

Małgorzata Zajdel

Akademia Techniczno-Rolnicza w Bydgoszczy

PRZEBIEG I REALIZACJA PROGRAMU SAPARD W REGIONIE PÓŁNOCNO-ZACHODNIM

1. Wstęp

Program SAPARD czyli Przedakcesyjny Instrument Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (Support or Pre-accession Programme for Agricultural and Rural Development) przeznaczony był dla kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Środki finansowe z tego funduszu miały pomóc w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich, a ponadto ułatwić proces integracji sektora rolnego i przystosować go do standardów i wymagań unijnych. Program miał poza tym przyczynić się do płynnego włączenia się tych krajów w system wspólnej polityki rolnej i programów strukturalnych.

2. Materiał i metody badań

Program SAPARD stanowił pierwszy, a łącznie z funduszem ISPA – kompleksowy instrument wspierania modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Miał na celu różnicowanie działalności gospodarczej, dokonywanie inwestycji na rzecz gospodarstw rolnych oraz poprawę warunków środowiska naturalnego.

Pomoc wspólnotowa miała charakter komplementarny w stosunku do działań krajów kandydujących, co oznaczało konieczność współfinansowania projektów przez beneficjentów programu. Wykorzystanie środków pomocowych musiało być zgodne z zasadami i celami polityki strukturalnej UE.

Przewidziano cztery kierunki wydatkowania środków SAPARD: modernizację zakładów przetwórczych (40%), poprawę infrastruktury wiejskiej (30%), inwestycje w gospodarstwach rolnych (20%) i nowe miejsca pracy na wsi (10%).

Celem badań było uzyskanie odpowiedzi na podstawowe pytanie, czy program SAPARD wpłynął inspirująco na rolników w sensie zmiany profilu produkcji i aktywności w dążeniu do poprawy sytuacji na wsi. Obszarem badań objęto region północno-zachodni, obejmujący pięć województw, w tym woj. kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Omawiany region zajmuje pod względem obszaru użytków rolnych 36,1% w skali kraju, natomiast pod względem liczby gospodarstw indywidualnych 16,8%, przy czym na tym terenie skupionych jest 55,6% wszystkich gospodarstw rolnych powyżej 100 ha. Dane te odzwierciedlają zjawisko występowania w przeszłości silnego sektora uspołecznionego w rolnictwie, które obecnie objęty został przez nowych właścicieli lub dzierżawców. Źródło informacji stanowiły dane pozyskane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Ponadto przeprowadzono wywiad nieskategoryzowany (swobodny) z dyrektorem ARiMR woj. kujawsko-pomorskiego, bez użycia kwestionariusza. Prowadzący wywiad miał pełną swobodę w zakresie sposobu i charakteru zadawanych respondentowi pytań, wynikających z inicjatywy badacza, który kierował się jedynie celem przedsięwzięcia badawczego. Ten typ wywiadu ma szerokie zastosowanie, gdy celem badania jest zebranie pogłębionych informacji jakościowych [Mazurek-Łopacińska 1998, s. 26].

3. Wyniki

Dopiero po trzech latach od chwili podpisania porozumienia o uruchomieniu programu przedakcesyjnego, w lipcu 2002 r. przystąpiono do faktycznego wdrożenia tego programu. Wśród przyczyn tak dużego opóźnienia były zarówno regulacje obowiązujące w Unii Europejskiej w zakresie procedur wykorzystania środków, jak i (po stronie polskiej) brak systemu informatycznego. W związku z tym zachodziła potrzeba zorganizowania agencji płatniczej upoważnionej do zarządzania środkami w ramach wspólnej polityki rolnej [*Wspólna polityka rolna...* 2002].

Rolę tę powierzono Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która utworzyła 16 placówek regionalnych. Kolejnym krokiem było tworzenie oddziałów terenowych (powiatów), które byłyby najbliżej rolnika. Przyjęty do pracy personel został odpowiednio przeszkolony, same zaś placówki wyposażone w niezbędną infrastrukturę biurową [Poczta, Hardt 2005].

W działaniu I, obejmującym poprawę przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, chodziło głównie o zwiększenie bezpieczeństwa produkcji i jakości żywności oraz zwiększenie liczby zakładów spełniających wymagania sanitarne i weterynaryjne UE w zakresie przetwórstwa żywności. Początkowe zainteresowanie tym działaniem ze strony zakładów rolno-spożywczych było umiarkowane z uwagi na potrzebę partycypacji środków własnych, które dopiero później wzmocniono tzw. kredytami pomostowymi [Olejniczak 2005]. Aby sprostać oczekiwaniom potencjalnych beneficjentów, wprowadzono zmiany do tego działania. Zmiany polegały

na wprowadzeniu jednolitego poziomu finansowania w wysokości 50% kosztów kwalifikowanych, co umożliwiło kompleksową realizację inwestycji i pełniejsze wykorzystanie środków. Wśród wszystkich celów największym zainteresowaniem cieszył się sektor mleczarski (29%) oraz sektor mięsny (52%). Działanie II związane z inwestycjami w gospodarstwach rolnych było skierowane głównie do rolników indywidualnych. Celem było utworzenie silnego, a przy tym żywotnego sektora gospodarstw rolnych, które dzięki efektywnej produkcji zorientowanej na rynek będą w stanie konkurować na rynkach europejskich [SAPARD 2005]. Chociaż ARiMR podjęła szeroką kampanię informacyjną, zdaniem kadry zarządzającej wiedza rolników była raczej skromna, a chęć korzystania z programów ograniczona. Okazuje się, że trudna sytuacja finansowa gospodarstw i związany z tym brak środków własnych, obawy przed podjęciem inwestycji w sytuacji, gdy zwrot kosztów następuje dopiero po jej zakończeniu, wysoki stosunkowo koszt kredytów pomostowych, a przy tym dostępnych nie dla każdego rolnika (np. już zadłużonego) to najczęściej wskazywane problemy, z którymi zwracali się rolnicy do pracowników agencji. Kolejną grupę uwag stanowiły trudności związane ze spełnieniem wymagań programu od strony formalnej, administracyjnej i prawnej. Rolnicy byli zainteresowani głównie inwestycjami w maszyny (ciągniki) i urządzenia techniczne, które początkowo nie były objęte pomocą w programie operacyjnym SAPARD. W drugiej kolejności byli zainteresowani budową lub modernizacją pomieszczeń gospodarczych. W związku z tym postulowali uproszczenie procedur i dokumentacji oraz złagodzenie warunków fitosanitarnych. Zgłaszano także propozycję częściowego rozliczenia inwestycji jeszcze w trakcie jej trwania, a nie dopiero po zamknięciu całości działań [Olejniczak 2005]. Wobec małego zainteresowania działaniami w obszarze problemu drugiego, agencja była zmuszona do zmiany początkowych zasad. Zmiany polegały na poszerzeniu dostępności programu poprzez dopuszczeniu do udziału osób w wieku do 55 lat (wcześniej 50 lat było wiekiem granicznym) oraz złagodzenie wymagań co do doświadczenia pracy w rolnictwie. Na mocy porozumienia między ARiMR oraz ośrodkami doradztwa rolniczego (ODR) rolnicy byli wspierani przy wypełnianiu wniosków przez doradców, same zaś wnioski były sukcesywnie upraszczane. Agencja pomagała też w uzyskaniu tanich kredytów pomostowych w celu spełnienia warunku posiadania odpowiednich środków finansowych. Tak więc do najbardziej docenianych przez rolników zmian, w opinii kadry zarządzającej, w ramach działania II można zaliczyć: podniesienie wieku osób mogących zgłosić wniosek z 50 do 55 lat, możliwość zakupu ciągnika we wszystkich schematach działania 2, zmiana limitów produkcyjnych, zniesienie konieczności ubezpieczenia w KRUS oraz zwiększenie kwoty dotacji.

Działanie III adresowane było raczej do samorządów wiejskich, dotyczyło bowiem zwiększenia atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych. Interesujące z pozycji rolnika okazało się działanie IV, związane ze zróżnicowaniem działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Celem tego

programu było wsparcie finansowe zwiększające atrakcyjność turystyczną obszarów wiejskich oraz uzyskanie dodatkowych dochodów spoza gospodarstwa. Ponadto ważne było tworzenie dodatkowych miejsc pracy na obszarach wiejskich.

Analiza wniosków złożonych w regionie północno-zachodnim wskazuje na zróżnicowane zainteresowanie programami operacyjnymi, a także na odmienną dążność do uzyskania wsparcia finansowego. W działaniu I okazało się, że poza sektorem mleczarskim, we wszystkich innych branżach przemysłu możliwości pokrycia potrzeb przekroczyły oczekiwania beneficjentów. W sumie w regionie złożono 693 wnioski, co stanowiło 40,0% w skali kraju (tab. 1).

Tabela 1. Liczba wniosków o pomoc finansową z programu SAPARD

Wyszczególnienie	Województwo				
	kujawsko-pomorskie	pomorskie	warmińsko-mazurskie	wielkopolskie	zachodniopomorskie
I. Poprawa przetwórstwa i marketing artykułów rolnych	110	132	101	278	72
II. Inwestycje w gospodarstwach rolnych	1234	765	433	1997	263
III. Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	376	337	260	699	209
IV. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	328	513	485	727	289
Razem	2048	1747	1279	3701	833

Źródło: dane ARiMR z 2005 r.

W działaniu II, związanym z inwestycjami w gospodarstwach rolnych, po wprowadzeniu zmian zainteresowanie tą sferą działalności wzrosło z początkowych 2389 do 4690 wniosków, co stanowiło 30,1% całego kraju. Najwięcej wniosków złożono w woj. wielkopolskim (1997) i kujawsko-pomorskim (1234). Dotyczyły one w głównej mierze zwiększenia różnorodności produkcji gospodarstw rolnych oraz restrukturyzacji produkcji mleka [*Polska w UE...* 2005]. W działaniu III dużym zainteresowaniem cieszyła się budowa dróg i sieci kanalizacyjnych (736), zupełnie natomiast marginalnym zainteresowaniem cieszyły się inwestycje związane z budową wysypisk śmieci (20) oraz zaopatrzenia w energię (7). W sumie w regionie północno-zachodnim złożono 1881 wniosków, co stanowi 30,1% w stosunku do całego kraju. Działanie IV programu operacyjnego związanego z różnicowaniem działalności gospodarczej na obszarach wiejskich wprowadzono dopiero w 2003 r.; chociaż okres składania wniosków był bardzo krótki, to ich liczba stosunkowo wysoka i wyniosła 2342 (31,3%). Najwięcej wniosków złożyli przedsiębiorcy na tworzenie nowych miejsc pracy (1312), a następnie rolnicy na tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w swoich gospodarstwach (832).

Rezultaty działań operacyjnych podjęte w ramach SAPARD są trudne do oceny pod względem ilościowym, ponieważ agencja nie dysponuje takimi danymi. Nie są one również skomasowane w jednym regionie, a ich rozproszenie nie pozwala na ocenę efektywności złożonych wniosków. Jedno nie ulega wątpliwości: do rolnictwa napłynęły środki unijne, które pozwoliły niektórym rolnikom zmodyfikować swoje gospodarstwa wiejskie.

4. Podsumowanie

Program operacyjny SAPARD miał za zadanie przygotowanie rolników do absorpcji środków, jakie Polska miała otrzymać, będąc członkiem UE, później w ramach Planu rozwoju obszarów wiejskich (PROW) i SPO. Okazuje się, że program ten był trudny z uwagi na dotychczasowe procedury stosowane w kraju, jak i na wysokie wymagania stawiane przed beneficjentami i instytucjami wdrażającymi programy. Istotnym utrudnieniem była realizacja pomocy w formie refundacji: zwrot kosztów następował dopiero po zrealizowaniu inwestycji. Tutaj państwo udzieliło dużego wsparcia poprzez wprowadzenie kredytów pomostowych.

Pomimo słabego startu, związanego z niewielką liczbą początkowo składanych wniosków, program zakończył się pełnym wykorzystaniem zaplanowanych w nim środków. Bardzo pomogły usprawnienia wprowadzone w trakcie jego realizacji i coraz lepsze przygotowanie rolników do korzystania z takich programów. Program SAPARD spełnił dodatkowe, a przy tym nie mniej ważne funkcje edukacyjne i oświatowe, ponieważ wskazał drogę postępowania przy ubieganiu się o środki z UE, nauczył procesu uzasadniania wniosków i korzystania z pomocy doradców ODR.

Literatura

- Mazurek-Łopacińska K., *Badania marketingowe. Podstawowe metody i obszary zastosowań*, Wydawnictwo AE, Wrocław 1998, s. 26.
- Olejniczak W., *Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE*, MRiRW, Warszawa 2005.
- Poczta W., Hardt Ł., *Skutki integracji Polski z UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich – próba oceny*, UKIE, Warszawa 2005.
- Polska w Unii Europejskiej – doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, UKIE, Warszawa 2005.
- SAPARD, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2005.
- Wsparcie gospodarstw rolnych po akcesji do UE*, MRiRW, Warszawa 2005.
- Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej a polskie rolnictwo*, UKIE, Warszawa 2002.

THE COURSE AND REALIZATION OF SAPARD PROGRAMME IN THE NORTH-WEST REGION

Summary

The objective of the elaboration is an analysis of a course and an implementation of operating programme in the north-west region. The analysis shows that the programme was introduced with delay and it was necessarily modified with some proposed solutions. Farmers were the most interested in investments and the purchase of tractor. The programme played the part as a new instrument of agriculture financing.