

Bolesław Wojtasik

Wyższa Szkoła Menedżerska w Świeciu

CHARAKTERYSTYKA SEKTOROWEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO REALIZOWANEGO PRZEZ FAPA I URZĘDY MARSZAŁKOWSKIE

1. Wstęp

Współczesny proces kształtowania obszarów wiejskich należy do nowych zjawisk w rolnictwie, ze względu na fakt pojawienia się nieznanych przedtem czynników w postaci funduszy strukturalnych. W przeszłości obszary te rozwijały się pod wpływem lokalnych czynników, co powodowało, że występowały obszary problemowe o niskiej efektywności struktur społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Na drugiej stronie tej skali mamy obszary o charakterze rozwojowym, które rozwijały się dynamicznie i równomiernie, dzięki na ogół korzystnemu położeniu wobec szlaków komunikacyjnych, rynków zbytu (infrastruktura) i aktywności społeczności wiejskiej.

Najważniejszym celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest proces aktywizowania obszarów zacofanych w rozwoju społeczno-gospodarczym, realizowany za pośrednictwem funduszy strukturalnych. Obszary problemowe identyfikuje się na podstawie PKB przypadającego na jednego mieszkańca, przy czym pomoc jest udzielana, jeśli to PKB sytuuje się poniżej 75% średniej unijnej. W tym sensie terytorium całego naszego kraju kwalifikuje się teoretycznie do takiego wsparcia.

Cechą charakterystyczną aktywizowania obszarów problemowych jest skierowanie strumienia środków na wszystkie niemal dziedziny występujące na wsi i w rolnictwie, bez dyskryminowania żadnych podmiotów, ale przy zaangażowaniu wszystkich instytucji funkcjonujących w tym obszarze. Wymogiem skorzystania z tych środków jest natomiast posiadanie dobrego pomysłu i wniosku uzasadnionego merytorycznie. Ponadto należy mieć strategię rozwoju danego terenu, zawierającą misję, jaką ma spełnić dany podmiot, występujące ewentualnie zagrożenia i podstawowe kierunki działalności.

2. Materiał i metody badań

Sektorowy Program Operacyjny – Rolnictwo był jednym z programów przyjętych w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004-2006. W tym celu minister rolnictwa i rozwoju wsi otrzymał delegację do przygotowania rozporządzeń dotyczących przyjęcia SPO – Rolnictwo, do opracowania uzupełnień do tego programu, a także wydanie aktów wykonawczych [Rozporządzenie 2004, s. 1-5]. W rozumieniu tych regulacji prawnych resort rolnictwa pełnił funkcję instytucji zarządzającej, a ARiMR, FAPA oraz urzędy marszałkowskie pełniły funkcje instytucji wdrażających. Dalsza specyfika polegała na tym, że ARiMR niezależnie od podmiotu uczestniczącego w programie pełnił funkcję beneficjenta końcowego, polegającą na zatwierdzaniu zleceń płatności, księgowaniu zdarzeń i sporządzaniu raportów końcowych [*Wdrażanie SPO...* 2004, s. 32].

Celem badań była analiza wykonania zadań określonych w programie dla FAPA i urzędów marszałkowskich. Instytucje te podjęły bowiem nowe zadania wynikające z włączeniem się resortu w realizację Wspólnej Polityki Rolnej i polityki strukturalnej. Priorytetami w działaniach przewidzianych w SPO były: rozwój zasobów ludzkich, tworzenie warunków do zwiększenia inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju regionów i spójności przestrzennej, a także wspieranie obszarów wiejskich przez wzrost konkurencyjności rolnictwa.

W badaniach zastosowano głównie metody analityczne i opisowe, które – na tym etapie badań – były najbardziej odpowiednie do istniejącego stanu wiedzy i możliwości zdobycia danych źródłowych. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa udostępnia tylko dane przetworzone, które są zawarte w systemie informacji zarządczej ARiMR. Zjawisko tego typu agregacji danych powoduje, że nie można przeprowadzić ani analizy według grup wielkościowych gospodarstw rolnych, ani badań w układzie powiatowym.

3. FAPA w procesie realizacji SPO – Rolnictwo

Po przystąpieniu Polski do UE Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), podjęła dodatkowe zadania wynikające z faktu pojawienia się nowych wyzwań stojących przed wsią i rolnictwem. Już od 2002 r. FAPA aktywnie uczestniczyła w realizacji zadań określonych programem SAPARD. Ponadto fundacja wspierała MRiRW w zakresie analizy rynków rolnych, rozwoju obszarów wiejskich oraz polityki rolnej. Fundacja stanowiła jednocześnie zaplecze informacyjne i analityczne dla resortu rolnictwa oraz odbiorców z terenu całego kraju interesujących się problematyką sektora rolnego [*Rola FAPA...* 2005, s. 14].

W 2004 r. FAPA stała się instytucją wdrażającą dla trzech działań Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i Modernizacja Rolnictwa oraz Rozwój Obszarów Wiejskich 2004-2006”, tj. takich działań, jak „Szkolenia”, „Wsparcie doradztwa rolniczego” oraz „Pilotażowy Program Leader+”. W planie finanso-

wym na ten cel przewidziano łącznie 92,5 mln euro, przy czym najwięcej środków skierowano na wsparcie doradztwa rolniczego (53,7 mln euro), potem na szkolenia (20,0 mln euro) oraz 18,7 mln euro na program Leader+.

W działaniu pierwszym „Szkolenia” realizowane były projekty mające na celu pogłębienie wiedzy zawodowej rolników oraz umiejętności praktycznych osób zaangażowanych w działalność rolniczą. Dotyczyły one w szczególności aspektów ekonomicznych funkcjonowania i zarządzania gospodarstwem rolnym, podejmowania nowych, a przy tym rynkowo zorientowanych, rodzajów produkcji rolniczej oraz dążenia do dywersyfikacji dochodów. Do ważnych zagadnień zaliczono ochronę środowiska i krajobrazu, dbanie o higienę i jakość produkcji, warunki fitosanitarne i dobrostan zwierząt.

W ramach tego działania finansowane były koszty związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem szkoleń, zakupem sprzętu i pomocy naukowych niezbędnych do realizacji projektu oraz tzw. koszty ogólne. Pomoc nie była przyznawana na organizację takich zajęć edukacyjnych, jeśli stanowiły element realizacji programu nauczania w szkolnictwie wszystkich szczebli (szkolnictwo średnie i wyższe). Wybór projektów do realizacji odbywał się według określonych kryteriów, w tym według stopnia doświadczenia instytucji w organizacji szkoleń zawodowych dla rolników, odpowiedniego zasobu kadrowego i kwalifikacji wykładowców, sposobu dostosowania harmonogramu szkoleń do oczekiwań rolników czy wreszcie odpowiedniego poziomu kosztów projektu.

Organizatorami szkoleń mogły być jednostki doradztwa rolniczego, szkoły rolnicze, jednostki naukowo-badawcze, stowarzyszenia inżyniersko-techniczne bądź prywatne instytucje szkoleniowe. Wybór instytucji szkoleniowych odbywał się na podstawie kryteriów ustalonych przez instytucję zarządzającą (MRiRW), a następnie tworzone listy rankingowe. Spośród wielu tematów zaakceptowanych do szkoleń można tytułem próby wymienić następujące: ubezpieczenia majątkowe w rolnictwie, nowoczesny chów bydła, organizacja rynków rolnych, integrowana produkcja roślinna czy alternatywne kierunki produkcji roślinnej czy zwierzęcej [*Rola FAPA...* 2005, s. 14].

W okresie 2004-2006 zorganizowano w skali kraju 660 szkoleń obejmujących kilka tysięcy słuchaczy, które kosztowały 309,7 mln zł [*System informacji...* 2006, s. 18].

Działanie drugie „Wsparcie doradztwa rolniczego” zmierzało do poszerzenia świadczenia usług doradczych na rzecz rolników zainteresowanych uzyskaniem pomocy w ramach pojawiających się funduszy europejskich. Rolnicy mieli poszerzyć zwłaszcza swoją wiedzę na temat zasad respektowania dobrych praktyk rolniczych, nowych regulacji prawnych związanych z ochroną środowiska, przepisów sanitarnych i weterynaryjnych oraz higienicznych [*Wdrażanie SPO...* 2005, s. 18].

Ponadto przyznawano pomoc na pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem projektów przedsięwzięć w ramach planu rozwoju obszarów wiejskich, zakupem niezbędnego sprzętu, a także kosztów poniesionych przez firmy doradcze

pomagające odbiorcom w przygotowaniu wniosków PROW i SPO. Zakres pomocy finansowej był ściśle określony i dotyczył świadczenia usług doradczych w trakcie realizacji projektów, przygotowania wniosków o pomoc, projektowania planów rozwoju gospodarstwa czy organizowania spotkań informacyjnych.

Działanie drugie cieszyło się dużym zainteresowaniem, zwłaszcza wśród publicznych instytucji doradczych, chociaż o wsparcie mogły ubiegać się także firmy prywatne. Oprócz ODR, wnioski złożyli: Małopolskie Stowarzyszenie Doradztwa Rolniczego w Krakowie, Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego, Częstochowskie Stowarzyszenie Rozwoju Małej Przedsiębiorczości i in. Warunkiem dostępu do wsparcia były: kompleksowość złożonych wniosków, doświadczenie w świadczeniu usług doradczych, odpowiednia infrastruktura i zaplecze kadrowe. Aplikacje były zatwierdzane przez grupy robocze komitetu sterującego. W latach 2004-2006 zatwierdzono 56 wniosków na sumę 214,7 mln zł [*System informacji...* 2006, s. 21].

Z kolei działanie trzecie „Pilotażowy Program Leader +” miało na celu przygotowanie społeczności wiejskiej do wdrażania inicjatywy wspólnotowej, polegającej na wprowadzenie nowoczesnych strategii rozwoju terenów wiejskich. Program miał sprzyjać lepszemu wykorzystaniu potencjału obszarów wiejskich i poprawie ich konkurencyjności jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Miał także przyczyniać się do aktywizacji tych obszarów oraz uczyć wzajemnej współpracy.

Program miał przyczyniać się do powstawania Lokalnych Grup Działania, które następnie powinny wypracować projekty o charakterze wielosektorowym (sektor publiczny, gospodarczy i społeczny), uwzględniające w szczególności rozwój turystyki, ochronę i promocję środowiska naturalnego, krajobrazu i zasobów historyczno-kulturowych. Ponadto grupy powinny promować rozwój i produkcję wyrobów regionalnych. W działaniach tych były refinansowane wydatki na działania informacyjne, szkolenia, promocję regionów, przygotowanie ekspertyz i dokumentacji, a także na współpracę między lokalnymi grupami działania. W latach 2004-2006 zatwierdzono 435 projektów na łączną sumę 151,8 mln zł [*System informacji...* 2006, s. 11].

4. Wdrażanie SPO przez urzędy marszałkowskie

Urzędy marszałkowskie pełniły – podobnie jak FAPA – funkcję instytucji wdrażającej, przy czym powierzono im wdrażanie trzech działań, tj. scalanie gruntów rolnych (21,2 mln euro), odnowę wsi, zachowanie i ochronę dziedzictwa kulturalnego (112,5 mln euro), oraz gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi (132,0 mln euro). I tutaj też ARiMR pełniła funkcję beneficjenta końcowego, co oznaczało przyjęcie na siebie ciężaru rozliczenia faktur i sporządzenie sprawozdań. Proces powierzenia urzędowi marszałkowskiemu nowych zadań wydłużył się w stosunku do FAPA, ze względu na potrzebę podpisania umowy między ministrem

rolnictwa i rozwoju wsi działającym jako instytucja zarządzająca a samorządami wojewódzkimi działającymi jako instytucja wdrażająca. Umowy z dość dużym opóźnieniem weszły w życie dopiero na początku stycznia 2005 r. Problemem było także stwierdzenie, kto powinien pełnić funkcję regionalnych komitetów sterujących, niezbędnych w procesie wyboru projektów [*Wdrażanie SPO...* 2005, s. 18].

Działanie pierwsze „Scalanie gruntów” łączyło się logicznie z treścią ustawy z 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego i w związku z realizacją tego działania miały dojść do polepszenia struktury agrarnej na powierzchni 42 tys. ha. Działanie to proceduralnie zmierzało do łączenia rozrzuconych działek rolnych w celu otrzymywania większych kompleksów rolnych. Działanie to zmierzało także do wymiany działek i poprawy rozłogu gruntów, a także polegało na finansowaniu prac poscaleniowych. W ramach tego działania wspierane były opracowywania i realizacja projektów scalania, obejmujących sporządzenie odpowiedniej dokumentacji geodezyjno-prawnej. Finansowane były przedsięwzięcia poscaleniowe, urządzenie dróg transportu rolnego, porządkowanie terenu umożliwiającego objęcie w posiadanie nowo wydzielonych działek, korekta przebiegu rowów melioracyjnych, urządzenie przepustów itp.

Beneficjentem tego programu były starostwa powiatowe, jeżeli reprezentowały co najmniej 50% właścicieli gospodarstw rolnych położonych na planowanym obszarze scalenia. W tym celu starostwo powiatowe przygotowywało i składało wnioski do właściwego urzędu marszałkowskiego, w którym dokonywana była ocena techniczna i merytoryczna. Następnie projekty ocenione pozytywnie umieszczane były w zestawieniach projektów spełniających określone wymagania, a te na listach rankingowych. Z tymi podpisywano umowy i realizowano płatności [*Sektorowy Program...* 2004, s. 14].

Nie wszystkie województwa w jednakowym stopniu były zainteresowane tymi działaniami, z różnych zresztą względów. Starostowie realizowali przedsięwzięcia, które były związane przede wszystkim z inwestycjami drogowymi, melioracyjnymi, budownictwem, infrastrukturą itp. Nie były to więc działania związane z kształtowaniem ustroju rolnego, gdyż na to brakowało środków finansowych, lecz działania o charakterze doraźnym, wynikające z pilnej sytuacji inwestycyjnej starostwa. Stąd można ocenić jako skromne przyjęte do realizacji w skali kraju 45 wniosków na łączną sumę 161,2 mln zł. Dawało to na jedno województwo po trzy wnioski [*System informacji* 2006, s. 34].

Działanie drugie „Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturalnego” stanowiło istotny czynnik pobudzenia aktywności środowisk lokalnych i stymulowania współpracy na rzecz rozwoju i promocji wartości związanych z miejscową specyfiką społeczną. Działanie to zmierzało do zachowania tradycyjnego budownictwa wiejskiego i zabytków, a także charakterystycznych dla regionu cech architektonicznych i układu przestrzennego. Kultywowanie tradycji postrzegane było jako jeden z ważniejszych czynników uatrakcyjnienia terenów wiejskich, kształtowania ich tożsamości i tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi ekonomicznemu.

Pomocą finansową objęte były koszty przygotowania lokalnych strategii rozwoju terenów wiejskich, w tym prowadzenie prac studialnych, inwentaryzacja zasobów i ekspertyz. Można było dążyć do modernizacji przestrzeni publicznej, budowy lub modernizacji publicznej infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych, obiektów pełniących funkcje kulturalne, rekreacyjne i sportowe. Dobrze widziane były projekty związane z publikowaniem materiałów informacyjnych i promocyjnych, zwłaszcza tych o wymianie doświadczeń z lokalnymi grupami działania Leader+.

Finansowaniu podlegały projekty obejmujące swoim zasięgiem miejscowości należące do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, liczących nie więcej niż 5 tys. mieszkańców. Wnioski te zgłaszane były przez urzędy gmin, a stamtąd przesyłane do urzędu marszałkowskiego. Projekty związane z odnową wsi cieszyły się dużym zainteresowaniem społeczności lokalnej, czego dowodem jest przyjęcie do realizacji 3033 wniosków na sumę 647,8 mln zł [*System informacji...* 2006, s. 37].

Działanie trzecie „Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” zmierzało do wspierania inwestycji z zakresu melioracji szczegółowych. Warunkiem realizacji tych działań było wykonanie najpierw inwestycji melioracyjnych o charakterze podstawowym, które zapewniały odpływ wody z urządzeń szczegółowych, a także ochronę terenów przed powodzią. Pomocą finansową objęte były koszty opracowania dokumentacji technicznej przedsięwzięć i zadań inwestycyjnych, a także wykonanie prac związanych z budową i modernizacją urządzeń melioracji szczegółowych.

Beneficjentami pomocy były Wojewódzkie Zarządy Melioracji i Urzędów Wodnych, występujące jako inwestorzy zastępczy, reprezentujący właścicieli gruntów objętych projektem. Procedura ubiegania się o pomoc polegała na tym, że WZMiUW przygotowywał i składał wniosek do właściwego urzędu marszałkowskiego, w którym dokonywano oceny wniosku pod względem kompletności, zgodności z warunkami programu, a także oceny merytorycznej. Wybór projektanta i wykonawcy przeprowadzano na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych. W latach 2004-2006 złożono w skali kraju 274 projektów na łączną sumę 725,5 mln zł [*System informacji...* 2006, s. 25].

5. Podsumowanie

Sektorowy Program Operacyjny – Rolnictwo charakteryzował się pewną specyfiką, polegającą na tym, że występowały tutaj trzy podmioty gospodarcze: ARiMR, FAPA i UM, spełniające funkcję instytucji wdrażającej, a te z kolei zlecały wykonanie zadań kolejnym podmiotom, w postaci powiatów, gmin, zarządów melioracyjnych czy szkół i ośrodków doradztwa rolniczego. Procedury prawne były dość skomplikowane, a droga od pomysłu do wykonania długa. Kolejnym problemem był podział środków finansowych na poszczególne województwa, przy czym w razie

ich niewykorzystania w jednym wzmocniano drugi region w ramach porozumienia stron.

Wsparcie finansowe działań podejmowanych przez FAPA i urzędy marszałkowskie wyniosło łącznie 358,2 mln euro, co stanowiło 20,1% całego budżetu SPO na ten cel. W procesie tym w większej mierze uczestniczyły urzędy marszałkowskie (74,2%) aniżeli FAPA (25,8%). Ważniejsze są jednak treści merytoryczne kryjące się za tymi działaniami. Niewątpliwie do pozytywnych walorów można zaliczyć różnorodność podejmowanej problematyki i zachęcanie do aktywności społeczności lokalnej. Nie można było zgłosić wniosku nieprzemyślanego i płytkiego, ponieważ procedury ubiegania się o pomoc zmuszały do przemyślenia różnych aspektów projektów i sposobów ich realizacji. Niektóre działania były już znane w środowisku wiejskim, np. melioracje czy scalanie gruntów, inne zaś zupełnie nowe, np. odnowa wsi czy program Leader+.

Istotne było również to, że w finansowanie tego programu zaangażowane były środki Unii Europejskiej, budżetu państwa, a także środki samorządowe i środki własne wnioskodawców. Zapewne nie osiągnięto wszystkich celów zapisanych w programie, ponieważ działania obejmowały tylko trzy lub dwa lata, ale podjęte formy aktywizacji obszarów wiejskich wykazały słuszność podjętego kierunku postępowania.

Literatura

- Rola FAPA we wdrażaniu SPO*, Biuletyn Informacyjny MRiRW, 2005 nr 3.
 Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, DzU 2004, nr 197, poz. 2032.
 Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”, 2004, Podstawowe informacje, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa.
System informacji zarządczej, Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa, Warszawa 2006.
Wdrażanie SPO przez ARiMR, Biuletyn Informacyjny MRiRW 2004 nr 11-12.
Wdrażanie SPO przez urzędy marszałkowskie, Biuletyn Informacyjny MRiRW, 2005 nr 1.

THE CHARACTERISTIC OF SPO REALIZED BY FAPA AND MARSHAL OFFICES

Summary

The aim of the research was to analyze the role of FAPA and marshal offices in realization of the SPO – agriculture actions. There were taken three main tasks by FAPA, mainly concentrated in broadening agricultural knowledge, provisioning of advisory services and preparation of the rural society to initiate community initiatives (Leader+ Programme). An another role of the process, which was due to the marshal offices as local government units, was to obligate to proper usage of water resources and preservation of cultural heritage (county restoration).