzymanych w ramach poddziałania 5.1 na wyniki finansowe beneficjentów wskazuje na istotne jego oddziaływanie (wykres 4).

Wykres 4. Wpływ uzyskanych subwencji w ramach poddziałania 5.1 obszar A na zysk finansowy netto producentów rolnych



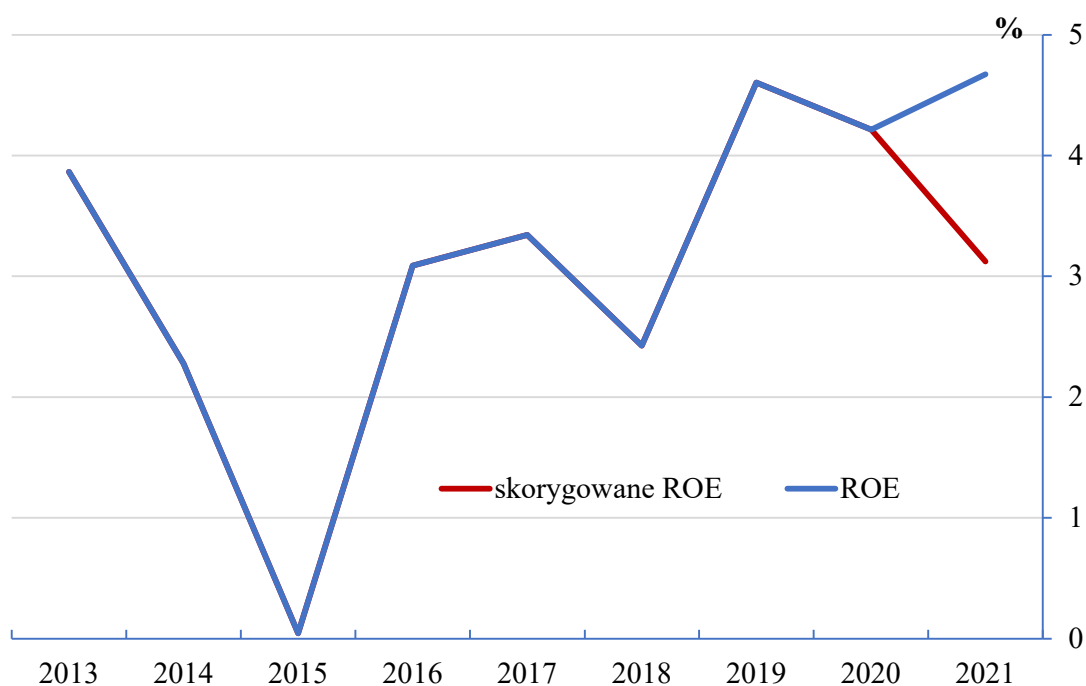
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 stycznia 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wysokości limitów środków dostępnych w poszczególnych województwach lub latach w ramach określonych działań lub poddziałań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020. [Dz.U. 2023 poz. 157].

Bez tego typu płatności w 2021 roku gospodarstwa utrzymujące świnie wprawdzie uzyskałyby zysk finansowy netto, jednak jego poziom (skorygowany zysk netto), byłby niższy o jedną trzecią względem realnego – faktycznie uzyskanego wyniku finansowego. Pomimo wsparcia jednak 21,1% beneficjentów w 2021 roku nie było w stanie zapewnić pełnej opłaty obcych czynników produkcji i kosztów pracy własnej, a tym samym odnotowało stratę finansową netto. Po korekcie o dopłaty z poddziałania 5.1 udział ten wzrastał do 30,4% analizowanej próby.

Subwencje przekładały się bezpośrednio na poziom rentowności kapitału własnego (ROE) gospodarstw rolnych. W grupie badawczej zbiorowości FADN beneficjenci uzyskali wyższą rentowność wskaźnika ROE o ponad 1,55 punktu procentowego w 2021 roku względem poziomu bez dopłat z tytułu realizacji poddziałania 5.1 (wykres 5).

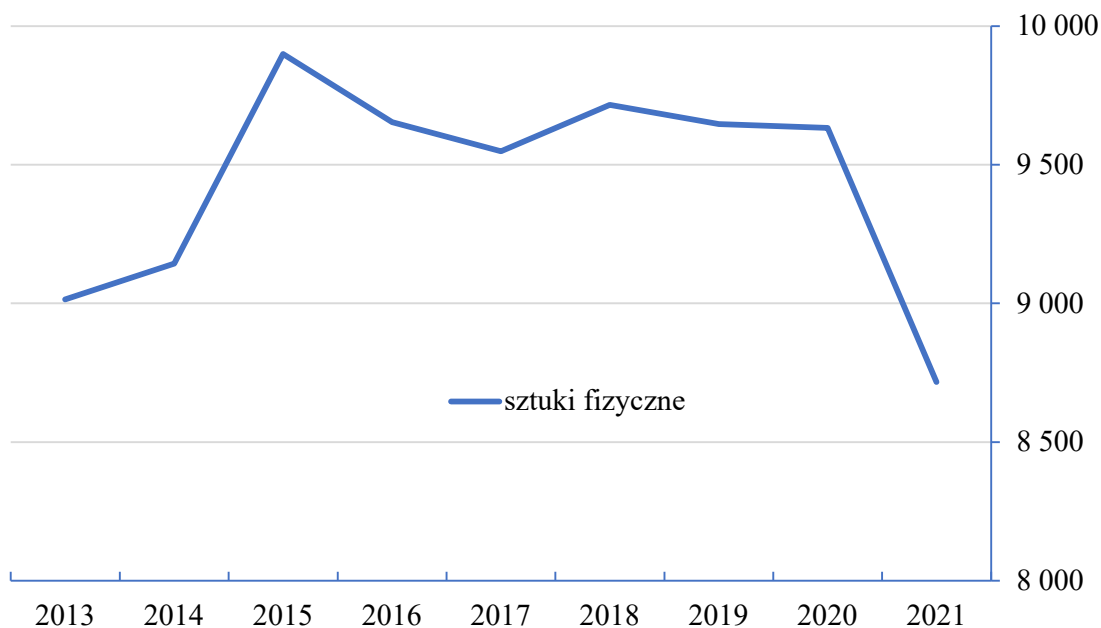
Wykres 5. Wpływ uzyskanych subwencji w ramach poddziałania 5.1 obszar A na poziom ROE w grupie beneficjentów



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

Wyplata dopłat do stad świń w 2021 roku nie zapobiegła ograniczeniu pogłowia utrzymywanych zwierząt w badanych gospodarstwach rolnych. Obserwowany od 2015 roku stopniowy ubytek sztuk fizycznych świń w ostatnim roku znacząco przyspieszył. Tym samym w 2021 roku pogłowiu świń w badanej grupie było najniższe w całym analizowanym okresie (wykres 6).

Wykres 6. Liczba świń (stan średnioroczny) w grupie beneficjentów poddziałania 5.1 obszaru A



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych FADN.

4.1.2. Obszar B

W ramach obszaru B poddziałania 5.1 ustawodawca przewidział wsparcie polegającego na dofinansowaniu zaopatrzenia w sprzęt do utrzymywania urządzeń wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed zalaniem, podtopieniem lub nadmiernym uwilgoceniem, spowodowanymi przez powódź lub deszcz nawalny, lub wykonania robót na urządzeniach melioracji wodnych służących zabezpieczeniu gospodarstw rolnych przed skutkami suszy, zalaniem, podtopieniem lub nadmiernym uwilgoceniem, spowodowanymi przez powódź lub deszcz nawalny. Pomoc publiczna została przewidziana więc dla spółek wodnych i związku spółek wodnych prowadzących głównie działania związane z melioracją, czyli tzw. spółek melioracyjnych.

Według danych z systemu informacyjnego gospodarowania wodami do końca maja 2023 roku w rejestrze znajdowało się 3889: spółek wodnych związków spółek wodnych oraz związków wałowych. Ich rozmieszczenie według siedziby podmiotu prezentuje mapa 12.

Faktyczna liczba takich podmiotów po eliminacji jednostek: wykreślonych, zlikwidowanych oraz o zawieszonych działalności, wyniosła 3 189 spółek. Zbiorowość ta obejmowała nie tylko tzw. spółki melioracyjne, ale również podmioty zajmujące się głównie zaopatrzeniem mieszkańców w wodę. Tym samym

docelowa zbiorowość spółek do których było skierowane wsparcie była znacznie mniej liczna, ale jednocześnie trudna do określenia.

Mapa 12. Siedziby spółek wodnych i związków spółek wodnych w kraju w 2023 roku



Źródło: <https://isok.gov.pl/hydroportal.html>¹⁷

Nie wszystkie „spółki melioracyjne” mogły się jednak ubiegać o wsparcie w ramach poddziałania 5.1. Pierwotnym warunkiem uzyskania dotacji w ramach obszaru B dla spółek wodnych i związku spółek był udział rolników wynoszący

¹⁷ Data dostępu 20.05.2023.

więcej niż połowa wszystkich członków posiadających grunty rolne. Ponadto spółki ubiegające się o pomoc musiały zostać utworzone do wykorzystania, utrzymania oraz eksploatacji urządzeń: służących ochronie gospodarstw członków spółki wodnej przed powodzią oraz do melioracji wodnych i prowadzenia racjonalnej gospodarki na terenach zmeliorowanych będących w posiadaniu jej członków. Potencjalny warunek uczestnictwa w poddziałaniu został w 2021 roku zmodyfikowany¹⁸. Dopuszczono również wsparcie spółek wodnych w których nie tylko przeważają rolnicy wśród wspólników, ale w sytuacji gdy więcej niż połowa zmeliorowanych gruntów rolnych objętych działalnością tego podmiotu była w posiadaniu rolników. Zmiana ta znacząco poszerzała grono potencjalnych beneficjentów zwłaszcza na obszarach o rozbudowanej sieci osadniczej, gdzie liczna grupa posiadaczy zmeliorowanych gruntów nie była rolnikami.

W ocenie panelu ekspertów dopiero po zmianach legislacyjnych przez ustawodawcę zostały właściwie określone warunki udzielenia wsparcia. Reprezentanci spółek wodnych i związku spółek wodnych w czasie dyskusji podkreślali jednak, że zmiany zostały wprowadzone zbyt późno, co miało wpływ na zainteresowanie poddziałaniem ze strony podmiotów.

W odniesieniu do obszaru B również zastosowano punktowe kryterium wyboru operacji. W odróżnieniu od obszaru A w całym analizowanym okresie kryteria te nie uległy zmianom i uzależnione zostały głównie od powierzchni zmeliorowanych użytków rolnych objętych działalnością spółki wodnej lub związku spółek wodnych. Wynosiła ona:

- a. 0 punktów – powierzchnia mniejsza niż 600 ha;
- b. dla powierzchni od 600 do 3600 ha - przyznawano od 0 do 15 punktów, przy czym 15 punktów w przypadku, gdy powierzchnia była równa 3600 ha, a dla pozostałych powierzchni proporcjonalnie mniej, aż do 0 punktów dla obszaru równego 600 ha;
- c. 15 punktów dla powierzchni większej niż 3600 ha

Dodatkowo jeżeli spółka wodna albo związek spółek wodnych działał na terenie gminy poszkodowanej przez powódzie lub deszcze nawalne co najmniej dwukrotnie od dnia 1 stycznia 1997 r. – jednostka otrzymywała dodatkowo 2 punkty.

Przyszli beneficjenci musieli jednocześnie przekroczyć minimalny limit łącznie uzyskanych punktów wynoszący 2,5. W związku z tym pomoc mogły uzyskać spółki posiadające w obszarze swojego działania minimum 700 ha zmeliorowanych użytków rolnych w gminach poszkodowanych przez powódzie lub deszcze nawalne oraz 1100 ha w pozostałych przypadkach.

Wszyscy członkowie panelu ekspertów również pozytywnie ocenili konstrukcję kryteriów udzielania subwencji spółkom wodnym i związkom spółek

¹⁸ § 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia z dnia 27 sierpnia 2021 r. (Dz.U.2021.1597)

wodnych. W kontekście wsparcia inwestycyjnego pozytywnie oceniono wyłącznie najmniejszych podmiotów pod względem obejmowanej działaniem powierzchni zmeliorowanych użytków rolnych.

Pomoc publiczna mogła zostać przyznana do zakupu nowego sprzętu zmechanizowanego służącego utrzymaniu urządzeń melioracji wodnych wykorzystywanych dla celów ochrony terenu przed skutkami powodzi lub deszczu nawalnego, w szczególności ciągników, koparek, rębaków do drewna, kos spalinowych, kosiarek samojezdnych oraz osprzętu do koparek i ciągników, w tym kosiarek, odmularek, rębaków do drewna, przyczep. Ponadto do kosztów kwalifikowanych zaliczono wydatki na zakupu lub rozwoju oprogramowania oraz zakupu patentów i licencji związanych z zakupem powyższego sprzętu.

Rozporządzeniem z dnia 15 czerwca 2022 r. [Dz.U.2022.1316] zakres potencjalnej pomocy został rozszerzony o katalog działalności techniczno-operacyjnych oraz ustalono dla nich stawki ryczałtowe w następującej wysokości¹⁹:

- 1) przebudowa lub remont 1 metra bieżącego rowu melioracyjnego o szerokości dna:
 - a) do 70 cm i głębokości do 1 m - 19 zł,
 - b) do 70 cm i głębokości powyżej 1 m - 27,50 zł,
 - c) powyżej 70 cm i głębokości do 1 m - 31,50 zł,
 - d) powyżej 70 cm i głębokości powyżej 1 m - 37,50 zł;
- 2) darniowanie 1 m² skarpy lub dna rowu melioracyjnego - 25 zł;
- 3) wykonanie 1 metra bieżącego kieszki faszynowej - 40 zł;
- 4) wykonanie umocnienia betonowego 1 metra bieżącego rowu melioracyjnego - 100 zł;
- 5) budowa, przebudowa lub remont 1 metra bieżącego przepustu o średnicy:
 - a) od 40 do 70 cm - 1100 zł,
 - b) powyżej 70 do 100 cm - 2500 zł,
 - c) powyżej 100 cm - 3300 zł;
- 6) budowa stałego progu piętrzącego o wysokości:
 - a) do 1 m - 9000 zł,
 - b) powyżej 1 m do 1,5 m - 15 000 zł;
- 7) przebudowa lub remont stałego progu piętrzącego o wysokości:
 - a) do 1 m - 5000 zł,
 - b) powyżej 1 m do 1,5 m - 8000 zł;
- 8) budowa zastawki o wysokości piętrzenia:
 - a) do 1 m - 23 000 zł,
 - b) powyżej 1 m do 1,5 m - 30 000 zł;

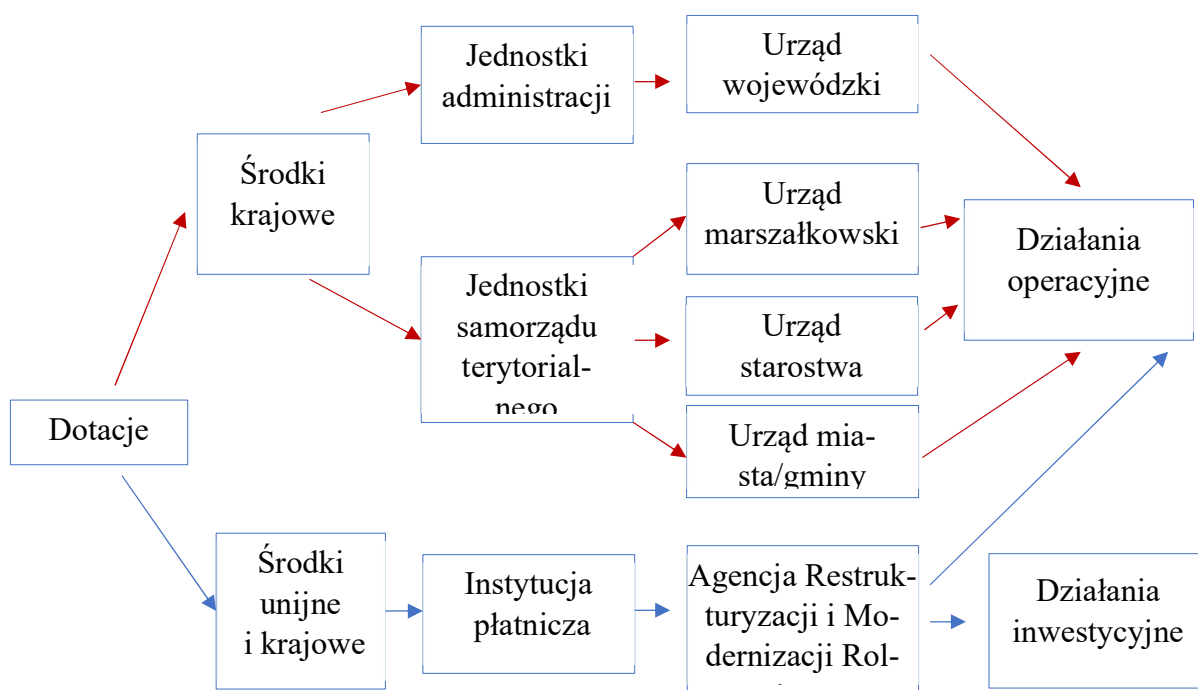
¹⁹ § 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 czerwca 2022 r. [Dz.U.2022.1316].

- 9) przebudowa lub remont zastawki o wysokości piętrzenia:
 - a) do 1 m - 10 250 zł,
 - b) powyżej 1 m do 1,5 m - 14 400 zł;
- 10) budowa, przebudowa lub remont 1 metra b. przepustu z piętrzeniem o średnicy:
 - a) od 40 do 70 cm - 1500 zł,
 - b) powyżej 70 do 100 cm - 3250 zł,
 - c) powyżej 100 cm - 4400 zł;
- 11) oczyszczenie 1 metra bieżącego rurociągu drenarskiego o średnicy:
 - a) od 50 do 100 mm - 10,60 zł,
 - b) powyżej 100 do 150 mm - 13,40 zł,
 - c) powyżej 150 do 200 mm - 17,50 zł;
- 12) przebudowa 1 metra bieżącego sieci drenarskiej o średnicy:
 - a) do 100 mm i głębokości do 1,1 m - 22 zł,
 - b) powyżej 100 mm i głębokości do 1,1 m - 28,80 zł;
- 13) przełożenie 1 metra bieżącego rurociągu drenarskiego o średnicy:
 - a) do 100 mm i głębokości ponad 1,1 m - 28,80 zł,
 - b) powyżej 100 mm i głębokości ponad 1,1 m - 35 zł;
- 14) przebudowę lub remont studzienki drenarskiej - 3000 zł;
- 15) przebudowa lub remont pojedynczego wylotu drenarskiego o średnicy:
 - a) od 50 do 100 mm - 230 zł,
 - b) powyżej 100 do 150 mm - 250 zł,
 - c) powyżej 150 mm do 200 mm - 280 zł;
- 16) przebudowa lub remont podwójnego wylotu drenarskiego o średnicy:
 - a) od 50 do 100 mm - 400 zł,
 - b) powyżej 100 do 150 mm - 450 zł,
 - c) powyżej 150 do 200 mm - 500 zł;
- 17) przystosowanie studzienki drenarskiej lub wylotu drenarskiego do funkcji retencyjnej - 1250 zł;

Cały panel ekspercki uznał, że zakres przedmiotowy dotyczący możliwości dofinansowania zakupu nowego sprzętu zmechanizowanego określono prawidłowo. Ustalona przez ustawodawcę lista maszyn i urządzeń spełniała oczekiwania potencjalnych beneficjentów. Problematycznym jest jednak współfinansowanie działalności techniczno-operacyjnych spółek wodnych i związku spółek wodnych z poddziałania 5.1., a więc operacji możliwych do subwencjonowania za pośrednictwem ARiMR jedynie od 2022 roku. Nie było wprowadzić zastrzeżeń co do przedmiotowego zakresu katalogu działań techniczno-operacyjnych, ale do mechanizmu wsparcia. Ten kierunek dotowania jest konkurencyjny w stosunku do subwencji stosowanych do podobnych lub takim samym działaniom wspieranych

ze środków krajowych (schemat 1). W odróżnieniu od poddziałania 5.1 wsparcie spółek wodnych i związków spółek wodnych za pośrednictwem jednostek administracyjnych państwa i samorządu terytorialnego jest udzielane corocznie już od kilku lat. W ramach tej ścieżki subwencjonowania są stosowane wprawdzie zróżnicowane: warunki, kryteria, poziom wsparcia, ale są one bardzo dobrze znane wszystkim interesariuszom. W związku z tym łatwiej jest beneficjentom aplikować o dopłaty w ramach znanych procedur i instytucji.

Schemat 1. Źródło finansowania, instytucje przekazujące, wspierana działalność



Źródło: opracowanie własne.

Ustawodawca początkowo ustanowił maksymalną kwotę wsparcia dla jednego beneficjenta na kwotę 500 tys. zł. Od 2019 roku kwota ta została zwiększona do 1 mln zł²⁰. Zarówno w przypadku poniesienia nakładów o charakterze inwestycyjnym, jak również od 2022 roku na działania techniczno-operacyjne poziom subwencji nie mógł przekroczyć 80% kosztów kwalifikowalnych.

Większość członkowie panelu eksperckiego uznała maksymalną kwotę wsparcia spółek wodnych, jak również stawki ryczałtowe dla działalności techniczno-operacyjnych za optymalne. Odmienne zdanie w tej kwestii wyrażały

²⁰ § 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia z dnia 11 września 2019 r. [Dz.U.2019.1814]

jednie osoby reprezentujące spółki wodne i związki spółek wodnych, a więc rzeczywistych i potencjalnych beneficjentów. W ich ocenie kwoty te została ustalone na zbyt niskim poziomie. Jednak maksymalna kwota wsparcia mogła być głównym czynnikiem ograniczającym w zaledwie pojedynczych podmiotach korzystających z płatności lub tych, które złożyły wniosek o wsparcie. W przypadku stawek ryczałtowych dla działalności techniczno-operacyjnych ważniejszy wpływ miała wspomniana konkurencyjność dopłat ze środków krajowych.

Łącznie do końca 2022 roku spółki wodne złożyły wnioski do 252 operacji zlokalizowanych głównie w województwach: mazowieckim, warmińsko-mazurskim oraz kujawsko-pomorskim (tabela 3).

Tabela 3. Liczba wniosków o przyznanie pomocy w obszarze B poddziałania 5.1 i ogółem kwota kwalifikowana z wniosków w poszczególnych województwach do końca 2022 roku

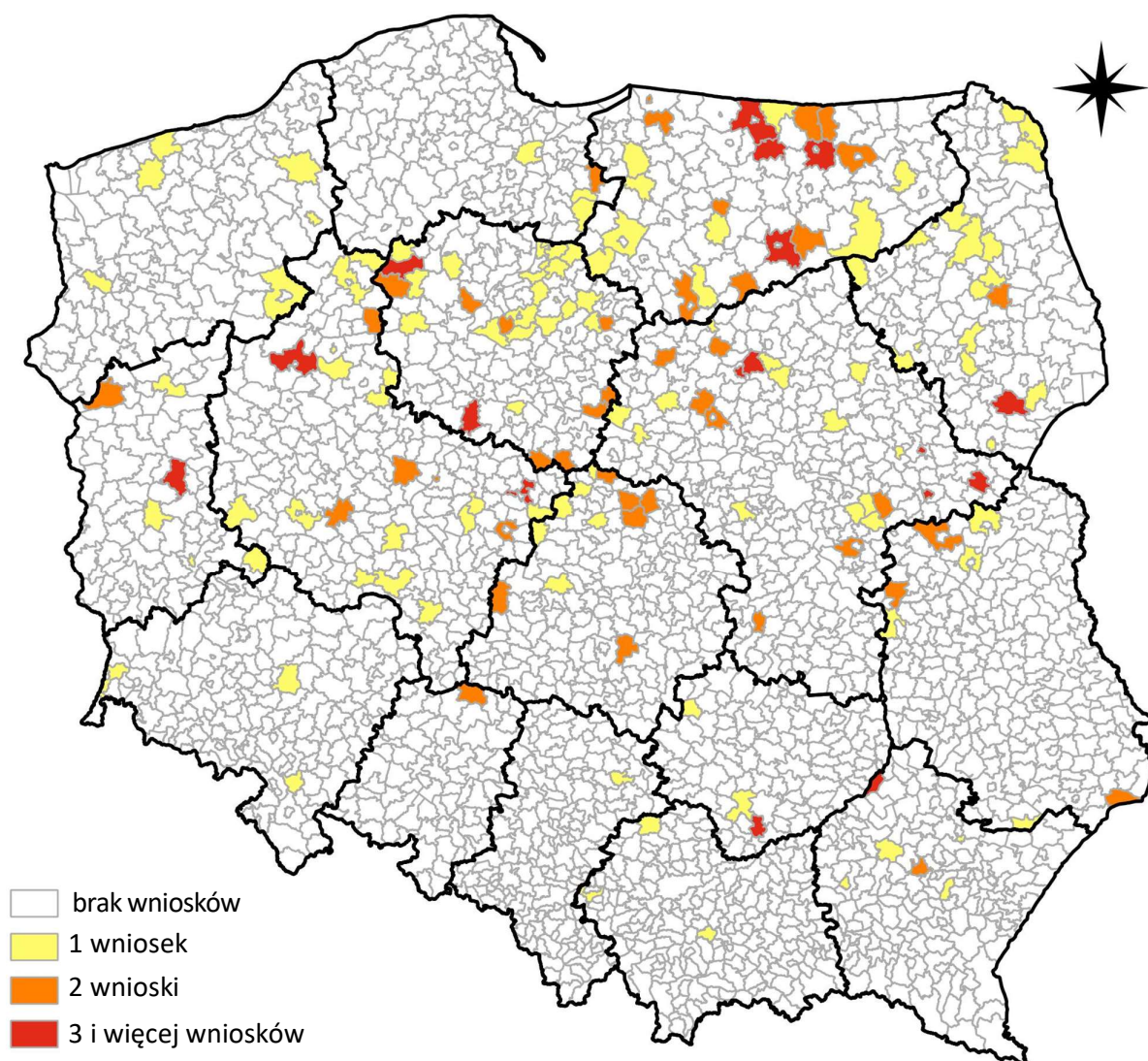
Województwo	Według operacji:			
	wszystkich		według spółek	
	liczba wniosków	kwota kosztów kwalifik.(zł)	liczba ^a	kwota wnioskowana wg. umowy (zł)
dolnośląskie	3	2 630 478	3	2 156 480
kujawsko-pomorskie	40	17 521 796	28	14 039 827
lubelskie	10	4 367 666	7	3 918 084
lubuskie	9	4 347 215	6	3 333 930
łódzkie	18	8 007 328	12	6 578 670
małopolskie	3	4 920 581	3	2 990 192
mazowieckie	45	17 405 936	27	14 015 831
opolskie	***	***	***	***
podkarpackie	9	4 775 848	6	3 756 784
podlaskie	22	9 623 668	19	8 059 909
pomorskie	5	4 947 543	4	3 287 120
śląskie	***	***	***	***
świętokrzyskie	5	2 387 919	3	2 045 121
warmińsko-mazurskie	42	39 473 306	33	30 073 232
wielkopolskie	32	14 244 812	21	10 449 239
zachodniopomorskie	6	4 331 751	5	3 681 236
Łącznie	252	140 584 847	179	109 664 854

^a W sytuacji, gdy dana spółka składała więcej niż jeden wniosek liczba w tej kolumnie została dla tego podmiotu zredukowana do jeden. *** Z uwagi na zbyt małą liczbę obiektów dane zostały ukryte.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

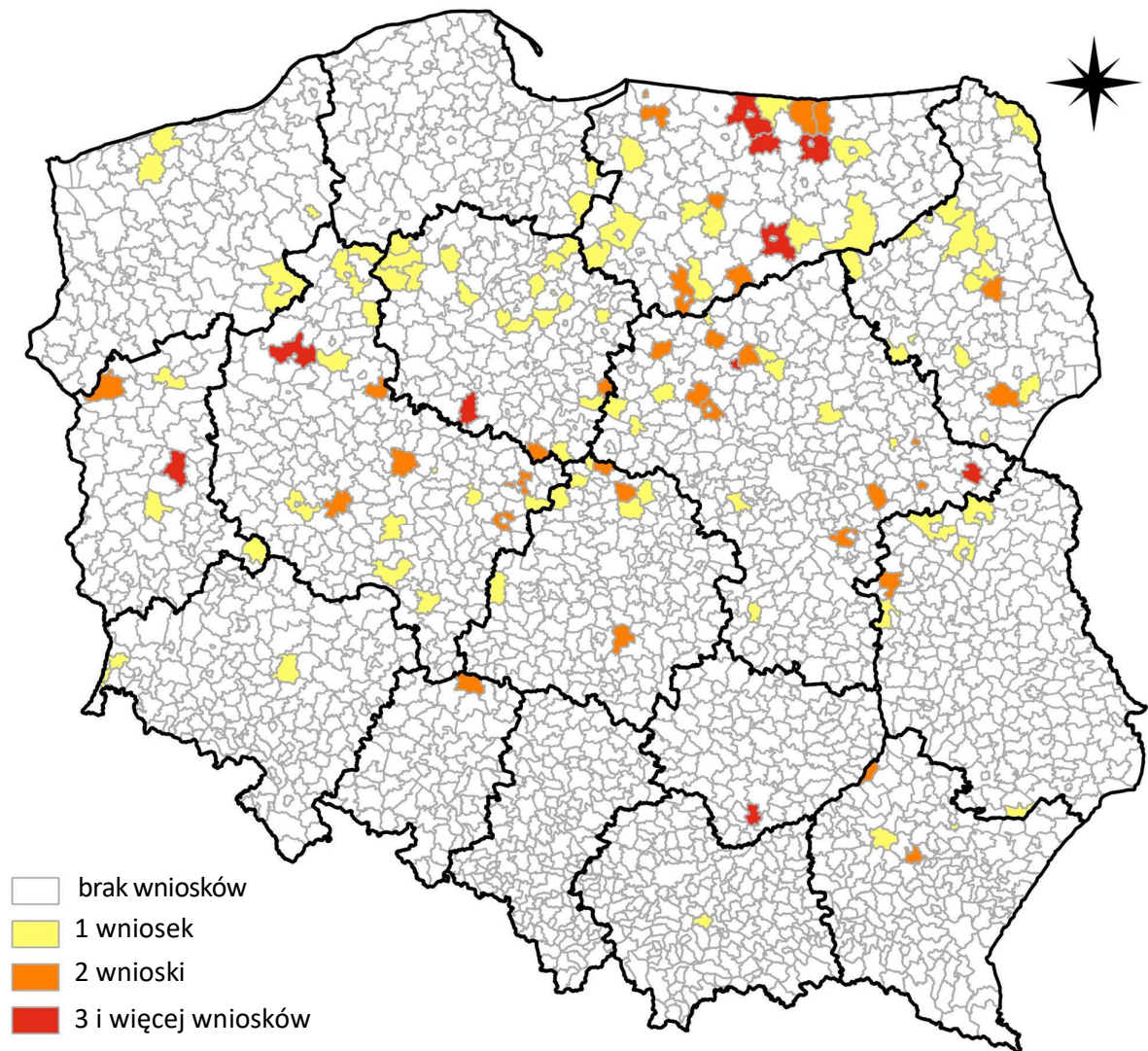
Uwzględniając jednak fakt, że spółka mogła złożyć więcej niż jeden wniosek w różnych naborach ostateczną liczbę wnioskujących spółek i związku spółek ustalono na 179 podmiotów. Rozkład przestrzenny złożonych wniosków, jak również spółek i związków spółek wnioskujących o wsparcie w ramach obszaru B była zróżnicowana przestrzennie w kraju (mapa 13, 14).

Mapa 13. Liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy w obszarze B poddziałania 5.1 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Mapa 14. Liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy w obszarze B poddziałania 5.1 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku przez poszczególne spółki wodne¹



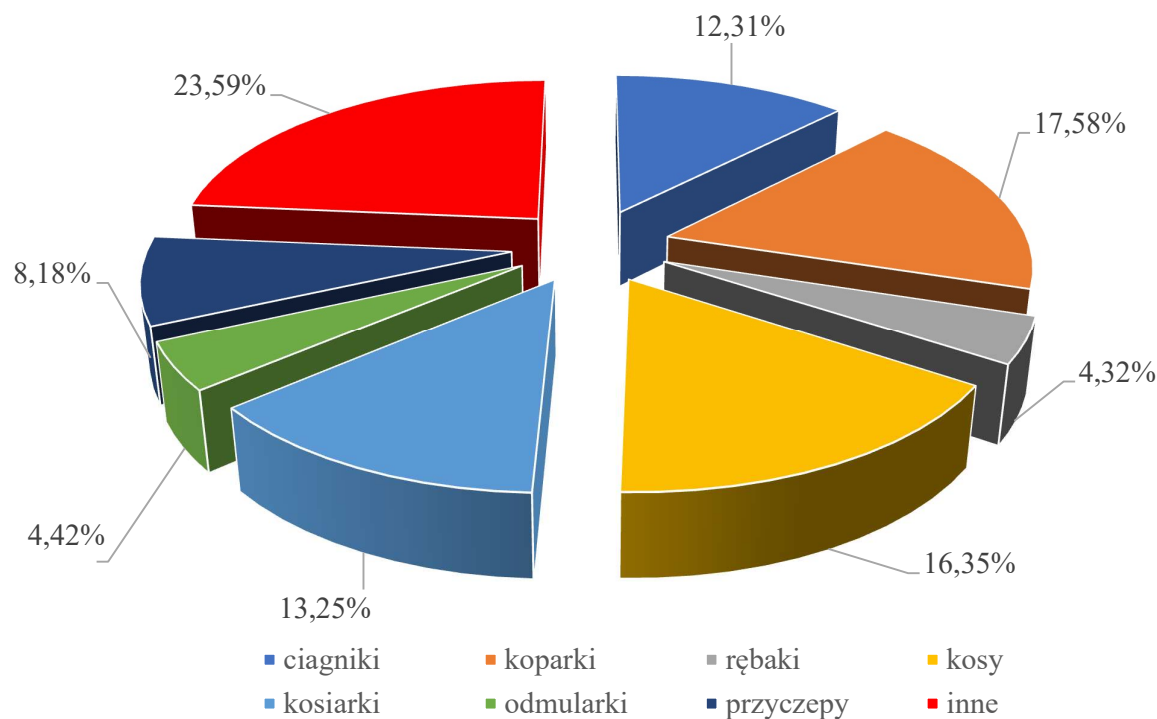
¹ Liczbę wniosków zredukowano do jeden w przypadku spółek wodnych składających więcej niż jeden wniosek o wsparcie w badanym okresie programowania.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Łącznie koszty kwalifikowane uwzględnione we wnioskach do końca 2022 roku wyniosły ponad 140,5 mln zł. Przedmiotem dofinansowania były jednak tylko operacje o charakterze inwestycyjnym, co wynikało z zakresu przedmiotowego wsparcia obowiązującego do połowy 2022 roku.

W ramach obszaru B spółki i związki spółek wodnych ubiegały się o dofinansowanie głównie do zakupu maszyn i urządzeń przystosowanych do pracy z koparkami i ciągnikami (prawie 23,6%). Pod względem ilościowym kolejną grupą środków trwałych były koparki (17,6%), kosy (16,35%) i kosiarki (wykres 7).

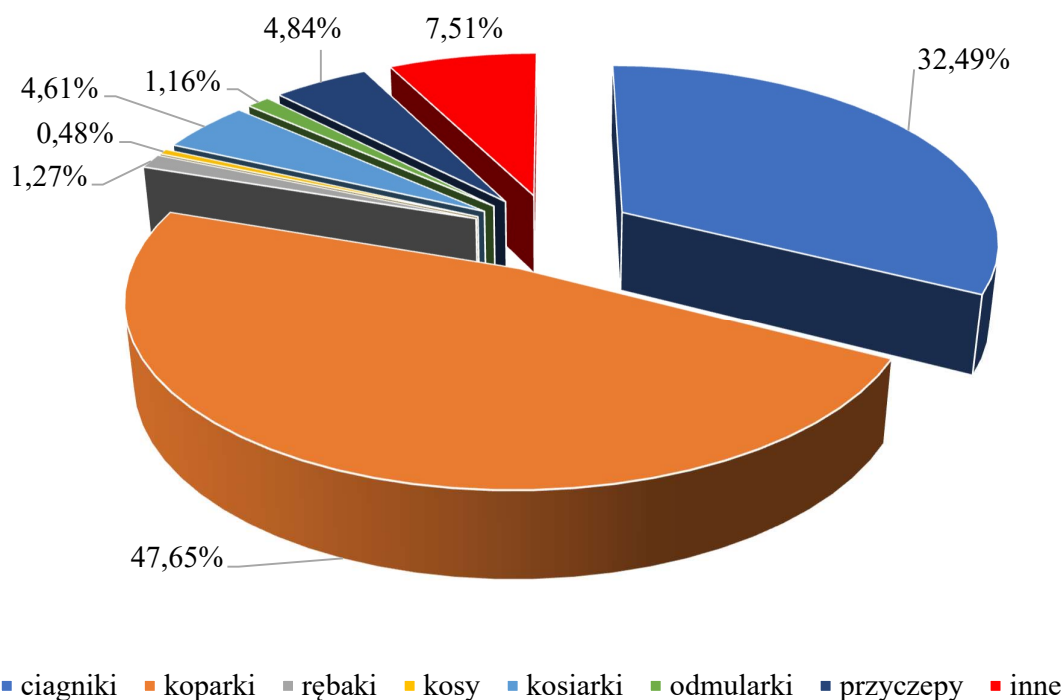
Wykres 7. Struktura ilościowa maszyn i urządzeń będących przedmiotem dofinansowania z poddziałania 5.1 w obszarze B (koniec 2022 roku)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Uwzględniając koszty kwalifikowane pod względem wartościowym ubiegano się głównie o subwencje do koparek (47,65%) i ciągników (32,5%), na które przypadało ponad 80 % łącznych kosztów kwalifikowanych w ramach planowanych nakładów inwestycyjnych. Koszty kwalifikowane przeznaczone na zakup pozostałych środków trwałych miały znaczenie marginalne (wykres 8). Nie jest to zaskoczeniem biorąc pod uwagę główny przedmiot działalności spółek wodnych i związku spółek wodnych oraz zakres wykonywanych prac w zakresie melioracyjnym.

Wykres 8. Struktura wartościowa maszyn i urządzeń będących przedmiotem dofinansowania z poddziałania 5.1 w obszarze B (koniec 2022 roku)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

W obszarze B na koniec 2022 roku umowy o płatności zostały podpisane dla 185 operacji w całym kraju. Wsparcie budżetowe otrzymało natomiast 140 spółek wodnych i związku spółek wodnych z siedzibami w 15 województwach (tabela 4). Rozmieszczenie ich przestrzenne w poszczególnych gminach prezentuje mapa 15.

Tabela 4. Liczba wniosków o płatność w obszarze B poddziałania 5.1 i ogółem kwota kwalifikowana z wniosków o płatność w poszczególnych województwach do końca 2022 roku

Województwo	Według :			
	wszystkich operacji		według spółek	
	liczba wniosków	kwota (zł)	liczba ^a	kwota (zł)
dolnośląskie	2	1 481 700	2	1 481 700
kujawsko-pomorskie	24	8 168 325	20	8 168 325
lubelskie	7	3 231 422	6	3 231 422
lubuskie	8	3 478 390	5	3 478 390
łódzkie	12	4 388 292	9	4 388 292

tabela 4 c.d.

małopolskie	***	***	***	***
mazowieckie	34	11 086 526	21	11 086 526
opolskie	***	***	***	***
podkarpackie	6	3 176 360	4	3 176 360
podlaskie	19	7 556 411	17	7 556 411
pomorskie	***	***	***	***
śląskie	0	0	0	0
świętokrzyskie	3	1 369 500	1	1 369 500
warmińsko-mazurskie	37	32 603 784	29	32 603 784
wielkopolskie	24	11 310 064	17	11 310 064
zachodniopomorskie	4	3 020 367	5	3 384 367
Łącznie	185	94 542 154	140	94 906 154

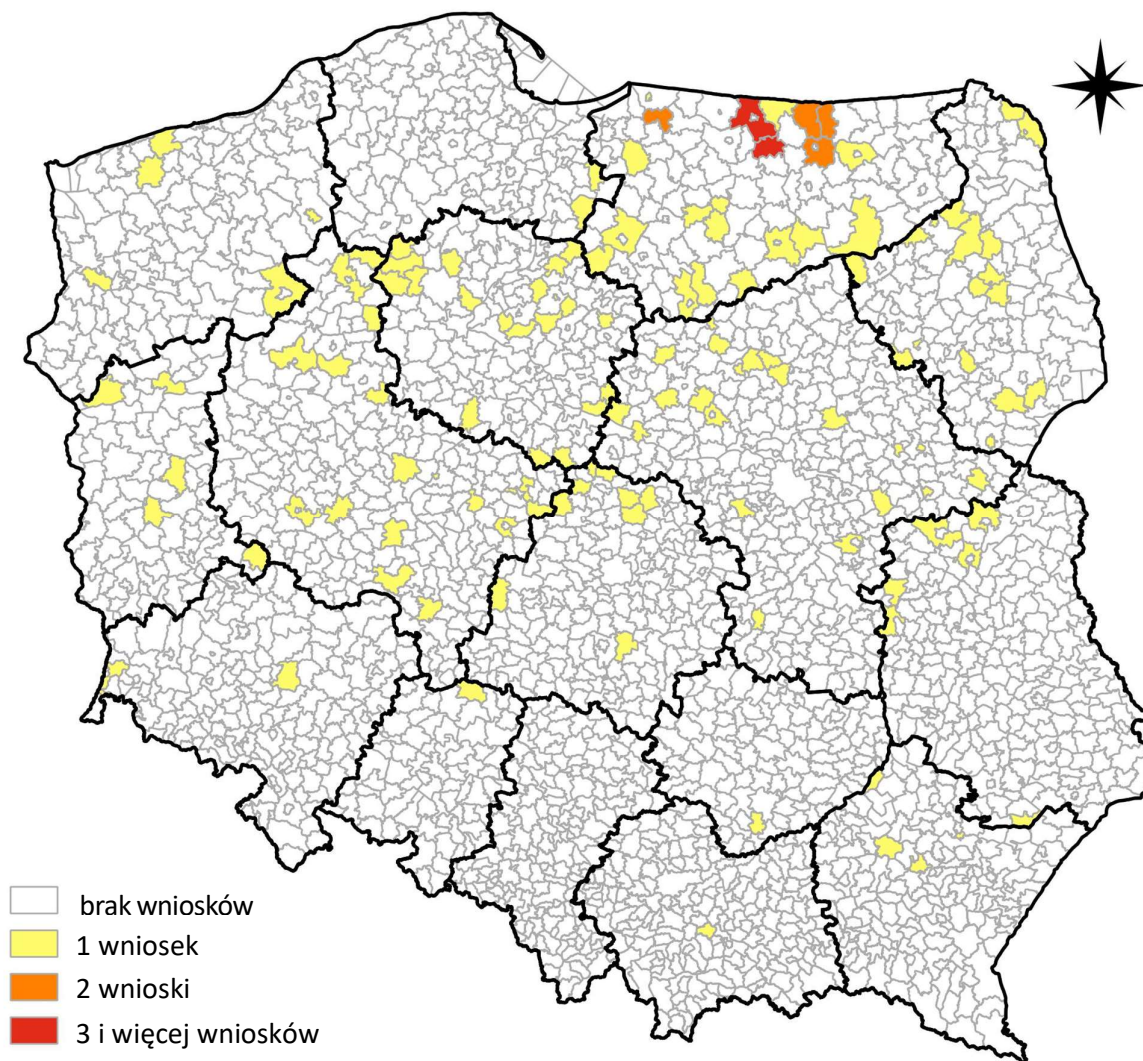
^a W sytuacji, gdy dana spółka składała więcej niż jeden wniosek o płatność liczba w tej kolumnie została dla tego podmiotu zredukowana do jeden. *** Z uwagi na zbyt małą liczbę obiektów dane zostały ukryte.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Uwzględniając 800 spółek i związków spółek wodnych, jako przewidywaną ostateczną grupę dla której planowano subwencje, potencjalni beneficjentami wsparcia obszaru B do 2022 roku stanowili jedynie 17,5% tej liczby. Wskaźnik rezultatu, a więc udział wnioskodawców o pomoc w relacji do całej populacji wyniósł natomiast 5,61%.

Łącznie spółki wodne do końca 2022 roku złożyły wnioski o płatności na dofinansowanie kosztów kwalifikowanych wynoszące 94,5 mln zł. W odniesieniu do kwoty docelowej przewidzianej w tym obszarze interwencji stanowiło to 48,9% limitu uwzględnionego w rozporządzeniu z dnia 18 stycznia 2023 r. spółek wodnych i związku spółek wodnych[Dz.U. 2023 poz. 157].

Mapa 15. Liczba złożonych wniosków o płatność w ramach w obszarze B poddziałania 5.1 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

4.2. Poddziałanie 5.2

W ramach poddziałania 5.2 ustawodawca przewidział możliwość udzielenia wsparcia rolnikom będącymi posiadaczami gospodarstwa rolnego o powierzchni co najmniej 1 ha gruntów rolnych prowadzącego działalność roślinną lub zwierzęcą z wyłączeniem chowu lub hodowli ryb. Tak więc potencjalna grupa docelowa została bardzo szeroko zdefiniowana i według danych GUS mogła liczyć nawet 1 317 tys. podmiotów w kraju.

Warunkiem uzyskania płatności było jednak poniesienie straty w roku składania wniosku o przyznanie pomocy lub w co najmniej jednym z dwóch lat poprzedzających rok składania wniosku o przyznanie pomocy:

1. w gospodarstwie, którego jest posiadaczem, spowodowane co przez co najmniej jedną z następujących klęsk żywiołowych: powódź, deszcz nawalny, suszę, przymrozki wiosenne, ujemne skutki przezimowania, obsunięcie się ziemi, lawinę, grad, huragan, uderzenie pioruna. Szkody wyniosły co najmniej 30% średniej rocznej produkcji rolnej w gospodarstwie z trzech lat poprzedzających rok, w którym wystąpiła szkoda, albo z trzech lat w okresie pięcioletnim poprzedzającym rok, w którym wystąpiła szkoda, z pominięciem roku o najwyższej i najniższej produkcji w gospodarstwie – w uprawach rolnych. W gospodarstwach ze zwierzętami gospodarskimi dotyczą składnika gospodarstwa, którego odtworzenie wymaga poniesienia kosztów wchodzących w zakres kosztów kwalifikowalnych;
2. którym powiatowy lekarz weterynarii nakazał, w drodze decyzji, zabicie świń lub zniszczenie zwłok świń w celu zwalczania ASF i nastąpiła utrata co najmniej 30% pogłowia świń będącego w posiadaniu producenta.

Pomoc była przyznawana na operacje zapewniającą odtworzenie składnika gospodarstwa, który uległ zniszczeniu bądź uszkodzeniu - w przypadku określonym w punkcie 1 (grupa 1). Umożliwiać ona miała odtworzenie potencjału produkcji rolnej w gospodarstwie przez realizację inwestycji niezwiązanej z produkcją świń - w przypadku określonym w punkcie 2 (grupa 2). O płatność można było również wnioskować na inwestycje związane bezpośrednio z działalnością rolniczą, w tym również przygotowaniem do sprzedaży produktów rolnych wytwarzanych w gospodarstwie.

Do kosztów kwalifikowalnych lub podlegających refundacji zaliczono wydatki poniesione na:

- 1) budowę, przebudowę lub remontu budynków, a w przypadku grupy 1 wyłącznie tych które nie podlegały obowiązkowemu ubezpieczeniu, pod warunkiem wykorzystywania ich wyłącznie do produkcji rolnej oraz do przechowywania, magazynowania, przygotowywania do sprzedaży produktów rolnych. Uwzględniano wydatki związane z zakupem lub montażem

- instalacji technicznej, zakupem wyposażenia, kosztami rozbiórki i utylizacji materiałów szkodliwych pochodzących z rozbiórki, pod warunkiem że rozbiórka była niezbędna do realizacji operacji;
- 2) zakupu nowych maszyn, urządzeń, tuneli foliowych oraz innego wyposażenia do produkcji rolnej, przechowalnictwa, suszenia, magazynowania, przygotowywania produktów rolnych do sprzedaży, w szczególności sprzętu do uprawy, pielęgnacji, ochrony, nawożenia oraz zbioru roślin, lub urządzeń do przygotowania, przechowywania, czyszczenia, sortowania, kalibrowania i konfekcjonowania produktów rolnych, maszyn lub urządzeń do przygotowywania lub składowania pasz, maszyn lub urządzeń do pojenia, zadawania pasz, urządzeń do pozyskiwania lub przechowywania mleka;
 - 3) odtwarzanie:
 - a) plantacji chmielu, sadów lub plantacji krzewów owocowych, gatunków owocujących efektywnie dłużej niż 5 lat, w tym koszty zakupu materiału szkółkarskiego przeznaczonego do założenia sadu lub plantacji krzewów owocowych, gatunków owocujących
 - b) potencjału produkcji rolnej w gospodarstwie przez zakładanie plantacji chmielu, sadów lub plantacji krzewów owocowych, gatunków owocujących efektywnie dłużej niż 5 lat, w tym koszty zakupu materiału szkółkarskiego przeznaczonego do założenia sadu lub plantacji krzewów owocowych gatunków owocujących.
 - 4) zakupu zwierząt gospodarskich wchodzących w skład stada podstawowego
 - 5) zakupu sprzętu komputerowego i oprogramowania oraz zakupu patentów i licencji służących wsparciu prowadzonej działalności rolniczej;
 - 6) zakupu, instalacji lub budowy elementów infrastruktury technicznej wpływających bezpośrednio na warunki prowadzenia działalności rolniczej.

Na uwagę zasługuje fakt, że w przypadku odtwarzania upraw w sytuacji gdy producent nie zawarł umowy ich obowiązkowego ubezpieczenia upraw pomocy na odtwarzanie tego składnika gospodarstwa pomniejszono o 50%.

Maksymalna kwota wsparcia, jaką mógł otrzymać rolnik na „Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej” w całym okresie realizacji PROW 2014-2020, wynosiła 300 tys. zł, z tym że nie mogła ona przekroczyć poziomu 80% kosztów kwalifikowalnych. Kryterium kwalifikacji była kolejność złożenia wniosków.

W ramach poddziałania 5.2 do końca 2022 roku złożono 604 wnioski na kwotę ponad 51 mln zł (tabela 5). Tak więc nie zostały osiągnięty wskaźnik produktowy zakładający około 750 beneficjentów. Biorąc pod uwagę fakt, że nabór wniosków będzie prowadzony przez cały 2023 rok liczby te mogą ulec znacznym zmianom.

Tabela 5. Liczba wniosków o przyznanie pomocy oraz o płatność w poddziałaniu 5.2 oraz kwota kwalifikowana z wniosków o wsparcie i o płatność w poszczególnych województwach do końca 2022 roku

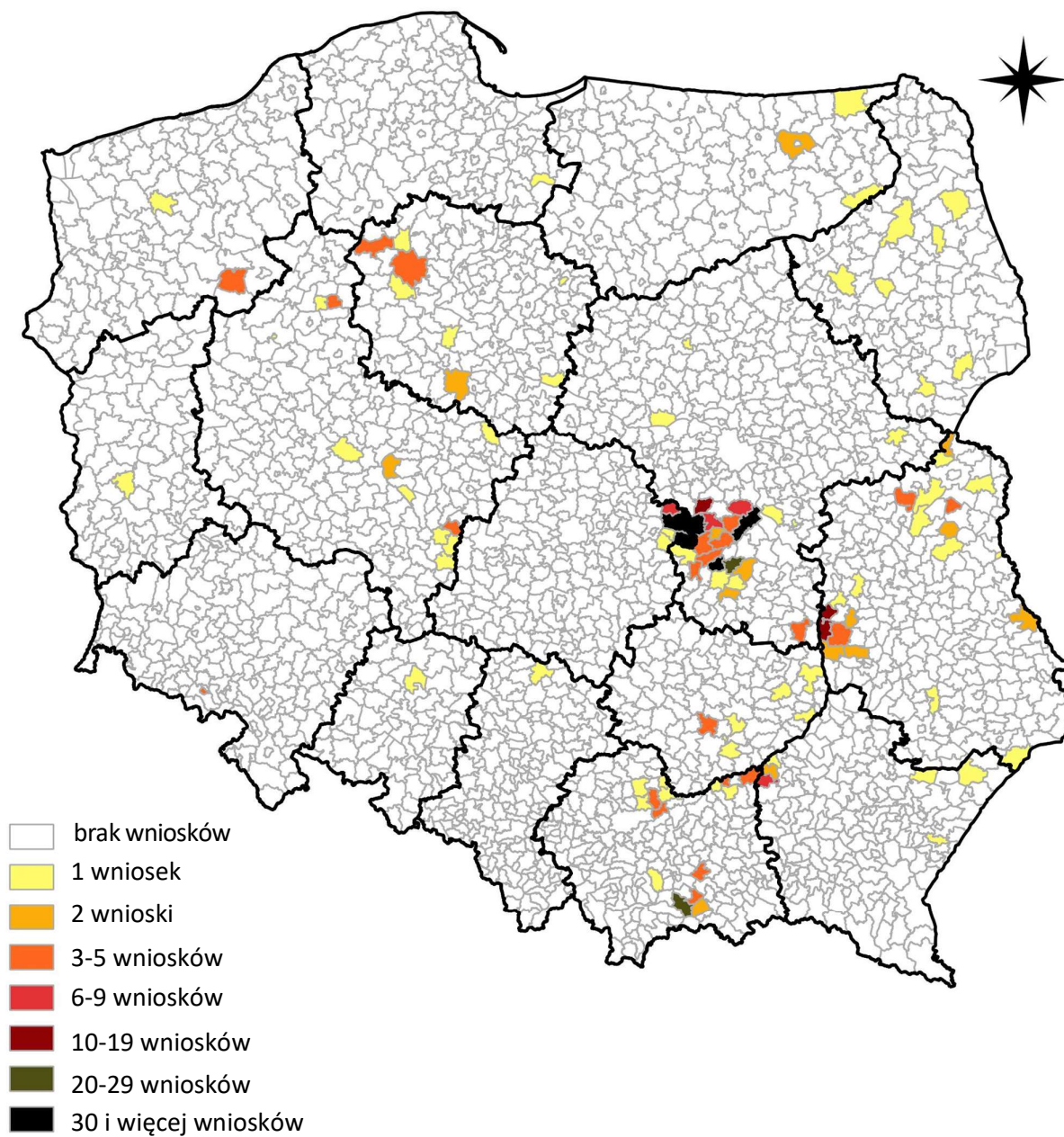
Województwo	Według operacji z wniosków o:			
	przyznanie pomocy		wypłatę płatności	
	liczba wniosków	kwota (zł)	liczba	kwota (zł)
dolnośląskie	3	124 600	3	124 600
kujawsko-pomorskie	13	1 943 342	11	1 131 947
lubelskie	62	5 238 770	50	3 686 036
lubuskie	***	***	***	***
łódzkie	141	15 283 139	129	13 075 741
małopolskie	58	3 727 867	44	2 326 428
mazowieckie	267	16 650 954	239	13 630 364
opolskie	***	***	1	22 200
podkarpackie	13	1 392 352	9	1 108 525
podlaskie	7	1 707 628	5	1 261 620
pomorskie	***	***	0	0
śląskie	***	***	***	***
świętokrzyskie	10	886 168	6	690 075
warmińsko-mazurskie	4	1 248 157	4	1 346 635
wielkopolskie	18	1 927 012	14	1 470 394
zachodniopomorskie	4	416 130	3	210 932
Łącznie	604	51 187 546	520	40 630 328

*** Z uwagi na zbyt małą liczbę obiektów dane zostały ukryte.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

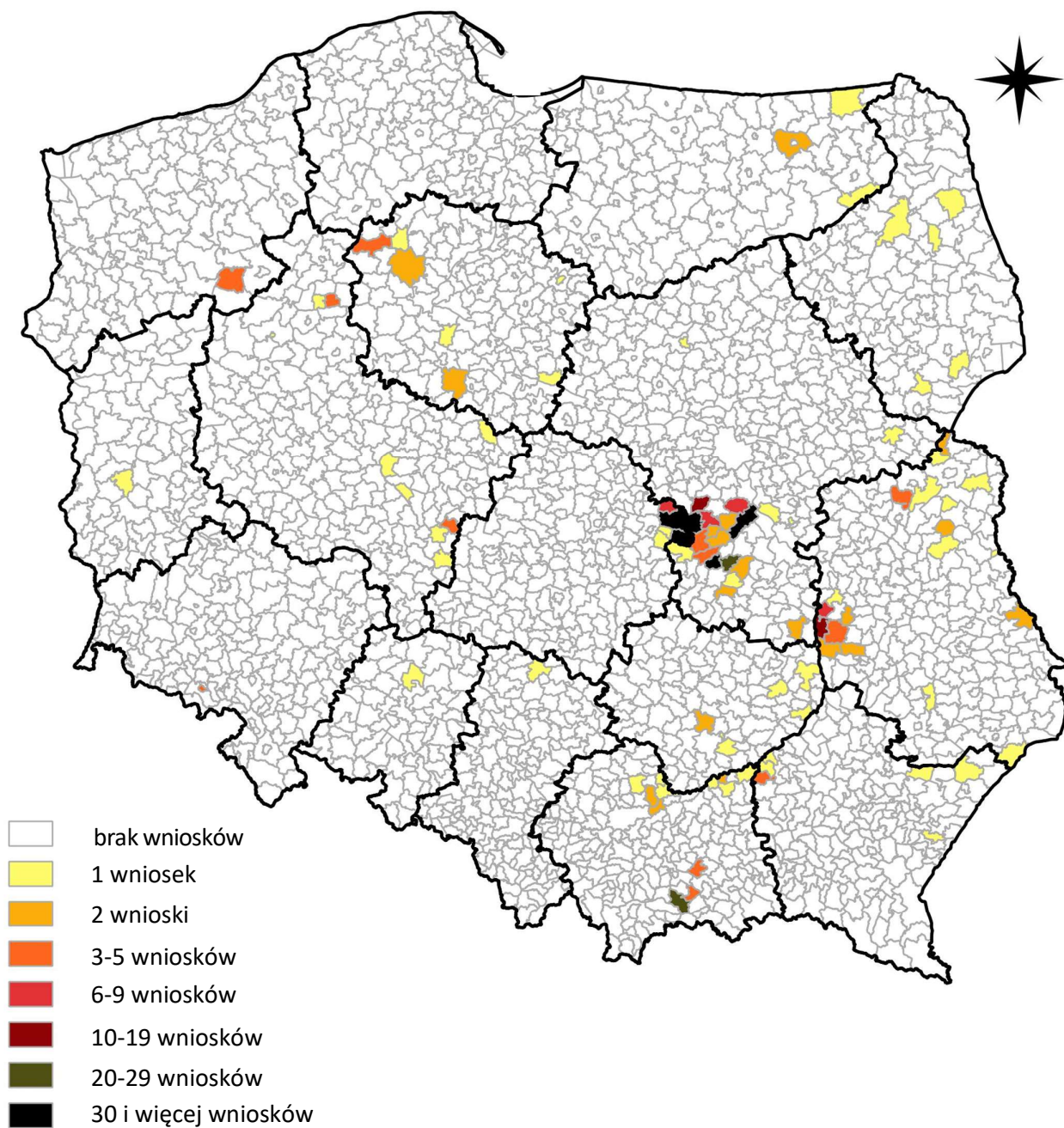
Skupienie gmin w których obserwowano koncentrację wniosków o wsparcie i płatność w ramach poddziałania 5.2 stwierdzono jedynie w województwie mazowieckim i lubelskim (mapa 16, 17).

Mapa 16. Liczba złożonych wniosków o przyznanie pomocy w poddziałaniu 5.2 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR.

Mapa 17. Liczba złożonych wniosków o płatność w poddziałaniu 5.2 w poszczególnych gminach Polski w ramach PROW 2014-2020 do końca 2022 roku

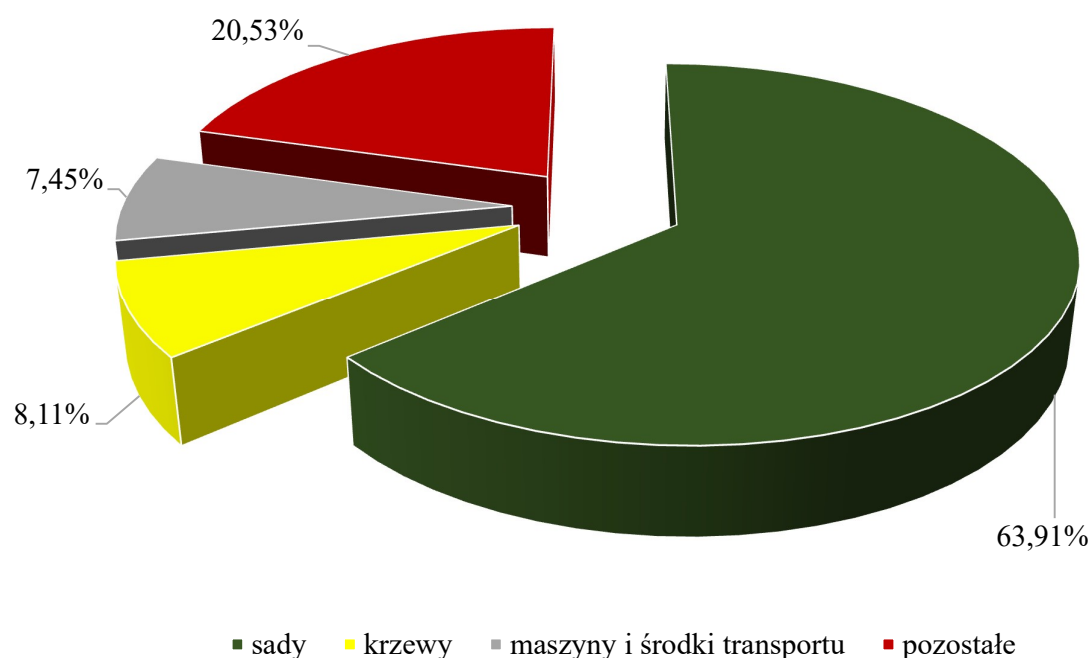


Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR.

Koszty kwalifikowane w ramach wniosków o wsparcie wyniosły 51,2 mln zł na koniec 2020 roku natomiast wniosków o płatności – 40,6 mln zł. Koszty kwalifikowane stanowiły więc 88,7% w odniesieniu do kwoty przewidywanej na to poddziałanie w ramach rozporządzenia z dnia 18 stycznia 20223 [Dz.U. 2023 poz. 157].

Analizując wnioskodawców poddziałania 5.2 na podstawie rodzaju planowanych i zrealizowanych inwestycji ze zbiorowości wydzielono dodatkowo dwie najliczniejsze grupy potencjalnych beneficjentów (wykres 9).

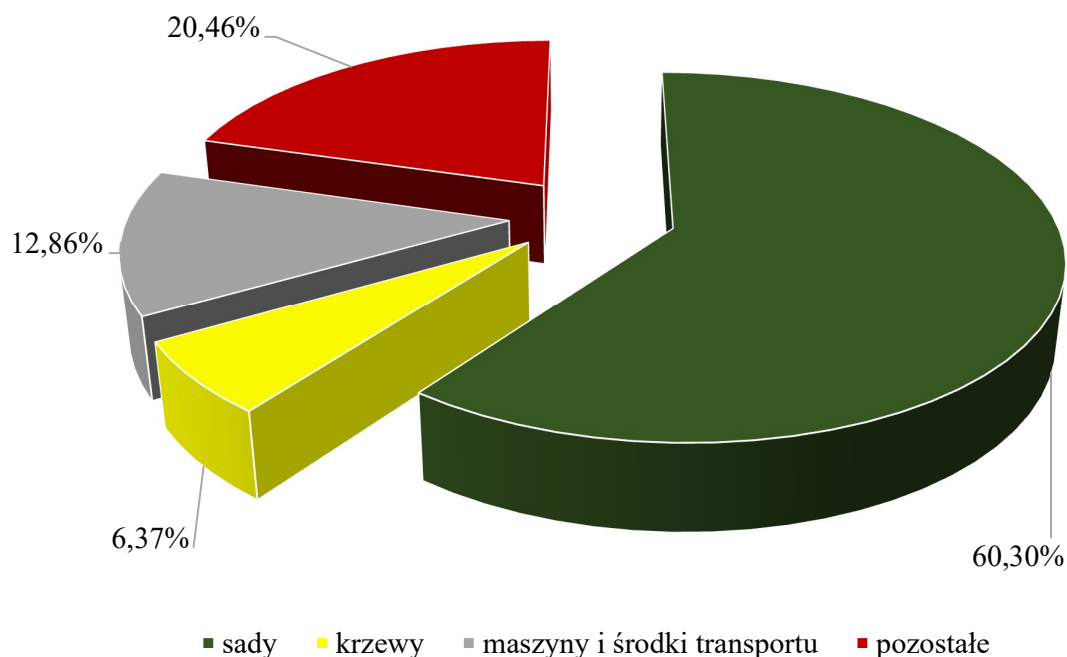
Wykres 9. Struktura ilościowa planowanych inwestycji w gospodarstwach rolnych według kosztów kwalifikowanych będących przedmiotem dofinansowania z poddziałania 5.2 (koniec 2022 roku)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Pierwsza z nich były to gospodarstwa odtwarzające sady natomiast drugą krzewy owocowe. Grupa sadowników liczyła 386 wnioskodawców o wsparcie i 347 beneficjentów poddziałania (wnioskodawców o wypłatę płatności), natomiast druga (odtwarzająca krzewy owocowe) 48 wnioskodawców i 33 beneficjentów. W stosunku do całej populacji posiadaczy upraw w kraju wnioskodawcy o pomoc stanowili odpowiednio 0,21% – sadownicy oraz 0,6 % – posiadacze upraw krzewów. O ile pod względem szacowanych kosztów kwalifikacyjnych również dominowały sady, to nakłady na odtwarzanie krzewów nieznacznie ustępowały łącznie skumulowanym planowanym nakładom na zakup maszyn i środków transportu obejmujących również ciągniki rolnicze (wykres 10).

Wykres 10. Struktura wartościowa planowanych inwestycji w gospodarstwach rolnych według kosztów kwalifikowanych będących przedmiotem dofinansowania z poddziałania 5.2 (koniec 2022 roku)

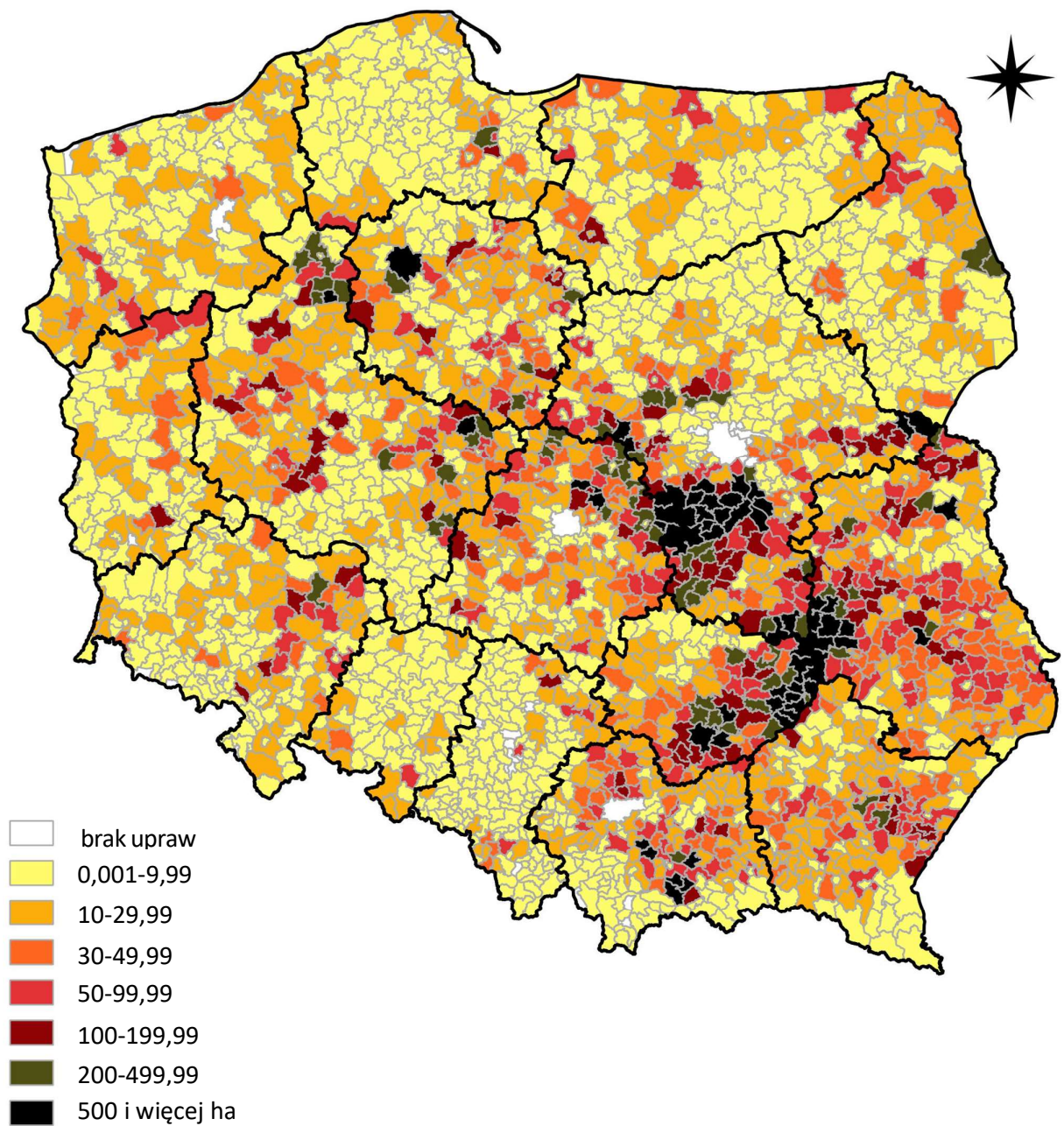


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych ARiMR.

Rozmieszczenie powierzchni do odtwarzania sadów i krzewów owocowych wnioskowanej o wsparcia w ramach analizowanego poddziałania w układzie terytorialnym kraju prezentuje mapa 19 i 21). Pokrywały się one z koncentracją przestrzenną upraw tych roślin (mapa 18, 20). Z punktu widzenia globalnej powierzchni upraw odgrywały one jednak marginalne znaczenie. Powierzchnia planowanych nowych nasadzeń sadów stanowiły bowiem jedynie 0,21% całkowitej powierzchni plantacji w kraju, w przypadków krzewów jedynie 0,6% powierzchni ich uprawy w 2022 roku.

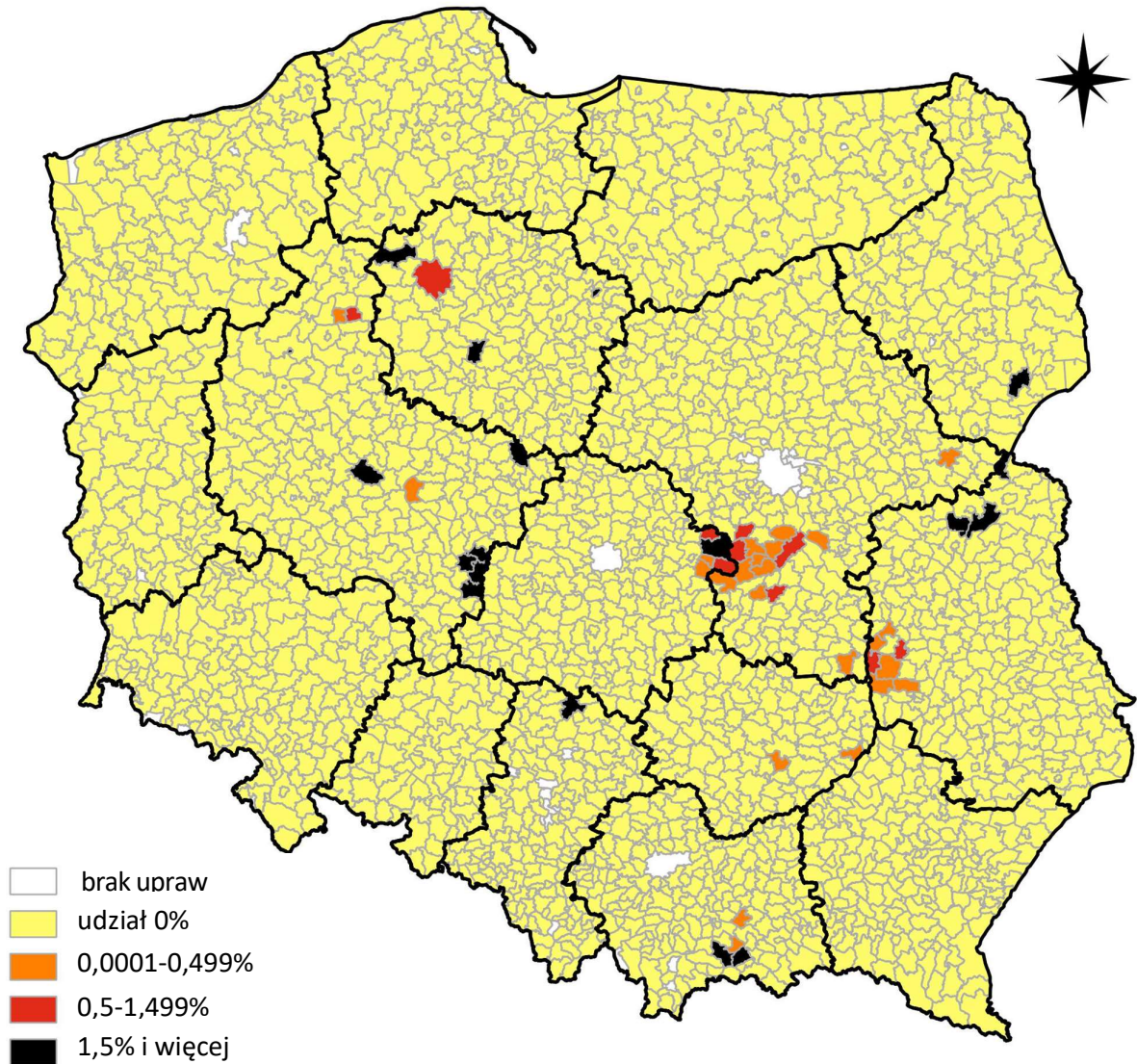
Z punktu widzenia ewaluacyjnego w ocenie autorów: warunki, kryteria oraz przedmiot dofinansowania w poddziałaniu 5.2 zostały prawidłowo określone. Jednocześnie obok ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz obowiązkowych pozostałych ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie realizacja tego poddziałania stanowiła dodatkowy instrument zwiększający bezpieczeństwo producentów rolnych.

Mapa 18. Sady – powierzchnia w ha w poszczególnych gminach kraju
w 2022 roku



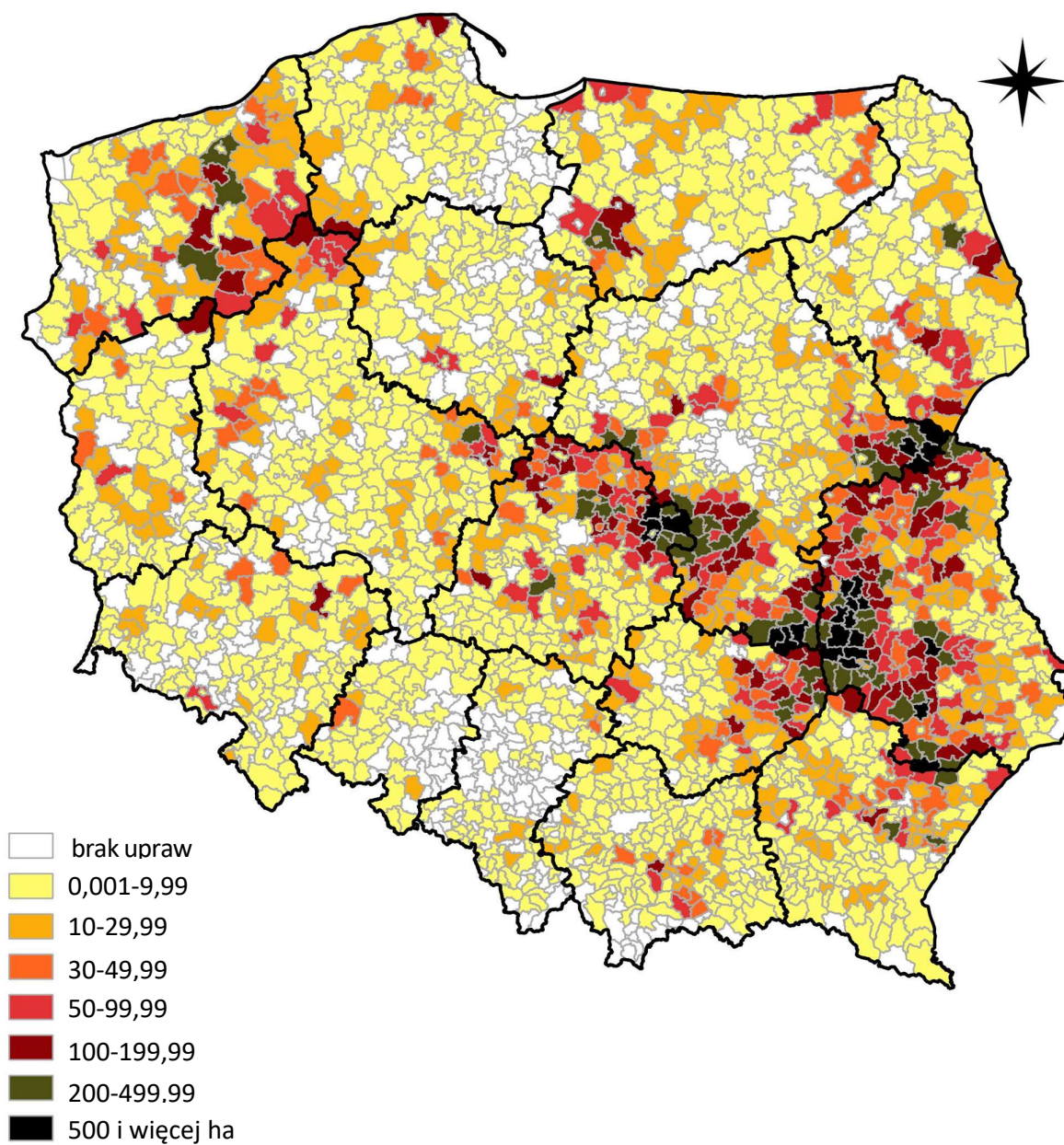
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Mapa 19. Udział (%) powierzchni sadów do której wnioskowano o płatności w poddziałaniu 5.2 w ramach PROW 2014-2020 w powierzchni sadów w poszczególnych gminach kraju w 2022 roku



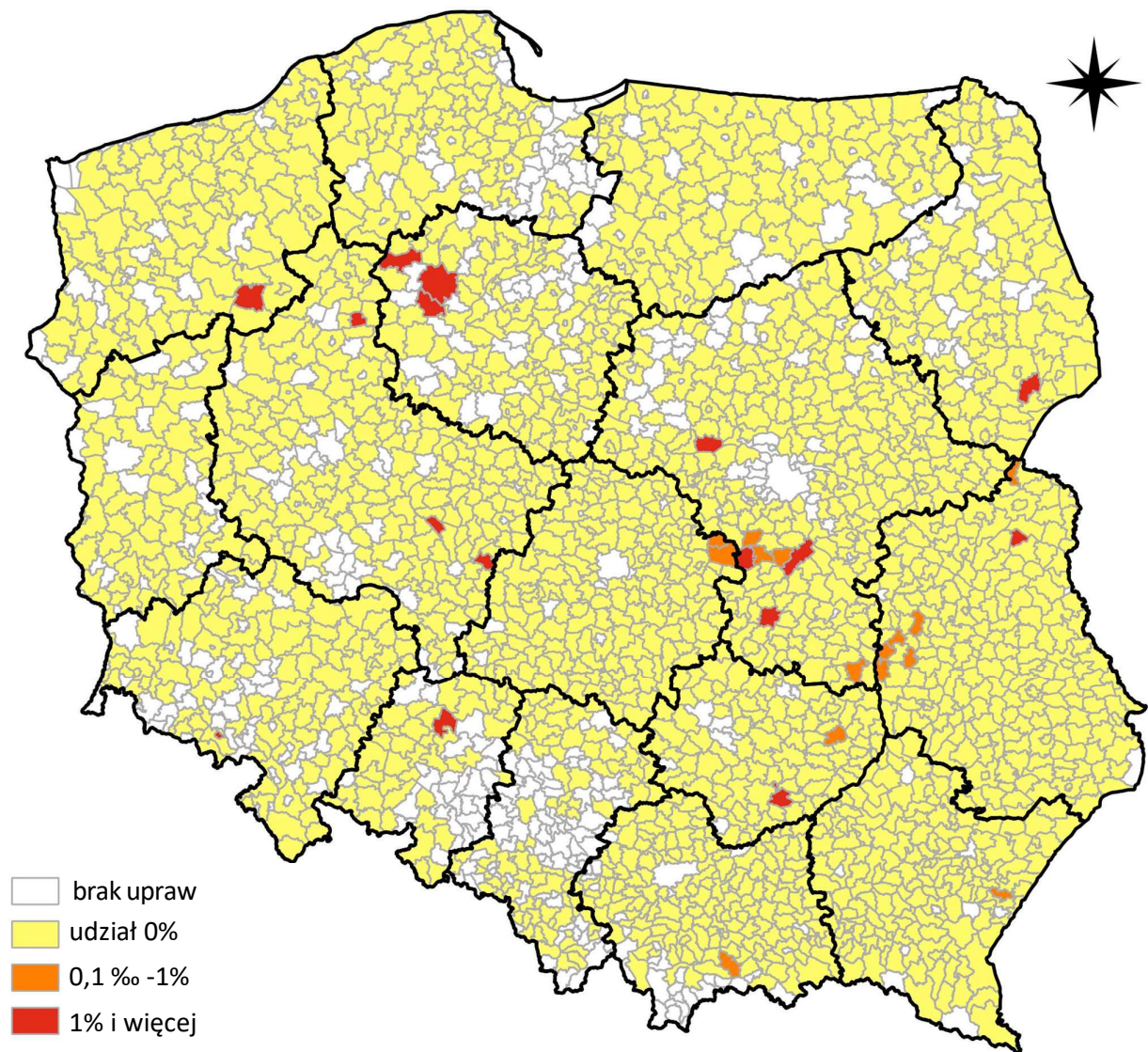
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Mapa 20. Krzewy – powierzchnia w ha w poszczególnych gminach kraju
w 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

Mapa 21. Udział (%) powierzchni krzewów do której wnioskowano o płatności w poddziałaniu 5.2 w ramach PROW 2014-2020 w powierzchni krzewów owocowych w poszczególnych gminach kraju w 2022 roku



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z ARiMR

5. Wnioski i rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonej ewaluacji należy pozytywnie ocenić realizację działania 5. pt. „Przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof oraz wprowadzanie odpowiednich środków zapobiegawczych, jak również większość wprowadzonych zmian legislacyjnych w okresie jego funkcjonowania dotyczących: warunków, kryteriów oraz przedmiotów dofinansowania. Niektóre z nich miały charakter kluczowy i diametralnie poszerzyły grupę docelową wsparcia, zakres realizowanych operacji oraz miały wpływ na wielkość wskaźników produktu oraz rezultatu. W ostatecznym kształcie (po dokonanych zmianach) generalnie można stwierdzić, że właściwie zostały zdefiniowane: grupy docelowe beneficjentów, warunki udzielania pomocy, kryteria dostępu oraz prawidłowo dobrano operacje – przedmioty dofinansowania.

Z uwagi na złożoność działania i stosowany podział na poddziałania, tj. 5.1 i 5.2 oraz obszary w ramach działania 5.1 (obszar A i B) uznano, że w możliwie szerokim zakresie powinny być one rozpatrywane rozłącznie.

Wszystkie zmiany legislacyjne dokonane w odniesieniu do wsparcia producentów rolnym w ramach poddziałania 5.1 (obszar A) należy ocenić bardzo pozytywnie. Ustawodawca aktywnie reagował na zmiany zachodzące w kraju w zakresie rozprzestrzeniania się obszarów objętych ograniczeniami ASF. Pośrednio można zaobserwować pozytywny efekt tego wsparcia analizując zmianę w czasie liczby stad świń i pogłowie zwierząt objętych ogniskami choroby i ich spadki w latach 2021-2022. Instrument ten jest nadal bardzo potrzebny, tak więc rekomendowane jest utrzymanie jego w kolejnym okresie programowania. Jednocześnie zalecane jest poszerzenie potencjalnej grupy beneficjentów poprzez obniżenie wielkości stada świń, jako warunku udzielenia pomocy publicznej. Przyjęcie niższego minimalnego limitu zwierząt (rekomendowane jest nie więcej niż 30 sztuk fizycznych) zwiększałoby potencjalne wydatki na działanie, ale jednocześnie ryzyko realizacji instrumentu w podmiotach w których w średniookresowej perspektywie czasowej nastąpi zaprzestanie utrzymywania świń. Byłoby to jednak uzasadnione z punktu widzenia skuteczności przeciwdziałania ASF w Polsce i korzystne dla prowadzenia chowu i hodowli całej populacji tego gatunku zwierząt w kraju i branży mięsnej obejmującej oprócz producentów rolnych podmioty zajmujące się transportem zwierząt, ubojem i przetwórstwem wieprzowiny.

W ocenia autorów należało rozważyć rozszerzenie w ramach tego obszaru wsparcia listy potencjalnych operacji, zwłaszcza o paszociągi i urządzenia do załadunku i rozładunku paszy z silosów. Zalecane jest również zwiększenie maksymalnego limitu przyznawania płatności nade wszystko do operacji związanych z budową lub przebudową magazynów do przechowywania słomy dla świń oraz do posadowienia silosów na paszę gotową. Podobnie, jak w przypadku

poddziałania 5.2 górny limit dla jednego beneficjenta w poddziałaniu A powinien wynieść 300 tys. zł.

Wsparcie spółek wodnych i związków spółek wodnych (obszar B poddziałania 5.1) również po dokonanych zmianach legislacyjnych w okresie funkcjonowania programu należy ocenić pozytywnie. Wątpliwości budzi jednak poszerzenie zakresu wsparcia o działalności techniczno-operacyjne. Ten kierunek dotowania jest konkurencyjny w stosunku do subwencji stosowanych do podobnych lub takich samych działań wspieranych ze środków krajowych W odróżnieniu od poddziałania 5.1, wsparcie spółek wodnych i związków spółek wodnych za pośrednictwem jednostek administracyjnych państwa i samorządu terytorialnego jest udzielane co-roczenie już od kilku lat. W związku z tym łatwiej jest beneficjentom aplikować o dopłaty w ramach znanych procedur oraz instytucji i to pomimo mniej korzystnych warunków subwencjonowania. Ustawodawca powinien więc zdecydować w przyszłości o wyborze jednej ścieżki dotowania tego typu operacji, tj. pozostawienie w tym zakresie jedynie finansowania ze środków krajowych lub zapewnienie stabilnego i długoterminowego finansowania działań techniczno-operacyjnych środkami w ramach kolejnych Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Z punktu widzenia ewaluacyjnego w ocenie autorów: warunki, kryteria oraz przedmiot dofinansowania w poddziałaniu 5.2 zostały prawidłowo określone. Jednocześnie obok ubezpieczeń upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz obowiązkowych pozostałych ubezpieczeń majątkowych w rolnictwie realizacja tego poddziałania stanowiło dodatkowy instrument zwiększający bezpieczeństwo producentów rolnych. Szeroki zakres przedmiotu dofinansowania sprawia, że mogą nim być objęte różnorodne inwestycje. Z jednej strony jest to mocna strona poddziałania zwłaszcza z punktu widzenia producentów rolnych oraz ich oczekiwań, z drugiej poddziałanie generuje względnie wysokie koszty ponoszone przez ARiMR na jego wdrożenie i obsługę. Poza zakresem badania pozostawała jednak efektywność nie tylko poddziałania 5.2, ale również całego działania.

Oceniając przyjęte warunki i kryteria wsparcia dla działania 5. na koniec okresu programowania trudno będzie jednak uzyskać pełną realizację wskaźników produktu (działania). Dotyczy to zarówno liczby beneficjentów, tj. 6 847 rolników, około 800 spółek i związku spółek wodnych w poddziałaniu 5.1 oraz 750 producentów rolnych w poddziałaniu 5.2. Trudno będzie również zapewnić wydatkowania pełnej puli środków finansowych (łącznie około 543,7 mln zł, z tego 498,5 mln zł na poddziałanie 5.1). Badaniem nie został objęty jednak operacje z 2023 roku w trakcie którego dokonywano również naborów nowych wniosków. Przedstawione w opracowaniu wskaźniki rezultatów również nie uwzględniają tych zmiennych.

Załącznik I akty prawne

Poddziałanie 5.1

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Akt ogłoszony [Dz.U. 2017.1478].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 27 września 2018 r. [Dz.U.2018.1864].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 11 września 2019 r. [Dz.U.2019.1814].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2020 r. [Dz.U.2020.2276].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 27 sierpnia 2021 r. [Dz.U.2021.1597].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 16 września 2021 r. [Dz.U.2021.1721].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 15 czerwca 2022 r. [Dz.U.2022.1316].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje zapobiegające zniszczeniu potencjału produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w środki zapobiegawcze, których celem jest ograniczenie skutków prawdopodobnych klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 25 listopada 2022 r. [Dz.U.2022.2455].

Poddziałanie 5.2

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 4 listopada 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Akt ogłoszony [Dz.U. 2016.1858] – uchylony.

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof"

objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 22 sierpnia 2017 r. [Dz.U.2017.1571] – uchylony.

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Akt ogłoszony [Dz.U. 2019.431] – obowiązujący.

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 1 września 2020 r. [Dz.U.2020.1530].

Zmiana rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje odtwarzające potencjał produkcji rolnej" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w odtwarzanie gruntów rolnych i przywracanie potencjału produkcji rolnej zniszczonego w wyniku klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Rozporządzenie z dnia 3 sierpnia 2021 r. [Dz.U.2021.1479].