

***SAPARD***  
***– programowanie***  
***i realizacja***

**nr 14**

**Warszawa 2005**

***Janusz Rowiński***



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOSCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**SAPARD**  
**- programowanie**  
**i realizacja**

# **SAPARD**

## **– programowanie i realizacja**

*Autor:*

*dr Janusz Rowiński*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA  
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ  
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

**Warszawa 2005**

Autor publikacji jest pracownikiem naukowym  
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu  
**Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na rozwój regionów wiejskich  
w pierwszych latach członkostwa. Ogólna koncepcja wsparcia tego rozwoju  
w latach 2007-2013 środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji**  
w zadaniu *Koncepcja wsparcia w latach 2007-2013 rozwoju regionów wiejskich  
środkami funduszy strukturalnych i funduszu kohezji*

Recenzent  
*dr Mirosław Drygas – ARiMR*

Opracowanie komputerowe  
*mgr Anna Staszczak*

Redakcja techniczna  
*Tadeusz Majewski*

Projekt okładki  
*AKME Projekty Sp. z o.o.*

ISBN 83-89666-27-8

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej  
– Państwowy Instytut Badawczy  
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984  
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444  
faks: (0·prefiks·22) 827 19 60  
e-mail: [dw@ierigz.waw.pl](mailto:dw@ierigz.waw.pl)  
<http://www.ierigz.waw.pl>*

**EGZEMPLARZ BEZPŁATNY**

*Nakład: 250 egz.*

*Druk: Dział Wydawnictw IERiGŻ-PIB*

*Oprawa: UWIPAL*

# Spis treści

<b>I. Uwagi wstępne .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Podstawy prawne programu operacyjnego SAPARD w Polsce.....</b>	<b>12</b>
II.1. Przepisy prawne Unii Europejskiej .....	12
II.2. Umowy zawarte między Wspólnotą Europejską a Polską związane z programem SAPARD .....	18
II.3. Polskie przepisy prawne .....	20
<b>III. Struktura organizacyjna obsługi programu SAPARD w Polsce .....</b>	<b>22</b>
III.1. Programowanie SAPARD-u.....	25
III.2. Polska – program operacyjny SAPARD na tle programów innych państw .....	37
<b>IV. Realizacja programu SAPARD w Polsce .....</b>	<b>40</b>
IV.1. Uwagi ogólne.....	40
IV.2. Realizacja działania „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”...	42
IV.3. Realizacja działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych” .....	47
IV.4. Realizacja działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” .....	57
IV.5. Realizacja działania „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” .....	70
IV.6. Działanie „Programy rolnośrodowiskowe i zalesianie (projekty pilotażowe)”..	73
<b>V. Finansowanie programu SAPARD.....</b>	<b>74</b>
<b>VI. Wnioski i zalecenia .....</b>	<b>82</b>
VI.1. Wnioski.....	82
VI.2. Zalecenia.....	85
<b>VII. Źródła wykorzystane.....</b>	<b>87</b>
VII.1. Programy, artykuły, ekspertyzy, materiały statystyczne i informacyjne.....	87
VII.2. Polskie przepisy prawne .....	89
VII.3. Przepisy prawne Unii Europejskiej .....	90
VII.4. Inne przepisy prawne .....	91



## I. Uwagi wstępne

SAPARD (Special Pre-Accession Programme for Agriculture and Rural Development – Specjalny Przedakcesyjny Program na rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich) jest wspólnym programem Unii Europejskiej (w tekście stosuje się skrót UE) i dziesięciu państw kandydujących Europy Środkowo-Wschodniej<sup>1</sup> (w tekście stosuje się skrót EŚW). Każdy projekt, wprowadzony do programu, jest finansowany co najmniej z dwu źródeł. Pierwszym są środki publiczne UE (budżet), a drugim środki publiczne państwa, otrzymującego pomoc (środki znajdujące się w dyspozycji wszystkich organów administracji publicznej, a zatem przede wszystkim budżet państwa i budżety lokalne). Ponadto, jeżeli beneficjentem projektu jest osoba prywatna, zarówno fizyczna, jak i prawna, często konieczny jest wkład własny otrzymującego pomoc<sup>2</sup>. Środki, z których są finansowane projekty SAPARD-u, pochodzą zatem z różnych źródeł, co jest cechą charakterystyczną niemal wszystkich programów pomocowych UE (takie łączenie środków popularnie nazywa się w żargonie planistycznym „montażem”). Na zasadzie „montażu” środków funkcjonują bowiem nie tylko programy przedakcesyjne, ale również wspierające państwa członkowskie programy finansowane ze środków funduszy strukturalnych i funduszu spójności (kohezji). Wsparcie UE jest współfinansowaniem udzielanym na zasadzie: „Otrzymasz pomoc UE, jeśli masz projekt, który spełnia wymagane kryteria, a równocześnie częściowo sam go sfinansujesz”.

SAPARD jest programem wspierającym w okresie poprzedzającym członkostwo działania dziesięciu państw kandydujących EŚW, mające na celu rozwój rolnictwa i regionów wiejskich. Nie oznacza to jednak, że w dniu członkostwa SAPARD przestał istnieć, a beneficjenci, którzy do dnia członkostwa nie zakończyli wykonywanych projektów lub je zakończyli, ale nie zdążyli ich rozliczyć, nie otrzymają przyznanych im środków. SAPARD jest bowiem realizowany w formule  $n + 2$ , oznaczającej, że realizacja (a także rozliczenie) projektów, finansowanych z tych środków, które zostały postawione do dyspozycji

---

<sup>1</sup> Uczestnikami programu są: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry. W programie SAPARD nie uczestniczą Cypr i Malta. Wszystkie wymienione państwa – poza Bułgarią i Rumunią – zostały członkami UE 1 maja 2004 roku i z tą datą ostatecznie zakończyła się w tych państwach faza tworzenia programu (przyjmowanie projektów do programu), natomiast nie zakończyły się fazy realizacji zatwierdzonych projektów, ich finansowania i rozliczenia.

<sup>2</sup> W dziedzinie gospodarki żywnościowej Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, realizowany w Polsce w latach 2004-2006, jest finansowany wyłącznie ze środków publicznych UE i Polski.



państwa otrzymującego pomoc np. w 2000 roku, może następować zarówno w roku 2000, jak i w dwu kolejnych latach. Ostateczną datą rozliczenia pomocy otrzymanej w 2000 roku jest zatem, zgodnie z tą zasadą, 31 grudnia 2002 roku, a niewykorzystane w tym terminie środki należy zwrócić do budżetu UE. Ponieważ ostatnią podpisaną przez UE z Polską Roczną Umową Finansową (w tekście stosuje się skrót RUF) jest RUF 2003, rozliczenia projektów finansowanych w programu SAPARD powinny być zakończone do dnia 31 grudnia 2005 roku.

Jednakże SAPARD z różnych powodów nie został uruchomiony w terminie, czyli 1 stycznia 2000 roku. Rzeczywiste jego wejście w życie – poza Bułgarią, która uporała się z problemami organizacyjnymi najwcześniej – nastąpiło w ośmiu państwach EŚW ze względu na przeciągającą się procedurę akredytacji pod koniec 2001 roku lub w okresie od stycznia do lipca 2002 roku, a na Węgrzech jeszcze później. Tak późne uruchomienie programu spowodowało, że 31 grudnia 2002 roku jako końcowa data rozliczeń RUF 2000 nie wchodziła w rachubę, gdyż na przygotowanie projektów, ich realizację oraz rozliczenia finansowe niektóre państwa miałyby mniej niż rok, co z pewnością uniemożliwiłoby wykorzystanie środków, zwłaszcza na projekty wymagające dłuższych przygotowań i stosunkowo długiego okresu realizacji. Dlatego też w przypadku RUF 2000-2003 odstąpiono od zasady  $n + 2$ . Komisja Europejska (w tekście stosuje się zamiennie skrót KE lub Komisja) wydała w tej sprawie 31 stycznia 2003 roku Rozporządzenie (EC) No 188/2003<sup>3</sup>, na podstawie którego ostateczny termin rozliczeń RUF 2000 przesunięto do 31 grudnia 2004 roku, RUF 2001 do 31 grudnia 2005 roku, a RUF 2002 i 2003 do 31 grudnia 2006 roku.

Unia Europejska na finansowanie programu SAPARD przeznaczyła bardzo poważne środki. Dla dziesięciu państw uczestniczących w programie, w siedmioletnim okresie 2000-2006 przewidziano (w cenach 1999 roku) 3640 mln euro, w tym dla Polski około 1181 mln euro<sup>4</sup>. Przewidziane na sfinansowanie programu środki ogółem były jednak znacznie wyższe ze względu na wspomniany już „montaż” środków finansowych. W polskim programie operacyjnym oszacowano je (również w cenach 1999 roku) na około 2614 mln euro. Polski udział miał więc wynosić około 1433 mln euro (55%), z tego budżet centralny około 386

---

<sup>3</sup> Commission Regulation (EC) No 188/2003 of 31 January 2003 amending Regulation (EC) No 2222/2000 laying down financial rules for the application of Council Regulation No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L27. 1.2.2003.

<sup>4</sup> Commission Decision of 20 July 1999 on the indicative allocation of the annual Community financial contribution to pre-accession measures for agriculture and rural development. OJ L226. 27.8.1999, s. 25.

mln euro, a środki prywatne 1047 mln euro<sup>5</sup>. W szacunku tym nie uwzględniono środków pochodzących z budżetów lokalnych, z których są współfinansowane inwestycje infrastrukturalne. Można przyjąć, że w latach 2000-2006 wyniosły by one co najmniej 400 mln euro. W rezultacie program SAPARD, realizowany przez siedmioletnie 2000-2006, zamknąłby się najprawdopodobniej projektami wartości około 3 mld euro (w cenach 1999 roku).

Pomoc Wspólnoty, udzielana za pośrednictwem SAPARD-u, ma na celu (1) sprawne wprowadzanie w życie *acquis communautaire* w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej (w tekście stosuje się skrót WPR) oraz polityk z nią związanych oraz (2) rozwiązanie przez państwa kandydujące najważniejszych problemów rolnictwa i regionów wiejskich<sup>6</sup>. Zgodnie ze szczegółowymi założeniami, sprecyzowanymi w programie operacyjnym, SAPARD ma przede wszystkim przyczynić się do poprawy efektywności rynku, stworzyć warunki umożliwiające przestrzeganie norm jakościowych i sanitarnych, a także wspierać tworzenie nowych miejsc pracy w regionach wiejskich. Trudno uznać te założenia za niezgodne w jakimkolwiek punkcie z interesami krajów kandydujących.

Niewątpliwie każde państwo otrzymujące pomoc miało duże możliwości ukształtowania krajowego programu zgodnie ze swoimi potrzebami, gdyż lista projektów, które mogą być wspierane ze środków SAPARD-u, była bardzo obszerna. W RR 1268/1999/WE wymieniono 15 takich rodzajów działań<sup>7</sup>. Są nimi:

1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych,
2. Przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnictwa i rybołówstwa,
3. Poprawa struktur instytucji kontrolujących jakość (w tym jakość surowców rolniczych), przestrzeganie przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz ochraniających konsumentów,
4. Produkcja rolnicza, chroniąca środowisko naturalne i regiony wiejskie,

---

<sup>5</sup> SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Wersja z dnia 12 września 2000 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, s. 133.

<sup>6</sup> W ten sposób cele pomocy przedakcesyjnej zdefiniowano w art. 1 Rozporządzenia Rady 1268/1999, (por. Reglement (CE) No 1268/1999 du Conseil du 21 Juin 1999 relatif a une aide communautaire a des mesures de preadhesion en faveur de l'agriculture et du developpement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la periode de preadhesion. JO L161 du 26.6.1999).

<sup>7</sup> Tłumacze rozporządzeń i inne dokumentów SAPARD-u na język polski nie troszczyli się zbyt o zgodność polskiej terminologii z duchem i tradycją języka polskiego, lecz postępując możliwie najprościej często wprowadzali pierwszy termin, znaleziony w słowniku. Terminologia, narzucona przez tłumaczy, została następnie przyjęta w oficjalnych dokumentach polskich. Stąd różne dziwolągi, do których należy m.in. termin działanie (prawidłowsze byłoby np. określenie „program szczegółowy”). Aby nie wprowadzać dodatkowego zamieszania terminologicznego zdecydowano się jednak „nie poprawiać” oficjalnej terminologii.

5. Rozwój działalności gospodarczej i jej różnicowanie, mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy lub stwarzające możliwość dochodów alternatywnych,
6. Organizacja usług, umożliwiających wprowadzenie zastępstw w gospodarstwach rolnych oraz usług wspomagających zarządzanie gospodarstwami rolnymi,
7. Tworzenie grup producentów,
8. Rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie kulturowego dziedzictwa obszarów wiejskich, w tym architektonicznego i planowania przestrzennego,
9. Poprawa jakości gruntów i ich scalanie,
10. Organizacja i uaktualnianie rejestrów gruntów,
11. Poprawa poziomu kształcenia zawodowego,
12. Rozwój infrastruktury wiejskiej i poprawa jej stanu,
13. Zarządzanie rolniczymi zasobami wodnymi,
14. Leśnictwo, w tym zalesianie regionów rolniczych, inwestycje w prywatnych gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i komercjalizacja produktów gospodarki leśnej,
15. Pomoc techniczna, związana z projektami, finansowanymi przez program SAPARD, w tym studia i ekspertyzy, związane z przygotowaniem i realizacją programu, oraz kampanie informacyjne i reklamowe.

Państwo kandydujące mogło wybrać z cytowanej listy na zasadzie „cafeterii” te działania, które uważało za najpilniejsze i wprowadzić je do programu krajowego. Równocześnie projekty, współfinansowane z SAPARD, musiały spełniać ustanowione przez UE kryteria. W rezultacie wsparcia SAPARD-u nie mogły otrzymać takie projekty, których realizacja przyniosłaby niewątpliwe korzyści gospodarce żywnościowej państwa kandydującego, ale które nie są zgodne z założeniami Wspólnej Polityki Rolnej i ewentualnie innych polityk UE. Nic więc dziwnego, że w państwach kandydujących funkcjonowały w okresie poprzedzającym członkostwo równocześnie z SAPARD-em inne programy, których celem było wspomaganie rozwoju gospodarki żywnościowej i regionów wiejskich.

Mimo tych ograniczeń, ustanowionych przez władze UE, SAPARD jest pierwszym realizowanym w państwach kandydujących programem, w którym państwa otrzymujące pomoc otrzymały stosunkowo dużą swobodę decyzyjną, przede wszystkim w fazie programowania (zmiany w zatwierdzonym programie są możliwe, ale ich zakres jest ograniczony, ponadto uciążliwe procedury uniemożliwiają ich szybkie przeprowadzenie). Wspólnota w tej sytuacji zdecydowała się na narzucenie bardzo ostrych wymagań organizacyjnych i rygorystycznych procedur, obowiązujących we wszystkich fazach realizacji programu

(przyjmowanie wniosków i ich ocena, kontrola realizacji projektów, finansowanie projektów i ich rozliczenie). Program był uruchamiany dopiero po skrupulatnym, trzystopniowym audycie<sup>8</sup> i stwierdzeniu, że kraj otrzymujący pomoc, spełnił wszystkie niezbędne warunki organizacyjne. Niezależnie od tego Komisja podejmowała odrębne decyzje o uruchamianiu poszczególnych działań. Komisja ma także prawo szczegółowej kontroli programu, zarówno w fazie przygotowania, jak i realizacji, w tym także kontroli merytorycznej (zgodność zgłoszonych projektów z kryteriami programu oraz zgodność zrealizowanych projektów ze zgłoszonymi) i finansowej (prawidłowość dokumentacji finansowej). Odrębną kwestią jest kontrola finansowa i merytoryczna programu *ex post*, przy czym kontrola finansowa jest oparta m.in. na audycie wykonanym przez krajowy organ certyfikujący.

System przyjęty przez Komisję nie świadczył o traktowaniu ze specjalną podejrzliwością państw kandydujących, gdyż równie rygorystyczne są procedury obowiązujące państwa członkowskie.

X     X  
X

W 2004 roku zakończyły się dwa ważne etapy polskiego programu SAPARD. Pierwszym, który miał kilka dat<sup>9</sup>, było zakończenie przyjmowania wniosków o współfinansowanie projektów z programu. Natomiast drugi etap zakończył się 30 września, gdyż była to końcowa data podpisywania umów z beneficjentami. Tym samym ostatecznie zakończył się okres programowania SAPARD-u. Obecnie pozostają zatem jeszcze dwa równie ważne i zresztą częściowo już zakończone etapy – realizacja projektów włączonych do program i ich rozliczenie. Dwie obszerne analizy SAPARD-u<sup>10</sup>, wykonane pod koniec

---

<sup>8</sup> Audyt wewnętrzny Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, audyt zewnętrzny krajowy i audyt zewnętrzny Komisji.

<sup>9</sup> W działaniu 1 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” przyjmowanie wniosków zakończono 5 lutego 2004 roku, w działaniu 2 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” 20 lutego 2004 roku, w działaniu 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” września 2003 roku, a w działaniu 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” 26 stycznia 2004 roku. Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 czerwca 2004 r., sporządzona narastająco od uruchomienia programu według raportów kwartalnych Systemu Informacji Zarządczej (MIS).

<sup>10</sup> Są to następujące opracowania: (1) Agrotec SpA we współpracy z Instytutem Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz ASA. Średniookresowa ocena programu SAPARD w Polsce za okres realizacji obejmujący lata 2000-2003 (PL-7-05/00) Ref.:EUROPEAID/114803/D/SV/PI Raport końcowy. Grudzień 2003. Komisja Europejska. (2) Program SAPARD. Raport roczny z realizacji Programu SAPARD w Polsce za okres 17 lipca 2002 r. – 31 grudnia 2003 r. przygotowany w oparciu o Artykuł 8, rozdział B Wieloletniej Umowy Finansowej. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, czerwiec 2004.

2003 roku i na początku 2004 roku koncentrowały się, co zrozumiałe, na najważniejszej wówczas problematyce pełnego rozdysponowania postawionych do dyspozycji beneficjentów środków. Za kryterium rozdysponowania przyjmowano (1) ogólną kwotę środków, o które prosili starający się o wsparcie, (2) kwotę, znajdującą się we wnioskach zgodnych z programem lub też (3) kwotę we wnioskach pozytywnie zaopiniowanych. Przy tym ze względu na różne trudności omówione w części „Realizacja programu SAPARD”, wnioski i zalecenia dotyczyły przede wszystkim działań, które powinny zostać wykonane, aby do dnia, w którym upłynie termin składania wniosków, wszystkie środki zostały rozdysponowane. Autorzy obu analiz musieli ściśle przestrzegać określonej przez Komisję metodyki oceny, w tym zastosowania zbioru ustalonych przez Komisję wskaźników. Komisji, co zrozumiałe, zależało na uzyskaniu porównywalnego materiału ze wszystkich państw objętych programem SAPARD. Jednakże równocześnie konieczność przestrzegania wytycznych Komisji ograniczała zakres obu analiz, a niektóre ze wskaźników budziły wątpliwości, gdyż najprawdopodobniej były ustalone jedynie ze względu na konieczność przestrzegania „politycznej poprawności”.

## **II. Podstawy prawne programu operacyjnego SAPARD w Polsce**

### **II.1. Przepisy prawne Unii Europejskiej<sup>11</sup>**

Decyzja o powołaniu do życia programu SAPARD została podjęta podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu (12-13 grudnia 1997 roku) i znajduje się w punkcie 17 jej postanowień. Zadecydowano wówczas, że w następnym okresie budżetowym (lata 2000-2006) państwa kandydujące powinny otrzymać większą pomoc niż w latach dziewięćdziesiątych, oraz iż poza istniejącym od początku lat dziewięćdziesiątych programem pomocy PHARE (podstawa prawna uruchomienia: Rozporządzenie Rady 3906/89/EWG)<sup>12</sup> należy uruchomić dwa programy specjalne: program SAPARD wspierający rolnictwo a właściwie gospodarkę żywnościową i rozwój regionów wiejskich oraz program ISPA, z którego są finansowane projekty z zakresu transportu i ochrony środowiska, których wartość musi wynosić co najmniej 5 mln euro (tzw. „duże projekty”).

---

<sup>11</sup> W podrozdziale tym omówiono krótko najważniejsze przepisy prawne UE. Szczegółowe postanowienia, mające istotny wpływ na program operacyjny SAPARD w Polsce, znajdują się w podrozdziale III.1 – Programowanie SAPARD-u i w rozdziale IV – Realizacja programu SAPARD w Polsce.

<sup>12</sup> W dalszym tekście Rozporządzenia Rady określa się skrótem RR, a Rozporządzenia Komisji skrótem RK.

Przygotowanie aktów prawnych, umożliwiających rozpoczęcie pierwszych prac organizacyjnych, zmierzających do uruchomienia programów, o których powstaniu przesądziły decyzje w Luksemburgu, zajęło półtora roku. Dopiero 21 czerwca 1999 roku Rada uchwaliła dwa rozporządzenia powołujące formalnie do życia SAPARD. Pierwszym z nich jest RR 1268/1999/WE<sup>13</sup> w sprawie udzielenia w okresie poprzedzającym akcesję pomocy krajom kandydującym Europy Środkowo-Wschodniej prowadzącym działania dostosowawcze w rolnictwie i działania mające na celu rozwój obszarów wiejskich. Rozporządzenie to ustanawia podstawy prawne funkcjonowania SAPARD-u, a także ustala tak istotne sprawy jak cele, zakres i sposób przygotowania programu, ogólne zasady podziału środków finansowych między państwa uczestniczące w programie, udział Unii w kosztach programu, powiązania z innymi programami realizowanymi w państwach kandydujących, podstawowe zasady finansowania i kontroli przez organa UE. Równocześnie wydano RR 1266/99/WE<sup>14</sup> w sprawie koordynacji pomocy dla krajów kandydujących w ramach strategii przedakcesyjnej i nowelizujące rozporządzenie 3906/89/EWG. Sprecyzowano w nim zakres każdego z trzech programów (PHARE, SAPARD, ISPA), które miały być realizowane w państwach kandydujących w okresie budżetowym 2000-2006 oraz podstawowe zasady ich koordynacji, w tym regułę, że projekt może być finansowany jedynie z jednego programu. Ustalono również ogólne zasady nadzoru Komisji nad wyborem projektów do realizacji, prowadzeniem przetargów i zawieraniem umów. Komisja została zobowiązana do zatwierdzania wszystkich decyzji w tych sprawach (art. 12 ust. 1). Jednakże równocześnie została upoważniona do przekazania tych uprawnień agencjom zarządzającym (*implementing agencies*) programem SAPARD w państwach uczestniczących w programie (art. 12 ust. 2). W aneksie do RR 1266/1999/WE ustalono minimalne warunki, które muszą spełniać agencje zarządzające w państwach otrzymujących pomoc, aby Komisja mogła im przekazać swe uprawnienia.

RR 1268/1999/WE narzuciło państwom biorącym udział w programie bardzo szybkie tempo prac planistycznych. W art. 4 ust. 4 znajduje się bowiem postanowienie, że państwa kandydujące są obowiązane przekazać Komisji w ciągu sześciu miesięcy od jego wejścia w życie, czyli praktycznie do końca 1999 roku, wieloletnie plany działań. Szczegółowe dyspozycje, co musi zawierać wieloletni plan działań, znajdują się w art. 4 ust. 2 Rozporządzenia. Plany

---

<sup>13</sup> Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L161 26.6.1999.

<sup>14</sup> Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) 3906/89. OJ L161. 26.6.1999.

miały obejmować okres, rozpoczynający się w roku 2000 i nie dłuższy niż siedem lat. Jednakże już w momencie opublikowania obu omawianych rozporządzeń było pewne, że program SAPARD w żadnym z państw kandydujących nie zostanie uruchomiony z dniem 1 stycznia 2000 roku, lecz znacznie później. Wniosek taki wynikał wprost z dalszych postanowień RR 1268/1999. Komisja miała bowiem (art. 4 ust. 5) sześć miesięcy na zatwierdzenie programu rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich, opartego na dostarczonym jej wieloletnim planie działań, przy czym termin sześciomiesięczny rozpoczynał się od momentu, w którym przekazane przez państwo kandydujące materiały zostały uznane przez nią za kompletne. Było oczywiste, że pierwsza, złożona Komisji, propozycja wieloletniego planu działań, który miał stanowić podstawę tak obszernego i trudnego programu jak SAPARD, będzie wymagała wyjaśnień, uzupełnień oraz dodatkowych informacji, zwłaszcza, że były to pierwsze wykonywane na tak dużą skalę prace planistyczne państw kandydujących według standardów UE. W rezultacie, choć dziewięć państw (poza Czechami) przygotowało programy w terminie ustalonym przez Radę, to jednak między datą przekazania Komisji pierwszej wersji a datą zatwierdzenia upłynęło w każdym przypadku więcej czasu niż sześć miesięcy.

Rozporządzenia Rady są przeważnie dopiero początkiem procesu legislacyjnego Wspólnot, gdyż zwykle wymagają uzupełnienia rozporządzeniami wykonawczymi Komisji. Tak właśnie było w przypadku SAPARD-u. Pierwsze z rozporządzeń wykonawczych Komisja wydała dopiero w grudniu 1999 roku (RK 2759/1999/WE z 22 grudnia 1999 roku ustanawiające przepisy wykonawcze do RR 1268/1999/WE w sprawie wsparcia przez Wspólnotę działań przedakcesyjnych prowadzonych przez państwa kandydujące Europy Środkowo-Wschodniej na rzecz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w okresie poprzedzającym akcesję<sup>15</sup>), a zatem wtedy, gdy uczestniczące w programie państwa kandydujące składały pierwsze wersje planów. Tymczasem rozporządzenie zawierało ważne dla państw kandydujących szczegóły, które należało uwzględnić w planach<sup>16</sup>, w tym m.in.: (1) postanowienie, że ze środków Wspólnoty można refundować tylko wydatki wypłacone otrzymującym pomoc po dacie przekazania Komisji planu rozwoju obszarów wiejskich, albo przekazania Komisji informacji o zmianie planu (art. 8 ust. 2), (2) maksymalną wysokość po-

---

<sup>15</sup> Commission Regulation (EC) No 2759/1999 of 22 December 1999 laying down the rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L331. 23.12.1999 (polskie tłumaczenie na stronach internetowych Ministerstwa i Rozwoju Wsi [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)).

<sup>16</sup> W kontaktach roboczych Komisja przekazywała opracowującym programy informacje o przygotowywanych przepisach.

mocy dla zespołów producentów (art. 6 ust. 4c), (3) wykaz wydatków, które w działaniu „Poprawa przetwórstwa produktów rolnictwa i rybołówstwa oraz obrotu nimi” mogą być zaliczane do kosztów „kwalifikowanych”, czyli takich, które mogą być współfinansowane przez Wspólnotę<sup>17</sup>, (4) wyłączenie z programu handlu detalicznego (art. 3 ust. 1), (5) ograniczenie pomocy w przemyśle rolno-spożywczym i rybnym oraz w przedsiębiorstwach handlowych do inwestycji związanych z produktami wytwarzanymi w państwach kandydujących albo członkowskich (art. 3 ust. 1), (6) obowiązek wykazania przez gospodarstwo rolne, że spełnia w momencie składania wniosku o pomoc z programu minimalne krajowe standardy sanitarne, ochrony środowiska i dobrostanu<sup>18</sup> zwierząt (art. 2 ust. 2), oraz (7) obowiązek wykazania przez gospodarstwo uczestniczące w programie, że po zakończeniu projektu osiągnie „żywołność ekonomiczną” (art. 2 ust. 2). Z przepisów tych szczególnie trudny do spełnienia i ograniczający krąg uprawnionych do korzystania z pomocy był przepis o obowiązku spełniania minimalnych standardów sanitarnych, ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt w momencie decyzji o współfinansowaniu projektu z programu SAPARD. Jednakże łagodziło go postanowienie, iż osiągnięcie standardów może nastąpić dopiero po zakończeniu realizacji projektu, jeśli przepisy zostały wprowadzone niedawno (*have been newly introduced*). Poważną barierą mógł być przepis o obowiązku wykazania, że gospodarstwo po zakończeniu projektu będzie „żywołne ekonomicznie”, ale w rzeczywistości był to przepis martwy ze względu na brak definicji gospodarstwa żywołnego, którą ARiMR mogłaby się posługiwać przy analizie programów gospodarstw rolnych.

RK 2759/1999/WE było dwukrotnie nowelizowane już po zatwierdzeniu polskiego programu SAPARD, ale przed jego uruchomieniem. Komisja stwierdziła w sprawozdaniu złożonym Radzie, Parlamentowi i Komitetom, że dokonane nowelizacje nie miały większego znaczenia. Trudno tę opinię uznać za słuszną, gdyż zmiany dotyczyły istotnych kwestii. Nowelizacja z 24 października 2000 roku (RK 2356/2000/WE)<sup>19</sup> m.in. uściśliła niektóre definicje oraz łago-

---

<sup>17</sup> Należą do nich (a) prace budowlane oraz zakup nieruchomości – z wyłączeniem zakupu gruntów, (b) zakupy nowych maszyn i wyposażenia łącznie z oprogramowaniem komputerów oraz (c) koszty ogólne, do których zaliczono wynagrodzenie architektów, inżynierów i konsultantów, koszty studiów wykonalności – *feasibility studies*, zakupu patentów i licencji. Koszty ogólne nie mogą być wyższe niż 12% sumy kosztów, wymienionych w pkt. a i b (art. 3 ust. 2).

<sup>18</sup> Określenie „dobrostan” brzmi obco, lepiej używać „właściwe traktowanie zwierząt”.

<sup>19</sup> Commission Regulation (EC) No 2356/2000 of 24 October 2000 amending Regulation (EC) No 2759/1999 laying down the rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268 on Community support of pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ. L272 25.10.2000.



dziła dwa postanowienia. Dopuszczono współfinansowanie ze środków Wspólnoty zakupów używanego wyposażenia przez przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego i rybnego oraz przedsiębiorstwa handlowe, ale zastrzeżono, że zgodę w tej sprawie będzie wydawała w każdym przypadku Komisja. Uchylono również przepis, zakazujący w przemyśle i handlu rybnym wspierania inwestycji niezwiązanych z produktami wytwarzanymi w państwach kandydujących lub członkowskich. Nowelizacja z 20 listopada 2001 roku (RK 2251/2001/WE)<sup>20</sup> zawiera postanowienie, że ze środków Wspólnoty można refundować tylko wydatki dokonane przez Agencję po uzyskaniu przez nią akredytacji (uprzednio wydatki poniesione po złożeniu planu rozwoju przez państwo uczestniczące w programie). Wprowadzono również zasadę, że Wspólnota będzie wspierała projekty jedynie wówczas, jeśli wszystkie usługi, prace, wyposażenie i inne dostawy pochodzą z państw kandydujących lub członkowskich.

Postanowienie, iż wypłaty dokonane przez Agencję przed decyzją Komisji o przekazaniu jej uprawnień decyzyjnych nie mogą być refundowane ze środków UE, stanowiło zastrzeżenie poprzednich przepisów. Nie miało ono jednak, przynajmniej w Polsce, żadnych konsekwencji. ARiMR, która przygotowywała się do pełnienia funkcji agencji płatniczej (*paying agency*) nie podejmowała przed akredytacją zobowiązań finansowych wobec potencjalnych beneficjentów, ani nawet nie zaprosiła ich do składania wniosków o przyznanie środków z programu. Nie miała zresztą do tego prawa, gdyż otrzymała je dopiero po wydaniu regulującego m.in. tę kwestię Rozporządzenia Rady Ministrów<sup>21</sup>. Niewątpliwie dzięki powściągliwości polskich władz uniknięto kłopotów, wynikających ze zmiany przepisów unijnych, ale równocześnie w niektórych działaniach opóźniono nawet o kilka miesięcy moment rzeczywistego uruchomienia programu.

Ostatnim chronologicznie Rozporządzeniem Komisji, regulującym sprawy, które powinny być znane państwom otrzymującym pomoc przed rozpoczęciem prac organizacyjnych, w tym przede wszystkim związanych z tworzeniem

---

<sup>20</sup> Commission Regulation (EC) No 2251/2001 of 20 November 2001 amending Regulation (EC) No 2759/1999 laying down rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L304. 21.11.2001.

<sup>21</sup> Podstawą prawną, upoważniającą ARiMR do podejmowania działań, mających na celu realizację programu SAPARD jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 56, poz. 500). Rozporządzenie weszło w życie z dniem ogłoszenia, a zatem dopiero 2 lipca 2002 r. Więcej na ten temat w pkt. II.3. Polskie przepisy prawne.

struktury obsługującej i nadzorującej program SAPARD, było RK 2222/2000/WE z 7 czerwca 2000 roku, ustanawiające finansowe przepisy wykonawcze<sup>22</sup> do RR 1268/1999/WE. Sprecyzowano w nim wiele podstawowych kwestii zaledwie zasygnalizowanych w RR 1268/1999/WE, w tym także wykraczających poza wąsko rozumiane problemy finansowe. Znaczną część rozporządzenia poświęcono bowiem instytucjom, które muszą funkcjonować w państwach, w których jest realizowany SAPARD, zadaniom które będą wykonywać, oraz kryteriom ich akredytacji. Ponieważ wszystkie te problemy są szczegółowo sprecyzowane w Wieloletniej Umowie Finansowej<sup>23</sup>, podpisanej przez Komisję z Rządem Rzeczypospolitej Polski, zostaną omówione w części „polskie przepisy prawne”.

Po zapoznaniu się z tempem uchwalania aktów prawnych UE trudno nie wyrazić zdziwienia, że dopiero w rok po Rozporządzeniach Rady zostały wydane wszystkie niezbędne Rozporządzenia Komisji. Zwłaszcza tak późne wydanie RK 2222/2000, które zawierało m.in. ważne szczegóły organizacyjne, musiało wpłynąć na datę uruchomienia programu SAPARD we wszystkich państwach kandydujących. Dopiero bowiem w połowie 2000 roku państwa kandydujące poznały wymagania Komisji i mogły przystąpić do ostatecznego organizowania instytucji, niezbędnych do uruchomienia SAPARD-u<sup>24</sup>.

Brak pośpiechu był zresztą widoczny nie tylko w pracach legislacyjnych władz Wspólnoty. Uznając za datę początkową decyzję szczytu w Luksemburgu – prace te trwały dwa i pół roku. Komisja była bowiem zobowiązana do przeprowadzenia, po zakończeniu prac organizacyjnych i audytów krajowych, własnego audytu, którego celem było sprawdzenie, czy agencja SAPARD została zorganizowana prawidłowo i spełnia wszystkie kryteria ustalone przez władze Wspólnoty, w tym czy wszystkie obowiązujące ją procedury zapewniają jej prawidłowe funkcjonowanie. Również tę część swej pracy Komisja wykonywała bez zbytniego pośpiechu, przynajmniej w przypadku Polski.

---

<sup>22</sup> Commission Regulation (EC) No 2222/2000 of 7 June 2000 laying down financial rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L253. 7.10.2000.

<sup>23</sup> Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Polsce. Wieloletnia umowa finansowa pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich, występującą w imieniu Wspólnoty Europejskiej, a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej. M. P. Nr 30, 2001. Jedyne tekst w języku angielskim, opublikowany w tymże Monitorze Polski i znajdujący się na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ([www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)) jest autentyczny i stanowi podstawę do rozstrzygnięcia ewentualnych sporów.

<sup>24</sup> Formalnie Polska poznała wszystkie warunki dopiero w dniu podpisania Wieloletniej Umowy Finansowej czyli 25 stycznia 2001 roku, a zobowiązania weszły w życie w dniu powiadomienia o zakończeniu wszystkich formalności koniecznych do jej zawarcia (18 maja 2001 roku), patrz również część II.3. Polskie przepisy prawne.

Jedyną właściwie poważną czynnością Komisji podjętą natychmiast, gdy było to możliwe, była Decyzja 1999/595/WE z 20 lipca 1999 w sprawie podziału kwoty 520 mln euro (w cenach 1999 roku). Kwota ta decyzją Rady Europejskiej (Berlin, 24-25 marca 1999 roku) została w perspektywie finansowej na lata 2000-2006 przewidziana jako roczny współdział Wspólnoty w finansowaniu projektów z programu SAPARD. Wprawdzie Komisja na podjęcie tej decyzji miała trzy miesiące licząc od wejścia w życie RR 1268/1999/WE, ale podjęła ją w ciągu niespełna miesiąca. Była to jednak absolutna konieczność, gdyż państwa korzystające ze wsparcia, bez tej informacji nie mogłyby przystąpić do opracowywania planów, które zgodnie z RR 1268/1999/WE powinny przygotować w ciągu sześciu miesięcy od jego wydania.

## **II.2. Umowy zawarte między Wspólnotą Europejską a Polską związane z programem SAPARD**

W okresie poprzedzającym akcesję rozporządzenia Rady i Komisji nie obowiązywały w Polsce. Była to jedna z przyczyn zawarcia 25 stycznia 2001 roku przez Komisję Wspólnot Europejskich, występującą w imieniu Wspólnoty Europejskiej, z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej występującym w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej Wieloletniej Umowy Finansowej<sup>25</sup> (w tekście stosuje się skrót WUF). 22 maja 2001 roku zostało wydane oświadczenie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>26</sup>, stwierdzające, że 18 maja 2001 roku strony powiadomiły się wzajemnie o zakończeniu wszystkich formalności koniecznych do jej zawarcia. W dniu tym umowa weszła w życie.

WUF jest umową prawa międzynarodowego, zawierającą prawa i zobowiązania obu stron. Jej część podstawowa składa się z preambuły i dziesięciu artykułów, w których sformułowano m.in. w art. 1 przedmiot umowy (jest nim ustanowienie struktury technicznej, prawnej i administracyjnej programu oraz postanowienie, że program będzie realizowany w sposób zdecentralizowany<sup>27</sup>), w art. 3 zasady kontroli i audytu, przeprowadzanego przez Komisję oraz Trybu-

---

<sup>25</sup> Nie wydaje się natomiast słuszne stwierdzenie, iż Roczne Umowy Finansowe zawierano dlatego, że rozporządzenia Rady i Komisji nie obowiązywały na obszarze Polski. Pogląd taki zaprezentowano w pracy: Efekty i doświadczenia z wdrażania programu SAPARD. Kania J. (red.). Kraków 2003. Wydaje się, że można było wszystkie kwestie uregulować Wieloletnią Umową Finansową i na podstawie zawartych w niej ustaleń przekazywać Polsce środki.

<sup>26</sup> Oświadczenie Rządowe z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie zatwierdzenia Wieloletniej Umowy Finansowej dotyczącej Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Polsce (SAPARD) M. P. Nr 30.

<sup>27</sup> Określenie to oznaczało, że Komisja powierzała instytucjom kraju, na rzecz którego był realizowany program, jego wdrożenie, zachowując funkcje kontrolne.

nał Obrachunkowy Wspólnot Europejskich, oraz obowiązki strony polskiej w tej dziedzinie, w art. 4 zasady rozstrzygania sporów, w art. 6 sytuacje, w których możliwe jest wypowiedzenie umowy (niewykonanie któregokolwiek ze zobowiązań), w art. 10 postanowienie, że mimo sporządzenia umowy w językach polskim i angielskim, jedynie tekst w języku angielskim jest autentyczny<sup>28</sup>. Szczególne znaczenie ma art. 7 „warunki szczególne”, który odsyła do stanowiącego integralną część umowy obszernego załącznika, składającego się z siedmiu rozdziałów, w których określono szczegółowe warunki wykonania umowy, w tym zasady zarządzania finansami i sprawozdawczości finansowej, a także zasady zarządzania, monitoringu oraz oceny programu, wytyczne dla organu certyfikującego i procedury rozstrzygania kwestii spornych.

WUF nie jest jedyną umową prawa międzynarodowego regulującą problemy programu SAPARD w Polsce. Art. 2 WUF stanowi, że co roku będzie podpisywana Roczna Umowa Finansowa, zawierająca zobowiązania finansowe Wspólnoty, a także – jeśli będzie zachodziła taka potrzeba – zmiany postanowień Umowy Wieloletniej. Polska zawarła cztery RUF, uruchamiające środki zarezerwowane na lata 2000, 2001, 2002 i 2003. Zgodnie z art. 2 ust. 3 WUF z dniem wstąpienia do UE Polska straciła uprawnienia do wsparcia w ramach Programu i wobec tego nie zawarto RUF na lata 2004, 2005 i 2006.

Znaczna część ustaleń, znajdujących się w załączniku do WUF, zwłaszcza regulujących zarządzanie finansami i nadzór finansowy oraz zawierających wytyczne dla organu certyfikującego jest tak szczegółowa, że można je uznać za fragmenty ksiąg procedur. Rozdziały „Zarządzanie finansami” oraz „Zarządzanie, monitoring oraz ocena Programu” zawierają również szczegółowe rozwiązania techniczne i administracyjno-organizacyjne. Pozostawiając kwestie organizacyjne do omówienia w części III należy zwrócić uwagę na niewątpliwie istniejące trudności z wprowadzeniem niektórych szczegółowych postanowień WUF przez jednostki zajmujące się obsługą programu SAPARD. Wynikają one zarówno z niejasnych sformułowań, jak i z widocznej słabości merytorycznej dokumentu, który – mimo swych pokaźnych rozmiarów – nie zawiera różnych ważnych szczegółów rozwiązań organizacyjno-administracyjnych.

Część niejasnych sformułowań wynika najprawdopodobniej z niedostatków tłumaczenia. Wprawdzie, jak już stwierdzono, jedynie tekst WUF w języku angielskim jest autentyczny, ale wiadomo było, że w Polsce będzie również używana wersja polska. Jest ona kontynuacją tej tradycji tłumaczenia tekstów oficjalnych, która nakazuje tłumaczyć je dosłownie, bez dbałości o ducha języka polskiego. W rezultacie polszczyzna wielu fragmentów WUF jest bardzo zła,

---

<sup>28</sup> Formuła ta oznaczała, że jedynie tekst angielski stanowił podstawę rozstrzygania ewentualnych sporów.

a niektóre są wręcz niezrozumiałe. Jest oczywiste, że WUF nie przetłumaczono na poprawny polski język prawniczy, co mogło być przyczyną nieporozumień o poważnych konsekwencjach.

Jednakże równocześnie nie można wszystkich mankamentów WUF przypisać tłumaczeniu polskiemu. Pominięcie lub pobieżne potraktowanie niektórych spraw jest dowodem słabości służb prawnych Komisji. Nie została np. zdefiniowana dostatecznie jasno instytucja „Właściwej Władzy”, którą czytelnik na podstawie lektury rozdziału A załącznika, może utożsamiać z „Krajowym Urzędnikiem Zatwierdzającym”.

### II.3. Polskie przepisy prawne

WUF i RUF, będące umowami prawa międzynarodowego, zawierały zobowiązania Polski, które musiały być włączone do polskiego systemu prawnego. Dlatego też Rada Ministrów oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydały szereg rozporządzeń. Podstawowymi są dwa rozporządzenia Rady Ministrów. Pierwsze z nich reguluje kwestię nadzoru nad ARiMR w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy UE i krajowymi środkami publicznymi<sup>29</sup>. Rozporządzenie to jest przeniesieniem do prawa polskiego zobowiązań, wynikających z rozdziału A załącznika do WUF. Sprecyzowano w nim prawa i obowiązki ministra właściwego do spraw finansów publicznych, wynikające ze sprawowania funkcji nadzorczych. Drugie natomiast ustala szczegółowo sposoby realizacji zadań ARiMR jako Agencji SAPARD<sup>30</sup>. Rozporządzenie to przenosi do prawa polskiego postanowienia, zawarte w rozdziale B załącznika do WUF, a także nadaje charakter obowiązujących norm prawnych tym fragmentom programu operacyjnego SAPARD, w których sformułowano szczegółowe kryteria uczestnictwa. Stąd też niezwykła wręcz objętość rozporządzenia, gdyż w każdym działaniu i schemacie obowiązują inne kryteria. Pozostałe rozporządzenia Rady Ministrów<sup>31</sup> są nowelizacjami rozporządzenia z 14 maja 2002 roku

---

<sup>29</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 2002 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej i krajowymi środkami publicznymi przeznaczonymi na współfinansowanie zadań Agencji. Dz. U. Nr 56, poz. 500).

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej. Dz. U. Nr 102, poz. 928.

<sup>31</sup> Są nimi: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środ-

spowodowanymi zmianami wprowadzanymi do programu oraz akredytacją kolejnego działania.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w swych rozporządzeniach<sup>32</sup> dokonywał podziału środków uruchamianych w wyniku podpisania kolejnych RUF między poszczególne działania. W tychże rozporządzeniach, środki przeznaczone na sfinansowanie działania 1 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych rybnych” były dzielone między poszczególne gałęzie przemysłu rolno-spożywczego (mleczarski, mięsny, rybny oraz owocowo-warzywny), a w działaniu 2 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” i 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” – między województwa. Środki dzielono w złotych (a nie w euro), przy czym przeliczenie z euro na złote następowało zgodnie z zasadami, ustalonymi w art. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r.<sup>33</sup>, opartymi na postanowieniach WUF. Przydzielanie środków na poszczególne działania musiało uwzględniać ich podział, dokonany w programie operacyjnym SAPARD. Ponadto Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydawał rozporządzenia zmieniające ustalone podziały środków<sup>34</sup>. Spowodo-

---

kami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 222, poz. 1866); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 129, poz. 1177; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2003 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 178, poz. 1739).

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 września 2002 r. w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2000 rok. Dz. U. Nr 165, poz. 1355; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 września 2002 r. w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2001 rok. Dz. U. Nr 165, poz. 1356.

<sup>33</sup> Art. 2.1. Pomoc finansowa ze środków przewidzianych w rocznej umowie finansowej zawartej między Komisją Wspólnot Europejskich a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej jest udzielana do wysokości limitu stanowiącego równowartość w złotych kwoty przewidzianej w umowie. 2. Równowartość, o której mowa w ust. 1, określa się w oparciu o średni kurs złotego do euro ogłoszony przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu miesiąca poprzedzającego miesiąc zawarcia tej umowy.

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2000 rok. Dz. U. Nr 192, poz. 1612; Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 czerwca 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2001 rok. Dz. U. Nr 122, poz. 1148.

wane one były bądź zmianami podziału środków między poszczególne działania, dokonany w programie operacyjnym SAPARD zgodnie z obowiązującą procedurą (uchwała Komitetu Monitorującego na wniosek Władzy Zarządzającej lub z własnej inicjatywy, następnie zatwierdzona przez Komisję Europejską) bądź też uruchomieniem działania 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”.

### **III. Struktura organizacyjna obsługi programu SAPARD w Polsce**

Podana w załączniku do WUF struktura organizacyjna, którą państwo musi stworzyć, aby mogło otrzymać pomoc UE, składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwszą z nich jest struktura zarządzająca finansami programu, drugą struktura zarządzająca programem oraz dokonująca jego monitoringu i oceny. Podstawą struktury zarządzania finansami jest „Krajowy Urzędnik Zatwierdzający”<sup>35</sup> (*National Authorising Officer*), ponoszący pełną odpowiedzialność finansową oraz odpowiedzialność za fundusze Wspólnoty, stanowiące jej udział w programie. Działa on jako „Właściwa Władza” (*Competent Authority*), która jest organem wydającym, nadzorującym i wycofującym akredytację Agencji SAPARD<sup>36</sup>. „Właściwa władza” jest zobowiązana natychmiast cofnąć akredytację w razie stwierdzenia, iż działania Agencji SAPARD są niezgodne z którymkolwiek z siedmiu kryteriów, wymienionych w załączniku do umowy (rozdział A art. 4 ust. 4)<sup>37</sup>. „Właściwa Władza” powołuje także „Organ Certyfikujący” (*Certifying Body*). Do podstawowych obowiązków Organu Certyfikującego należy (1) poświadczenie o prawidłowym prowadzeniu rocznego rachunku agencji SAPARD, a także rachunku SAPARD w euro (rachunek ten otwiera Krajowy Urzędnik), (2) sprawdzenie, czy systemy zarządzania i kontroli Agen-

---

<sup>35</sup> Niektóre dosłownie tłumaczone określenia są niezgodne z duchem języka polskiego i brzmią niekiedy wręcz śmiesznie. Pochodzą one z tekstu WUF i są przyjęte w oficjalnych dokumentach SAPARD-u.

<sup>36</sup> Z definicji podanych w art. 2 umowy wynika, że „Krajowy Urzędnik Zatwierdzający” i „Właściwa Władza” to ta sama instytucja. Świadczy o tym art. 2 pkt. a stanowiący: „Narodowy Fundusz oznacza organ powołany przez Polskę i podlegający Krajowemu Urzędnikowi Zatwierdzającemu, który działa jako Właściwa Władza”.

<sup>37</sup> Artykuł ten stanowi, że rozwiązania administracyjne oraz rachunkowe muszą zapewnić zadowalającą zgodność z postanowieniami art. 5 oraz art. 14 rozdziału A w szczególności w zakresie (1) procedur pisemnych, (2) rozdziału obowiązków, (3) zatwierdzania wstępnych projektów oraz kontroli przedpłat, (4) procedur płatności, (5) procedur rachunkowych, (6) zabezpieczenia systemów komputerowych, (7) audytu wewnętrznego oraz, jeżeli jest to właściwe, przepisów dotyczących zamówień publicznych. Źródło: M. P. z 2001 Nr 30, poz. 502.

cji są właściwe i zapewniają dokonywanie wydatków zgodnie z przepisami RK 2222/2000/WE i sporządzenie na tej podstawie rocznych sprawozdań, (3) sprawdzenie, czy program jest współfinansowany ze środków krajowych, a jeśli tak, to czy proporcje środków pochodzących z poszczególnych źródeł są zgodne z przepisami RK 2222/2000/WE.

Ponadto Krajowemu Urzędnikowi Zatwierdzającemu podlega powołany przez Polskę Fundusz Krajowy (*National Fund*). Za pośrednictwem krajowego urzędnika następuje wymiana wszystkich informacji finansowych między Wspólnotą a Polską.

W polskim systemie organizacyjnym Właściwa Władza znajduje się w Ministerstwie Finansów<sup>38</sup>, a funkcję Krajowego Urzędnika Zatwierdzającego pełni jeden z sekretarzy lub podsekretarzy stanu tego ministerstwa. Również dwie pozostałe instytucje struktury zarządzania finansami – Krajowy Fundusz i Biuro do spraw Certyfikacji i Poświadczeń Środków z UE – znajdują się w strukturze organizacyjnej Ministerstwa Finansów.

Podstawą struktury zarządzającej programem oraz monitorującej i oceniającej jego wykonanie jest „Organ Zarządzający”. Jest nią w Polsce Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Do jego zadań należy opracowanie i koordynacja programu SAPARD, ustalenie kryteriów kwalifikujących do uczestnictwa w programie oraz poziomów pomocy, ogólny nadzór nad działalnością Agencji SAPARD, obsługa Komitetu Monitorującego oraz Krajowego Komitetu Sterującego, przekazywanie wyników monitoringu i ocen Komitetowi Monitorującemu i KE, proponowanie Komisji (po konsultacjach z Agencją SAPARD i Komitetem Monitorującym) zmian w programie, sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji programu i przedstawienie oceny średniookresowej (tzw. *mid-term review*). Do struktury zarządzającej oraz monitorującej i oceniającej należą również Komitet Monitorujący oraz Krajowy i Regionalne Komitety Sterujące. Komitet Monitorujący, składający się z przedstawicieli zainteresowanych ministerstw, samorządów regionalnych, powiatowych i gminnych, a także różnych organizacji pozarządowych (m.in. Krajowego Związku Izb Rolniczych, organizacji ekologicznych, fundacji działających na obszarach wiejskich) nadzoruje realizację programu, rozpatruje i zatwierdza wszelkie zmiany w programie przed przedłożeniem Komisji (a także może wносить propozycje zmian z własnej inicjatywy) oraz wydaje opinie we wszystkich sprawach związanych z programem. Komitetowi przewodniczy Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Krajowy Komi-

---

<sup>38</sup> Minister Finansów sprawuje nadzór nad ARiMR na mocy art. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 1994 Nr 1, poz. 2 z późniejszymi zmianami). Szczegółowo kwestie nadzoru ministra finansów reguluje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 2002 r.



tet Sterujący składa się z przedstawicieli zainteresowanych ministerstw i zajmuje się rekomendacją listy rankingowej projektów, współfinansowanych ze środków działania 1 („Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”), rekomendacją list niektórych programów szkoleniowych, a także formułowaniem zaleceń w sprawie podziału środków między województwa. Regionalne Komitety Sterujące działają we wszystkich województwach, formułując m.in. w działaniu 3 („Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”) zalecenia podziału środków między schematy i listy rankingowe, a w działaniu 4 („Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”) zalecenia podziału środków między schematy.

Niewątpliwie kluczową instytucją programu jest Agencja SAPARD (w Polsce jest nią ARiMR), spełniająca dwie funkcje – realizacja programu (*implementation task*) i jego finansowanie (*payment task*). Funkcja realizacji programu jest rozumiana szeroko i obejmuje (1) zaproszenia do składania wniosków, (2) wybór projektów, (3) kontrolowanie wniosków, czy spełniają wszystkie ustalone w programie warunki, w tym także, jeśli zachodzi potrzeba, czy są zgodne z przepisami o zamówieniach publicznych, (4) ustalanie wzajemnych zobowiązań agencji i beneficjentów programu, (5) wydawanie w razie potrzeby zgody na rozpoczęcie prac, (6) wykonywanie kontroli na miejscu przed rozpoczęciem projektu oraz w okresie jego realizacji, (7) wszystkie niezbędne czynności, których celem jest sprawna realizacja wykonywanych projektów, (8) wykonywanie sprawozdań o realizacji programu w oparciu o ustalone wskaźniki. Natomiast na funkcję finansowania programu składa się: (1) kontrolowanie wniosków o pokrycie rachunków (tzw. autoryzacja płatności), w tym kontrola na miejscu dla stwierdzenia, czy wnioski powinny być zrealizowane (część procedury autoryzacja płatności), (2) zatwierdzanie wypłat, (3) księgowanie zobowiązań i płatności, (4) kontrolowanie po rozliczeniu projektu, jeśli otrzymujący pomoc są zobowiązani do przestrzegania określonych zasad po jego zakończeniu.

Obowiązki Agencji są więc rozległe i skomplikowane. Jest ona jednostką realizującą skomplikowany program, wartości około 600 mln zł rocznie, składający się z wielu, często niewielkich projektów, realizowanych na obszarze całej Polski. Spełnianie dwu funkcji wdrożeniowej i płatniczej, wymagających zgodnie ze standardami UE niezależności operacyjnej i fizycznej<sup>39</sup> (co m.in. powoduje, że pracownicy wdrażający program nie mogą wykonywać żadnych prac związanych z jego obsługą finansową i odwrotnie), oznacza konieczność organizacji dwu całkowicie niezależnych, ale równocześnie powiązanych ze sobą

---

<sup>39</sup> Całkowite rozdzielenie tych dwu funkcji jest jednym z warunków uzyskania akredytacji.

struktur, w skład których wchodzi inni pracownicy. Każda ze struktur jest technicznie obsługiwana przez odrębny system komputerowy. Agencja jest skomplikowana strukturą organizacyjną, składającą się z centrali oraz z szesnastu oddziałów regionalnych, z których każdy działa na terenie jednego województwa. Musi ona funkcjonować zgodnie ze szczegółowymi, przejrzystymi procedurami, uniemożliwiającymi jakkolwiek dowolność decyzji pracowników agencji, a równocześnie musi być bardzo sprawna. Pogodzenie tych dwóch warunków nie jest łatwe, gdyż pozornie oczywisty obowiązek postępowania zgodnie ze szczegółowymi procedurami prowadzi niekiedy do „sztywności” decyzyjnej. Szczególnie trudne jest podejmowanie decyzji w sprawach, nieprzewidzianych w procedurach (co zawsze może się zdarzyć).

Wszystkie obowiązki agencji SAPARD w zakresie wdrożenia programu, a także część obowiązków, związanych z funkcją płatniczą (autoryzacja płatności działania 2 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” oraz działania 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”), są wykonywane przez oddziały wojewódzkie, natomiast w Centrali następuje autoryzacja płatności działania 1 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych” oraz działania 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”<sup>40</sup>. Jednakże ARiMR uznała, że nie jest możliwe wykonywanie wszystkich nałożonych na nią obowiązków własnymi siłami. Dlatego też zgodnie z zarządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi<sup>41</sup> ocenę ekonomiczną projektów, zgłoszonych do współfinansowania ze środków działania 2 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” wykonało Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich oraz jego oddziały regionalne.

### **III.1. Programowanie SAPARD-u**

Państwa kandydujące przystąpiły do opracowywania programu SAPARD jeszcze przed zakończeniem prac legislacyjnych UE. Ze wstępu, otwierającego pierwszą wersję programu, zatwierdzonego przez Komisję 18 października 2000 roku wynika, że prace nad programem operacyjnym dla Polski trwały ponad półtora roku, a zatem rozpoczęto je w pierwszej połowie 1999 roku. Należy przypuszczać, że w tym samym terminie rozpoczęły prace nad SAPARD-em również inne kraje.

---

<sup>40</sup> Numerowanie działań zgodnie z: SAPARD. Program operacyjny dla Polski, jw. Numeracja odbiega od stosowanej w RR 1268/1999/WE.

<sup>41</sup> Zarządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 27 listopada 2000 r.

Część finansowa programu polskiego została opracowana przy przyjęciu za podstawę kwoty przydzielonej Polsce Decyzją Komisji 1999/595/WE. Kwota 520 mln euro (w cenach 1999 roku) została podzielona w sposób następujący (tabela 1).

Tabela 1. Program SAPARD

Podział rocznej kwoty pomocy przewidzianej na współfinansowanie przez Wspólnotę działań kandydujących państw Europy Środkowo-Wschodniej (kwoty maksymalne w euro w cenach 1999 roku)

Państwo otrzymujące pomoc	Roczna kwota pomocy	Udział w środkach finansowych UE
Bułgaria	52 124 000	10,0
Czechy	22 063 000	4,2
Estonia	12 137 000	2,3
Litwa	29 829 000	5,7
Łotwa	21 848 000	4,2
<b>Polska</b>	<b>168 683 000</b>	<b>32,5</b>
Rumunia	150 636 000	29,1
Słowacja	18 289 000	3,5
Słowenia	6 337 000	1,2
Węgry	38 054 000	7,3
Ogółem	520 000 000	100,0

*Źródło: Commission Decision of 20 July 1999 on the indicative allocation of the annual Community financial contribution to pre-accession measures for agriculture and rural development Official Journal of the European Communities. L 226 27.8.1999 . ss. 23-25.*

Przy podziale kwoty 520 mln euro rocznie między państwa kandydujące Komisja uwzględniała zgodnie z art. 7 ust. 3 RR 1268/1999 cztery następujące kryteria: (1) liczbę ludności rolniczej, (2) powierzchnię użytkowaną rolniczo, (3) wysokość Produktu Krajowego Brutto (w tekście stosuje się skrót PKB) na mieszkańca, przeliczoną zgodnie z parytetem siły nabywczej i (4) specyficzną sytuację miejscową. Komisja dokonując podziału uznała, że wprowadzić wszystkie cztery wymienione czynniki mają istotne znaczenie, ale nie byłoby właściwe, aby każdy z nich miał jednakowy wpływ na podział kwoty ogółem. Dlatego też 90% kwoty zostało rozdzielone przy uwzględnieniu dwu kryteriów – powierzchni użytków rolnych (przydano jej wagę 65%) i liczby ludności rolniczej (waga 35%). Otrzymane kwoty następnie korygowano przy pomocy wskaźnika, obrazującego odchylenie PKB w każdym z państw uczestniczących w programie, od przeciętnego PKB we wszystkich dziesięciu państwach uczestniczących w programie. Podziału pozostałych 10% dokonano na podstawie wskaźnika specyficznej sytuacji miejscowej. Za wskaźnik ten przyjęto długość lądowej grani-

cy każdego państwa z państwami nie należącymi do UE, w tym także z państwami objętymi programem SAPARD, do której dodano 20% długości granicy morskiej<sup>42</sup>.

Jak wynika z tabeli największymi beneficjentami programu są Polska i Rumunia. Oba te państwa mogą wykorzystać ponad 60% środków, zarezerwowanych w kolejnych budżetach UE na sfinansowanie programu SAPARD. Tak wysoki udział nie dziwi, gdyż wynika z przyjętych kryteriów podziału. Oba te państwa dysponują znacznie większymi powierzchniami użytków rolnych niż pozostałe. Znacznie większa jest także liczba ludności rolniczej. Dominujący udział Polski w środkach funduszu SAPARD jest jeszcze wyraźniejszy, gdy z porównań wyłącza się Bułgarię i Rumunię, dwa państwa, które nie miały możliwości wstąpienia do UE w tym samym terminie co pozostałe. Ogólna kwota programu dla ośmiu państw, które zostały członkami UE 1 maja 2004 roku wynosiła około 299 mln euro rocznie. Udział Polski w tej kwocie wynosi aż 56%.

Wydanie RK 2222/2000/WE umożliwiło rozpoczęcie prac, zmierzających do podpisania przez Komisję z poszczególnymi państwami kandydującymi WUF. Podpisy na umowach zostały złożone między połową grudnia 2000 a końcem marca 2001 roku, ale wejście w życie następowало niekiedy znacznie później. W skrajnym przypadku Rumunii okres między podpisaniem a wejściem w życie WUF trwał niemal rok. Równocześnie z pracami, których celem było podpisanie WUF, prowadzono prace związane z RUF na 2000 rok. Podpisywano je na ogół szybko, niektóre równocześnie z WUF, a wchodziły w życie w zasadzie w tym samym dniu, co umowy wieloletnie.

Jednakże wejście w życie WUF i RUF nie powodowało jeszcze uruchomienia programu SAPARD. Niezbędne było jeszcze, jak już stwierdzono, postępowanie audytorskie, którego pierwsza część kończyła się autoryzowaniem agencji przez władze krajowe, a druga, prowadzona przez Komisję, tymczasowym przekazaniem przez Komisję zarządzania programami Narodowym Funduszom i agencjom SAPARD. Decyzje w tej sprawie były ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, a w ślad za nimi w terminie zazwyczaj krótszym niż jeden miesiąc przekazywano na rachunek krajowy pierwszą wpłatę z budżetu UE, przeznaczoną na współfinansowanie programu SAPARD. Ponieważ Komisja udzielała osobno akredytacji na każde działanie,

---

<sup>42</sup> Metodyka podziału kwoty na podstawie: Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Sapard Annual Report – Year 2000. Commission of the European Communities. Brussels, 3.7.2001 COM(2001)341 final, s. 7.

przekazanie zarządzania nie było równoznaczne z uruchomieniem działania, które mogło nastąpić znacznie później<sup>43</sup>.

Pierwszym państwem, w którym zakończono wszystkie procedury związane z uruchomieniem SAPARD-u, była Bułgaria. Decyzję o przekazaniu zarządzania programem Narodowemu Funduszowi i Agencji SAPARD ogłoszono 15 maja 2001 roku. Bułgarii zatem w ciągu niespełna roku od opublikowania RK 2222/2000/WE udało się zorganizować agencję SAPARD, a także przeprowadzić audyty. Kolejnymi państwami, w których uruchamiano SAPARD były: Estonia (11 czerwca 2001 roku), Słowenia (19 listopada 2001 roku), Litwa (26 listopada 2001 roku), Łotwa (6 grudnia 2001 roku), Czechy i Słowacja (oba państwa 15 kwietnia 2002 roku). Ósmym z kolei państwem, które zakończyło procedury była Polska (decyzję opublikowano 2 lipca 2002 roku), dziewiątym Rumunia, a ostatnim Węgry. Z tego zestawienia wynika, że – poza Bułgarią – w 2001 roku SAPARD uruchomiono jedynie w państwach małych o powierzchni równej lub niewiele większej niż obszar jednego województwa polskiego czy komitatu węgierskiego. W państwach większych procedury zakończono dopiero w 2002 roku. Niewątpliwie zorganizowanie Agencji SAPARD na obszarze Polski, Węgier czy Słowacji było ze względu na odmienną skalę przedsięwzięciem znacznie trudniejszym niż na Łotwie czy w Estonii, a do opóźnienia w Polsce przyczyniło się również postępowanie Komisji<sup>44</sup>.

Każde z państw beneficjentów tworzyło swój program operacyjny wybierając z cytowanej wcześniej listy 15 działań, które mogą być współfinansowane z programu SAPARD te, które uznało za potrzebne w jego warunkach. Efekty wyboru oraz udział środków przeznaczonych na sfinansowanie poszczególnych działań podano w tabeli 2. Z kolei w tabeli 3 zestawiono podstawowe informacje o środkach przeznaczonych na sfinansowanie poszczególnych działań w Polsce i w pozostałych dziewięciu państwach.

---

<sup>43</sup> Np. Bułgaria, której najwcześniej przekazano zarządzanie programem uzyskała autoryzację trzech działań z jedenastu znajdujących się w krajowym programie operacyjnym, a Estonia czterech z ośmiu (stan z na 18 kwietnia 2002 roku). Dalsze były uruchamiane sukcesywnie.

<sup>44</sup> Według informacji uzyskanych z ARiMR Komisja zażądała od Polski dodatkowej prezentacji programu, a następnie wyjaśnień, co przedłużyło uruchomienie pierwszych trzech działań o blisko rok.

Tabela 2. Program SAPARD –

– Udział środków na sfinansowanie poszczególnych działań w latach 2000-2006 w programach operacyjnych poszczególnych państw

Działanie	Bulgaria	Czechy	Estonia	Litwa	Łotwa	Polska	Rumunia	Słowacja	Słowenia	Węgry
1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych	31	16	43	47	23	18	15	28	35	28
2. Przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnictwa i rybołówstwa	24	17	18	21	26	38	17	26	40	21
3. Poprawa struktur instytucji kontrolujących jakość (w tym jakość surowców rolniczych), przestrzeganie przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz ochraniających konsumentów		9					3			
4. Produkcja rolna, chroniąca środowisko i regiony wiejskie	2	3	2	1	4	2	2	3		4
5. Rozwój działalności gospodarczej i jej różnicowanie, mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy lub stwarzające możliwość dochodów alternatywnych	6	16	18	8	24	11	10	11	14	16
6. Organizacja usług, umożliwiających wprowadzenie zastępstw w gospodarstwach rolnych oraz usług wspomagających zarządzanie gospodarstwami rolnymi										
7. Tworzenie grup producentów	1						2	5		7
8. Rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie kulturowego dziedzictwa obszarów wiejskich, w tym architektonicznego i planowania przestrzennego	8	11	4							9
9. Poprawa jakości gruntów i ich scalanie		20			2			10		
10. Organizacja i aktualizacja rejestrów gruntów										
11. Poprawa poziomu szkolenia zawodowego	4	2		2	4	2	5	2		2
12. Rozwój infrastruktury wiejskiej i poprawa jej stanu	6	5	12	16	12	28	28	4	10	12
13. Zarządzanie rolniczymi zasobami wodnymi	6						3			
14. Leśnictwo, w tym zalesianie regionów rolniczych, inwestycje w prywatnych gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i komercjalizacja produktów gospodarki leśnej	8		1	3	3		10	8		
15. Pomoc techniczna, związana z projektami, finansowanymi z programu SAPARD, w tym studia i ekspertyzy, związane z przygotowaniem i realizacją programu oraz kampanie informacyjne i reklamowe	4	1	2	2	2	1	5	3	1	1

Źródło: Report from the Commission to the European Parliament the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – SAPARD Annual Report – Year 2001. Brussels, 30.07.2002. COM (2002) 434 final.

Tabela 3. Program SAPARD –  
– Kwoty współudziału Wspólnoty przewidziane w pierwszych wersjach  
programów operacyjnych na finansowanie poszczególnych działań  
w latach w latach 2000-2006 (w euro, w cenach 2000 roku)

Działanie	Przewidziana kwota	Procentowy udział w kwocie ogółem		Liczba państw, realizujących działanie
		10 państw	Polska	
1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych	797 071 705	22	18	10
2. Przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnictwa i rybołówstwa	954 065 711	26	38	10
3. Poprawa struktur instytucji kontrolujących jakość, (w tym jakość surowców rolniczych), przestrzeganie przepisów wet. i fitosanitarnych oraz ochraniających konsumentów	28 049 000	1	-	1
4. Produkcja rolna, chroniąca środowisko i regiony wiejskie	83 039 134	2	1	9
5. Rozwój działalności gospodarczej i jej różnicowanie, mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy lub stwarzające możliwość dochodów alternatywnych	416 361 150	11	12	10
6. Organizacja usług, umożliwiających wprowadzenie zastępstw w gospodarstwach rolnych oraz usług wspomagających zarządzanie gospodarstwami rolnymi	-	-	-	-
7. Tworzenie grup producentów	46 592 000	1	-	4
8. Rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie kulturowego dziedzictwa obszarów wiejskich, w tym architektonicznego i planowania przestrzennego	72 005 294	2	-	4
9. Poprawa jakości gruntów i ich scalanie	46 456 199	1	-	3
10. Organizacja i aktualizacja rejestrów gruntów	-	-	-	-
11. Poprawa poziomu szkolenia zawodowego	117 312 724	3	2	8
12. Rozwój infrastruktury wiejskiej i poprawa jej stanu	758 507 978	21	28	10
13. Zarządzanie rolniczymi zasobami wodnymi	49 525 000	1	-	2
14. Leśnictwo, w tym zalesianie regionów rolniczych, inwestycje w prywatnych gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i komercjalizacja produktów gospodarki leśnej	167 532 691	5	1	6
15. Pomoc techniczna, związana z projektami, finansowanymi z programu SAPARD, w tym studia i ekspertyzy, związane z przygotowaniem i realizacją programu oraz kampanie informacyjne i reklamowe	93 101 399	3	1	10
Ogółem	3 702 999 985	100	100	×

*Źródło: Report from the Commission to the European Parliament the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – SAPARD Annual Report – Year 2001. Brussels, 30.07.2002. COM (2002) 434 final.*

Z tabel 2 i 3 wynika, że wszystkie państwa kandydujące skoncentrowały się na czterech działaniach wspierających: (1) inwestycje w gospodarstwach rolnych, (2) przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnictwa i rybołówstwa, (3)

rozwój działalności gospodarczej i jej różnicowanie, mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy lub stwarzające możliwość uzyskiwania dochodów alternatywnych oraz (4) rozwój infrastruktury wiejskiej i poprawę jej stanu, rozkładając w różny sposób akcenty. Wszystkie państwa wprowadziły do swoich programów działanie „Pomoc techniczna, związana z projektami, finansowanymi przez program SAPARD, w tym studia i ekspertyzy, związane z realizacją programu, oraz kampanie informacyjne i reklamowe”. Działanie to miało charakter wspomagający. Wiadomo bowiem, że tak duży program wymaga wykonania różnych prac przygotowawczych, w tym przede wszystkim projektów technicznych. Rezygnacja z wprowadzenia tego działania do programu SAPARD oznaczałaby konieczność sfinansowania prac projektowych i studialnych ze środków własnych państw otrzymujących pomoc. Z kolei działanie „Poprawa poziomu szkolenia zawodowego” było typowym działaniem szkoleniowym, z którego korzystali przede wszystkim rolnicy.

Jednakże identyczne nazwy działań nie oznaczały, że w ich ramach finansowano takie same projekty. Działanie mogło być bowiem podzielone na schematy<sup>45</sup>, w których szczegółowo określono, jakie rodzaje inwestycji mogły być współfinansowane, a także maksymalne możliwe wysokości dotacji. Na przykład w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, przyjętego przez wszystkie 10 państw, na które przeznaczono 22% środków UE (drugie z kolei działanie pod względem wysokości zaangażowanych środków), zwykle były współfinansowane projekty inwestycyjne z zakresu produkcji zwierzęcej (mięso i mleko). Zwrócenie szczególnej uwagi na dział produkcji zwierzęcej wynikało przede wszystkim z konieczności przestrzegania po uzyskaniu członkostwa unijnych standardów sanitarnych i weterynaryjnych (szczególnie ważnych w mlecznym chowie bydła, w którym o osiągnięciu standardów świadczy liczba bakterii i komórek somatycznych w 1 cm<sup>3</sup> mleka), a także ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt. Jednakże niektóre państwa zdecydowały się ponadto na wspieranie projektów inwestycyjnych związanych z produkcją roślinną (zboża, pasze, owoce i warzywa). W Bułgarii i Rumunii wspiera się również uprawę winorośli.

Zwrócić należy uwagę, że państwa członkowskie ustalały własne kryteria uczestnictwa w programie SAPARD. W przypisie 46 podano przykładowo warunki, które musi spełnić polski rolnik, ubiegający się o wsparcie produkcji

---

<sup>45</sup> Schematy dzielą się z kolei na „komponenty”. Np. schemat „Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych” składa się w Polsce z następujących komponentów: (1) modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji bydła mięsnego, (2) odbudowa produkcji owczarskiej, (3) modernizacja produkcji trzody chlewnej i drobiu.



owczarskiej<sup>46</sup>. Jedyne warunek podany w pkt. 5 musi być spełniony we wszystkich państwach. Natomiast pozostałe, w tym zwłaszcza wymienione w punktach 1 i 2, zależą w dużym stopniu od państwa otrzymującego pomoc.

Niektóre ze zgłaszanych przez rolników projektów, niemieszczących się w żadnym z wymienionych schematów, mogły być w Polsce współfinansowane ze środków przewidzianych w schemacie „Zwiększenie różnorodności produkcji gospodarstw rolnych”. Projekty te musiały: (1) kwalifikować się do nietradycyjnej działalności rolniczej, (2) zwiększać wartość dodaną gospodarstw poprzez wstępne przetwórstwo i przygotowanie produktów rolnych do sprzedaży, (3) pokrywać zapotrzebowanie rynku na nowe produkty lub (4) powodować lepsze wykorzystanie zasobów pracy w gospodarstwie (zmniejszenie ukrytego bezrobocia w rolnictwie). Schemat ten stanowił swoistą furtkę, umożliwiającą finansowanie różnych projektów, niekiedy tak egzotycznych, jak chów strusi.

Wszystkie państwa miały również w swych programach działanie „Przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnictwa i rybołówstwa”. Przeznaczono na nie aż 26% środków UE, czyli najwięcej ze wszystkich działań. Celem działania było przede wszystkim dostosowanie zakładów przemysłu rolno-spożywczego do standardów sanitarnych i ochrony środowiska, a w niektórych branżach również do standardów weterynaryjnych i właściwego traktowania zwierząt. Tak duży udział środków w ogólnej kwocie środków świadczył, iż w państwach kandydujących stan techniczny wielu przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego jeszcze na początku obecnej dekady uniemożliwiał im produkowanie zgodnie ze standardami UE. Wiadomo było, że stan ten należy zmienić jak najszybciej, gdyż po wstąpieniu do UE przedsiębiorstwom nieprzestrzegającym standardów groziły administracyjne nakazy zaprzestania produkcji lub też co najmniej czasowe – do osiągnięcia standardów – administracyjne ograniczenia rynku zbytu do rynku lokalnego.

W tej sytuacji jest zrozumiałe, że wszystkie państwa zdecydowały się na wspieranie najbardziej zagrożonych szczegółowymi regulacjami unijnymi przemysłów mleczarskiego, mięsnego, drobiarskiego i rybnego, a ponadto większość (siedem, w tym Polska) owocowo-warzywnego; w przemyśle owocowo-warzywnym duże znaczenie mają bowiem urządzenia chroniące środowisko.

---

<sup>46</sup> Np. w Polsce inwestor, który stara się o dotację w ramach komponentu „Odbudowa produkcji owczarskiej” musiał spełnić następujące warunki: (1) planowane stado podstawowe maciorek minimum 10 sztuk (początkowo istniał zniesiony później przepis o maksymalnym planowanym stadzie 100 sztuk), (2) udział trwałych użytków zielonych w ogólnych zasobach gruntów gospodarstwa nie mniej niż 30% (łącznie z gruntami dzierzawionymi), (3) docelowa obsada nie wyższa niż 1,5 DJP na 1 ha użytków rolnych, (4) posiadanie umowy na zbył produkcji lub plan sprzedaży, (5) posiadanie po zakończeniu projektu systemu utrzymania zwierząt i utylizacji odchodów zgodnego ze standardami UE.

Trzy państwa o dużych tradycjach produkcji wina (Bułgaria, Rumunia i Węgry) zdecydowały się ponadto na wsparcie winiarstwa, a Litwa, Łotwa i Rumunia – również przemysłu młynarskiego.

Trzecim działaniem, wybranym przez wszystkie państwa, był „Rozwój działalności gospodarczej i jej różnicowanie, mające na celu tworzenie nowych miejsc pracy lub stwarzające możliwość dochodów alternatywnych”. Działanie to wykraczało poza gospodarke żywnościową, gdyż miało polegać na współfinansowaniu różnorodnych projektów, które miały umożliwić uzyskiwanie dochodów ze źródeł pozarolniczych. W zamierzeniach UE z działania tego miały być m.in. wspierane projekty polegające na rozwijaniu w regionach wiejskich turystyki, rzemiosła oraz małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. w oparciu o istniejącą w gospodarstwach rolnych bazę noclegową i lokalową.

Dla rozwoju regionów wiejskich uruchomienie tego działania mogło mieć poważne znaczenie. Rozpadły się bowiem struktury socjalistycznego rolnictwa (gospodarstwa państwowe i spółdzielnie produkcyjne), a powstałe nowe jednostki produkcyjne, stosujące często nowe techniki i technologie, ponadto poddane rygorom rachunku ekonomicznego, nie potrzebowały tak dużej liczby pracowników. Stąd bezrobocie w tych regionach wiejskich, w których w okresie gospodarki socjalistycznej dominowały gospodarstwa wielkoobszarowe. Z kolei w państwach, w których formą dominującą były spółdzielnie produkcyjne, powrót do rolnictwa chłopskiego oznaczał często powstawanie niewielkich obszarowo gospodarstw, niezapewniających dochodów na właściwym poziomie. Wreszcie w okresie transformacji pracę poza rolnictwem straciła liczna – przede wszystkim w Polsce – grupa chłopów-robotników.

W okresie transformacji w państwach EŚW kandydujących do UE rozwijały się przede wszystkim duże aglomeracje miejskie, w których powstawały również nowe miejsca pracy. W rezultacie bezrobocie było szczególnie dotkliwe w regionach wiejskich, a przy tym próby jego zwalczania okazywały się nieskuteczne. W tych warunkach każdy dobrze pomyślany program aktywizacji regionów wiejskich, zwłaszcza pobudzający aktywność gospodarczą miejscowych społeczności, ma poważne znaczenie dla rozwoju lokalnego.

Unia Europejska pozostawiła wiele swobody państwom otrzymującym pomoc w programowaniu tego działania. Wszystkie państwa włączyły do swych programów wsparcie turystyki wiejskiej oraz rzemiosła, w tym ludowego (tkactwo, ceramika, wyroby z drewna). Jednakże Czechy i Słowacja z działania tego współfinansowały m.in. również renowację zabytków i budowli, mających wartości kulturowe, a także przebudowę budynków wiejskich na cele usługowo-handlowe. Z kolei Czechy i Łotwa wspierały rozwój lokalnych źródeł energii odnawialnej, a Rumunia usługi dla rolnictwa, w tym kółka maszynowe.

Czwartym działaniem, przyjętym przez wszystkie państwa uczestniczące w programie był „Rozwój infrastruktury wiejskiej i poprawa jej stanu”. Na ten cel przewidziano nieco ponad 1/5 środków postawionych do dyspozycji przez Unię Europejską. Choć niewątpliwie w tej dziedzinie istnieją duże różnice między poszczególnymi państwami, to jednak nawet te, mające najlepiej rozwiniętą infrastrukturę techniczną w regionach wiejskich uznały, że jej stan stanowi hamulec rozwoju gospodarczego. Szczególnie duże znaczenie do tego działania przywiązywały Polska i Rumunia – państwa największe obszarowo i mające największą liczbę ludności pracującej w rolnictwie lub w jego otoczeniu, a także największą liczbę ludności wiejskiej.

Programy poszczególnych państw różniły się w zależności o sytuacji lokalnych, ale na ogół wspierano inwestowanie w: (1) wodociągi, kanalizację i oczyszczanie ścieków, (2) gospodarkę odpadami, (3) sieć drogową, (4) sieć energetyczną, (5) sieć telekomunikacyjną.

Piątym wreszcie działaniem, który zostało włączone do programów krajowych przez wszystkie – poza Słowenią – państwa był „Rozwój produkcji rolnej chroniącej środowisko i regiony wiejskie” (programy rolnośrodowiskowe). Działanie to miało odmienny charakter niż cztery poprzednie. Programy rolnośrodowiskowe są z reguły programami lokalnymi, a wspierane projekty nakładają na rolników zobowiązania na ogół wykraczające poza obowiązki wynikające z kodeksów dobrej praktyki rolniczej. Tego typu programy, które muszą być przygotowane przez doskonałych fachowców, wymagają dużej świadomości ekologicznej społeczności lokalnych i ich pełnego zaangażowanie w realizację. Bez współdziałania miejscowej ludności programy rolnośrodowiskowe nie mają szans powodzenia i dlatego też m.in. są uważane za programy bardzo trudne. Odrębny charakter mają przede wszystkim programy wspierające rolnictwo ekologiczne, które nie wymagają zaangażowania środowisk lokalnych, a jedynie zainteresowanych rolników.

Państwa członkowskie są obowiązane do prowadzenia programów rolnośrodowiskowych, co świadczy, że UE przywiązuje duże znaczenie do ochrony regionów o szczególnej wartości przyrodniczej. Natomiast w SAPARD-zie programy te miały mieć jedynie charakter niewielkich projektów pilotażowych, głównie wspierających zachowanie różnorodności biologicznej (w tym zasobów genetycznych), ochronę siedlisk specjalnych, ochronę krajobrazu oraz rolnictwo organiczne. Przeznaczono na nie jedynie 2% środków, które UE postawiła do dyspozycji państw EŚW.

Równie interesująca jest lista działań pomijanych przez wszystkie państwa otrzymujące pomoc lub ich większość. Żadne z nich nie było zainteresowane działaniem „Organizacja usług, umożliwiających wprowadzenie zastępstw

w gospodarstwach rolnych oraz usług wspomagających zarządzanie gospodarstwami rolnymi”. Problem wyjazdów urlopowych i znalezienia krótkookresowego zastępstwa nie jest chyba obecnie w nowych państwach członkowskich problemem, który jest ważny dla rolników.

Okazuje się również, że ani jedno państwo nie zdecydowało się na współfinansowanie z programu SAPARD działania „Organizacja i aktualizacja rejestrów gruntów”. Nie świadczy to jednak, że państwa EŚW uznawały kwestię rejestrów za niemającą znaczenia. Wręcz przeciwnie, były one świadome, że jest to sprawa poważna choćby dlatego, że rejestry po uzyskaniu członkostwa były jedną z podstaw systemu płatności bezpośrednich. Jednakże ich porządkowanie finansowano z innych środków (PHARE, Bank Światowy), a także z budżetów krajowych.

Działanie „Poprawa struktur instytucji kontrolujących jakość, (w tym jakość surowców rolniczych), przestrzeganie przepisów weterynaryjnych i fitosanitarnych oraz ochraniających konsumentów” zostało wprowadzone do programu krajowego jedynie przez Czechy i Rumunię. Podobnie jak w przypadku rejestrów taka sytuacja nie oznaczała jednak lekceważenia standardów sanitarnych i weterynaryjnych. O zwracaniu szczególnej uwagi na te kwestie przez wszystkie państwa uczestniczące w programie SAPARD świadczy choćby przeznaczenie w każdym z programów krajowych poważnych kwot na modernizację przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego oraz na inwestycje w gospodarstwach rolnych, mające doprowadzić do produkcji surowców rolniczych, odpowiadających unijnym wymogom jakościowym. Unia przywiązuje zresztą do standardów, stanowiących jedną z podstaw ochrony zdrowia i życia konsumentów, duże znaczenie. Dość powszechnie w „starych” państwach członkowskich uważano, że przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego w „nowych” państwach członkowskich produkujące niezgodnie ze standardami sanitarnymi i weterynaryjnymi UE stanowią zagrożenie zdrowia, a nawet życia konsumentów. W opiniach tych było wiele przesady i wydaje się, że były one raczej świadectwem „czarnej reklamy”, prowadzonej przez środowiska gospodarcze, obawiające się konkurencji artykułów rolno-spożywczych produkowanych w nowych państwach członkowskich. Państwa EŚW były zresztą świadome, że po uzyskaniu członkostwa przedsiębiorstwa nieprzestrzegające standardów UE nadal nie będą miały dostępu do Jednolitego Rynku Europejskiego (w tekście stosuje się skrót JRE)<sup>47</sup>. Dlatego też podejmowały energiczne kroki, aby poprawić stan sanitarny gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw przemysłu rolno-

---

<sup>47</sup> W okresie poprzedzającym członkostwo w branżach mięsnej, drobiarskiej, mleczarskiej i rybnej służby UE po przeprowadzeniu inspekcji udzielały indywidualnych pozwoleń na eksport na obszar UE.

-spożywczego. Ponadto już w latach dziewięćdziesiątych otrzymywały poważną pomoc finansową, organizacyjną i doradczą w dziedzinie weterynarii. Niemalą rolę spełniły także opinie Komisji o stanie przygotowań do członkostwa, w których m.in. Polsce, wytykano niedostateczny postęp w dziedzinie wprowadzania w życie standardów sanitarnych i weterynaryjnych UE. Jednakże prowadzone, zwłaszcza w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych i na początku obecnej dekady, intensywne prace współfinansowane z programu PHARE, polegające na organizacji i uzupełnieniu wyposażenia laboratoriów weterynaryjnych, a także granicznych punktów kontrolnych, doprowadziły do radykalnej poprawy<sup>48</sup>.

Kilka działań zostało włączonych do krajowych programów jedynie przez niektóre państwa. Jedynie trzy (Czechy, Łotwa i Słowacja) zdecydowały się na współfinansowanie scalania gruntów (działanie „Poprawa jakości gruntów i ich scalanie”). Tymczasem również i w innych państwach EŚW grunty są w szachownicy, niezwykle utrudniającej racjonalną gospodarkę rolną. Być może nie wykorzystaly one istniejących możliwości współfinansowania prac scaleniowych ze środków SAPARD-u ponieważ uznały, że komasacja jest procedurą tak długą, że w formule  $n + 2$  nie jest możliwe zakończenie prac na nawet stosunkowo niewielkim obiekcie.

Działanie „Zasoby wody dla rolnictwa” włączyły do swych programów jedynie Bułgaria i Rumunia. W ramach tego działania możliwe było wsparcie inwestycji melioracyjnych, mających na celu nawadnianie, osuszanie oraz ochronę przed powodzią. Oczywiście zapewnienie rolnictwu odpowiedniej ilości wody jest szczególnie poważnym problemem krajów bałkańskich, ale występującym również w pozostałych państwach EŚW. Powszechnie np. ocenia się, że w Polsce przez dziesięciolecia meliorowano niewiele gruntów, a ponadto ograniczano się do odwodnień, wykonując niewiele prac nawadniających. Przy tym wiele urządzeń melioracyjnych, zarówno odwadniających, jak i nawadniających, wymaga pilnej renowacji, gdyż znajdują się w złym stanie technicznym, a zatem nie spełniają swych zadań.

Działanie „Rozwój wsi oraz ochrona i zachowanie kulturowego dziedzictwa obszarów wiejskich, w tym architektonicznego i planowania przestrzennego” zostało wybrane jedynie przez cztery państwa (Bułgarię, Czechy, Estonię i Węgry). Ze środków tego działania wspierano: (1) rozwój wiejskich jednostek osiedleńczych, poprawiający standard życia mieszkańców oraz (2) ochronę i renowację lokalnego dziedzictwa kulturowego i architektonicznego. Przykłado-

---

<sup>48</sup> Kwestia przestrzegania standardów sanitarnych i weterynaryjnych przez gospodarstwa rolne i przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego jest sprawą odrębną, współfinansowaną przez omówione uprzednio działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” i „Przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnictwa i rybołówstwa”.

wymi projektami, które mogły być finansowane z tego działania były remonty ulic i przestrzeni publicznej, poprawa wyglądu miejscowości, inwestycje komunalne (m.in. targowiska), zakładanie punktów informacji turystycznej, zakładanie i renowacja publicznych ośrodków rozrywki i wypoczynku łącznie z publicznymi ogrodami i parkami.

Włączenie tylko przez cztery państwa (Bułgarię, Rumunię, Słowację i Węgry) działania „Tworzenie grup producentów” można częściowo tłumaczyć oceną, że rolnicy w państwach EŚW po wieloletnich doświadczeniach rolniczej spółdzielczości produkcyjnej nie będą skłonni nawet do luźnych inicjatyw zespołowego gospodarowania. Jednakże w tym przypadku, tak samo jak i w poprzednim, możliwe było współfinansowanie niektórych projektów, przedkładanych przez grupy producentów z działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”. Wydaje się jednak, że problem grup producentów był i wciąż jest jeszcze – przynajmniej w niektórych państwach EŚW – niedoceniany. Wiadomo, że w niektórych gałęziach rolnictwa – przede wszystkim w ogrodnictwie i sadownictwie – dostęp do unijnych środków wsparcia jest możliwy tylko za pośrednictwem grup producentów. Ponadto w państwach o rozdrobnionej gospodarce rolnej grupy producentów spełniają ważną rolę przygotowywania dużych jednolitych partii produktów.

Ostatnim wreszcie działaniem, wybranym przez kilka państw (Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię i Słowację) było: „Leśnictwo, w tym zalesianie regionów rolniczych, inwestycje w prywatnych gospodarstwach leśnych oraz przetwórstwo i komercjalizacja produktów gospodarki leśnej”. Propozycja wycofania gruntów najsłabszych z użytkowania rolniczego i wsparcie finansowe ich zalesienia stanowić może w niektórych regionach interesującą alternatywę dla właścicieli gospodarstw.

### **III.2. Polska – program operacyjny SAPARD na tle programów innych państw**

Wybór działań dokonany przez państwa EŚW świadczył, że zdawały sobie sprawę z stanu swych gospodarek żywnościowych, a także były świadome, iż istniejące zapóźnienia były zbyt duże, aby można je było zlikwidować w latach 2000-2006. Dlatego też, jak wynika z przeglądu programów operacyjnych, wszystkie skoncentrowały się na tych problemach, których rozwiązanie uznały za najpilniejsze. Równocześnie rezygnowały z działań, które uważały za mniej ważne, lub przeznaczały na nie niewielkie, niekiedy wręcz symboliczne środki. Umożliwiła im to przyjęta przez UE zasada *cafeterii*, polegająca na możliwości

wprowadzenia do programu tylko części działań znajdujących się na liście działań dopuszczalnych.

Jak wynika z tabel 2 i 3 niewątpliwie za problem podstawowy w skali regionu uznano groźbę zamknięcia z dniem członkostwa tych zakładów przemysłu rolno-spożywczego, które ze względu na stan techniczny produkowały niezgodnie z unijnymi standardami sanitarnymi, weterynaryjnymi, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt<sup>49</sup>. Okoliczność ta niewątpliwie spowodowała, że na wsparcie przemysłu rolno-spożywczego przeznaczono najwięcej środków. Polska (38% środków ogółem) i Słowenia (40% środków) są tymi państwami, które do rozwiązania tego problemu przywiązywały największe znaczenie. Nie jest wykluczone, że konieczność przeznaczenia tak dużej ilości środków przez Polskę wynikała ze znacznie gorszego, niż przynajmniej w niektórych innych państwach EŚW, stanu technicznego wielu zakładów czterech objętych programem branż. Prawdopodobnie jednak uznano, że należy wykorzystać możliwość szybkiego osiągnięcia standardów UE przez dużą grupę zakładów jeszcze w okresie poprzedzającym członkostwo, gdyż wówczas podstawowe branże polskiego przemysłu rolno-spożywczego (mleczarska, mięsna, drobiarska i rybna) będą miały na JRE silną pozycję konkurencyjną. Znaczny wzrost eksportu artykułów mleczarskich, mięsa oraz przetworów mięsnych i rybnych w pierwszym roku członkostwa jest dowodem, że zaoferowanie tak poważnego wsparcia zakładom przemysłu rolno-spożywczego było decyzją prawidłową, o poważnych pozytywnych skutkach dla całej gospodarki żywnościowej, w tym także dla rolnictwa.

Drugim działaniem, do którego Polska przywiązywała w swym programie znacznie większe znaczenie, niż większość pozostałych państw, była „**Poprawa infrastruktury technicznej w regionach wiejskich**”. W pierwszej wersji programu SAPARD przeznaczono na ten cel 28% środków UE ogółem (równie wysoki udział jest jedynie w Rumunii). Decyzje o konieczności wspierania inwestycji infrastrukturalnych zostały spowodowane nie tylko okolicznością, że wielu mieszkańców polskiej wsi wciąż jeszcze nie korzystało m.in. z wodociągów i kanalizacji, ale również z przekonania, że do najważniejszych zadań polityki gospodarczej państwa polskiego należy aktywizacja ekonomiczna obszarów

---

<sup>49</sup> W okresie programowania SAPARD-u nie wynegocjowano jeszcze okresów przejściowych, umożliwiających produkcję i sprzedaż na rynku lokalnym (za rynek lokalny uznano rynek polski) wpisanym na specjalne listy zakładom czterech branż (mięsnej, drobiarskiej, mleczarskiej i rybnej), mimo iż produkowały niezgodnie ze standardami UE. Rozwiązanie to było tymczasowe, gdyż wszystkie te zakłady miały opracowane indywidualne harmonogramy dostosowania do standardów UE. Wszystkie prace dostosowawcze muszą być zakończone najpóźniej do 31 grudnia 2006 roku (przemysł mleczarski) lub do 31 grudnia 2007 roku (przemysł mięsny, drobiarski i rybny) pod rygorem zamknięcia zakładu.

wiejskich, której nie uda się dokonać bez poprawy stanu infrastruktury technicznej. Odpowiedni jej poziom (drogi, wodociągi, kanalizacja, gospodarka odpadami) jest bowiem jednym z warunków koniecznych – aczkolwiek oczywiście nie wystarczającym – rozwoju regionu.

Niewątpliwie podstawową przyczyną przywiązywania tak dużego znaczenia w Polsce do poprawy stanu infrastruktury technicznej w regionach wiejskich był jej stan. Przynajmniej w niektórych państwach EŚW m.in. w Czechach, Słowenii, na Słowacji czy Węgrzech sytuacja pod tym względem jest przeciętnie znacznie korzystniejsza niż w Polsce, w której występuje ponadto znaczne zróżnicowanie regionalne.

Na dwa omówione działania przeznaczono w polskim programie operacyjnym aż 66% przyznanych środków finansowych. Tak wysoki udział w ogólnej kwocie programu świadczy, że w Polsce za szczególnie ważne cele uznano wsparcie tych działań, które miały na celu stworzenie ogólnych warunków rozwoju regionów wiejskich i jak najszybsze dostosowanie do standardów unijnych tych branż przemysłu rolno-spożywczego, w których procesy dostosowawcze były najdroższe i najtrudniejsze. Wśród branż, którym zaproponowano wsparcie, znajdowały się przemysły decydujące o zaopatrzeniu rynku wewnętrznego w żywność (mięso, mleko, ryby, przetwory owocowe i warzywne), a równocześnie – poza przemysłem rybnym – ściśle powiązane z krajowym rolnictwem. Zamknięcie znacznej części zakładów tych branż spowodowałaby nie tylko ograniczenie mocy produkcyjnych polskiego przemysłu, ale także lokalne trudności zbytu tak ważnych produktów rolnictwa jak zwierzęta rzeźne, mleko i niektóre owoce i warzywa. Wzrosłoby również lokalnie bezrobocie.

Tak duży udział środków przeznaczonych na działania, wspierające pozarolnicze części gospodarki żywnościowej oraz rozbudowę infrastruktury technicznej regionów wiejskich (która służy wszystkim mieszkańcom regionu), wyraźnie odróżniał polski program operacyjny od programów operacyjnych pozostałych państw. W siedmiu z nich udział środków UE, przeznaczonych na sfinansowanie projektów z zakresu infrastruktury wiejskiej oraz modernizacji przemysłu rolno-spożywczego był niższy niż 40% środków UE, a jedynie w dwóch – Słowenii i Rumunii – kształtował się między 40 a 50%.

Konsekwencją takiego podejścia musiał być stosunkowo niewielki udział projektów, zwiększających możliwości produkcyjne rolnictwa i dostosowujące je do standardów UE (standardy sanitarne, weterynaryjne, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt). Jedynym działaniem na większą skalę, skierowanym w polskim programie równocześnie do rolników i do rolnictwa, były „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Przeznaczono na nie 18% środków postawionych do dyspozycji Polski przez UE. Polska znalazła się zatem w gru-



pie trzech państw, które przeznaczyły na to działanie relatywnie najmniej środków UE; niższe wskaźniki udziału miały tylko Rumunia (15%) i Czechy (16%). Natomiast w pozostałych państwach – poza Łotwą – wskaźnik ten kształtował się na poziomie powyżej 25%, z rekordowym udziałem na Litwie (47%). W rozkładzie tym nie widać żadnej prawidłowości. Niektóre państwa (należały do nich m.in. Polska i Rumunia) przeznaczyły stosunkowo niewiele środków na poprawę standardów w gospodarstwach rolnych, choć wielu rolników nie mogło ich przestrzegać ze względów technicznych (np. brak płyt gnojowych, zbiorników na gnojowicę czy urządzeń do schładzania mleka). Analiza, czy ta decyzja była w przypadku Polski racjonalna, zostanie przeprowadzona w dalszej części opracowania. Warto jednak już w tym miejscu stwierdzić, że programując należy uwzględniać nie tylko potencjalne, ale także rzeczywiste zapotrzebowanie na środki. Polscy planiści oceniali popyt rzeczywisty na poziomie znacznie niższym od potrzeb, a mimo to wyraźnie go przeszacowali.

Z rolnictwem związane jest nie tylko działanie „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, ale także kilka innych, podanych w tabelach 2 i 3<sup>50</sup>. Po ich uwzględnieniu okazuje się, że Polska w swym programie przeznaczona na rolnictwo najmniej środków UE (19%), podczas gdy znajdująca się na drugim miejscu od końca Rumunia 23%.

## **IV. Realizacja programu SAPARD w Polsce**

### **IV.1. Uwagi ogólne**

Programowanie SAPARD-u nie zakończyło się w dniu zatwierdzenia programu przez KE. Zatwierdzony program był bowiem w rzeczywistości jedynie propozycją skierowaną do potencjalnych uczestników programu. Określono w niej m.in. warunki, które musieli spełnić beneficjenci, opisano szczegółowo projekty, które mogły być włączone do programu oraz zasady ich współfinansowania i rozliczania. Natomiast potencjalni uczestnicy, do których skierowano ofertę, mogli z niej skorzystać, ale mogli również ocenić, że program SAPARD nie odpowiada ich potrzebom i zignorować przedstawioną propozycję. Przy tym poszczególne grupy beneficjentów (program był początkowo skierowany do trzech grup: samorządów lokalnych, przedsiębiorców działających w niektórych segmentach gospodarki żywnościowej i rolników; w końcowej fazie realizacji

---

<sup>50</sup> Za działania bezpośrednio związane z rolnictwem uznano: 1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych, 2. Produkcję rolną przyjazną środowisku, 3. Organizację zespołów producentów, 4. Poprawę jakości gruntów i ich scalanie, 5. Zasoby wody dla rolnictwa. Działania 4 i 5 nie były wdrażane w Polsce.

mogły w niektórych działaniach uczestniczyć rodziny rolników oraz drobni przedsiębiorcy z branż niezwiązanych z gospodarką żywnościową) mogły różnie oceniać jego atrakcyjność.

2 lipca 2002 roku Komisja podjęła opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich 3 lipca tegoż roku decyzję o przekazaniu Polsce zarządzania trzema działaniami programu<sup>51</sup>: (1) „Poprawą przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, (2) „Inwestycjami w gospodarstwach rolnych” i (3) „Rozwojem i poprawą infrastruktury obszarów wiejskich” oraz dwoma działaniami pomocniczymi „Szkoleniem zawodowym” (działanie 6) i „Pomocą techniczną” (działanie 7)<sup>52</sup>. Niemal półtora roku później, 14 listopada 2003 roku<sup>53</sup> została wydana decyzja o przekazaniu zarządzania działaniem 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”. Natomiast środki przeznaczone na sfinansowanie działania 5 „Programy rolnośrodowiskowe (projekty pilotażowe)” ze względu na brak akredytacji nie zostały w ogóle uruchomione. Zatwierdzony program SAPARD był zatem realizowany jedynie częściowo.

Decyzja Komisji nie uprawniała ARiMR do rozpoczęcia realizacji programu SAPARD. Takim aktem prawnym było dopiero Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej<sup>54</sup>. Zostało ono przygotowane znacznie wcześniej, a Rada Ministrów przyjęła je 14 maja 2002 roku. Jednakże z jego publikacją (art. 28 Rozporządzenia zawierał klauzulę o wejściu w życie z dniem ogłoszenia) musiano czekać aż Komisja opublikuje decyzję o przekazaniu zarządzania. Ogłoszono je 9 lipca 2002 roku, a zatem już w sześć dni po publikacji decyzji KE i w tym dniu ARiMR mogła rozpocząć realizację programu.

---

<sup>51</sup> Decision de la Commission du 2 Juillet 2002 confiant la gestion des aides a des organismes de mise en oeuvre, en ce qui concerne les mesures de preadhesion en faveur de l'agriculture et du developpment rural dans la Republique de Pologne au cours de la periode de preadhesion. JO L 173 du 3.7.2002.

<sup>52</sup> Numeracja działań w tej części opracowania i następnych jest zgodna z przyjętą w dokumencie „SAPARD. Program operacyjny dla Polski”. Numeracja ta odbiega od przyjętej w dokumentach unijnych, zgodnie z którymi zostały opracowane m.in. tabele 2 i 3.

<sup>53</sup> Decision de la Commission du 14 Novembre 2004 confiant la gestion des aides a des organismes de mise en oeuvre, en ce qui concerne lest mesures de preadhesion en faveur de l'agriculture et du developpment rural dans la Republique de Pologne au cours de la periode de preadhesion.

<sup>54</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 102, poz. 928).

Rzeczywista realizacja programu SAPARD rozpoczęła się 17 lipca 2002 roku. W tym dniu ARiMR zaczęła przyjmować wnioski o współfinansowanie projektów z funduszu SAPARD. Dla każdego z trzech uruchomionych działań ustalono inny harmonogram składania wniosków. Rolnicy, zamierzający uczestniczyć w działaniu 2 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” mogli składać wnioski nieprzerwanie od 17 lipca 2002 roku do 20 lutego 2004 roku. Natomiast przedsiębiorcy i grupy producentów rolnych, ubiegający się o współfinansowanie projektów ze środków działania 1 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, zostali poproszeni o składanie wniosków od 17 lipca do 16 października 2002 roku, a gminy, związki gmin i powiaty, starający się o środki z działania 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” w okresie od 17 lipca do 16 września 2002 roku.

#### **IV.2. Realizacja działania „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”**

Z liczby złożonych wniosków wynikało, że w pierwszym okresie funkcjonowania programu każda z trzech grup potencjalnych beneficjentów inaczej przyjęła ofertę programu. Szczególne zainteresowanie SAPARD-em wykazały od początku samorządy lokalne. Służąca lokalnym społecznościom infrastruktura techniczna jest jedną z najbardziej widocznych sfer działania samorządów, a brak niektórych urządzeń użyteczności publicznej (przede wszystkim wodociągów i kanalizacji), a także dobrze utrzymanych dróg lokalnych, zapewniających dobre połączenia między miejscowościami regionu, poważnie utrudnia codzienne życie. W tych regionach, które pod względem infrastruktury są szczególnie opóźnione, pozytywna ocena władz samorządowych – a zatem ich ewentualny powtórny wybór – zależy również od dokonań w tej dziedzinie. Sapardowska oferta dotacji, sięgająca 50% (a w niektórych regionach nawet 75%) kosztów kwalifikowanych, stwarzała możliwość znacznie szybszego wykonania różnych inwestycji, które pewnie i tak zostałyby wykonane – ale znacznie później – wyłącznie z własnych, często skromnych środków budżetowych, albo z udziałem finansowym lokalnych społeczności.

Niezależnie od niewątpliwie występującego nacisku lokalnych społeczności samorządy były znacznie lepiej niż inne grupy otrzymujące wsparcie przygotowane do składania wniosków o współfinansowanie z programu SAPARD. Przede wszystkim wiele z nich korzystało już ze środków pomocowych UE, przede wszystkim z programu PHARE, ale także z programów RAPID, STRUDER czy Program Małopolski. Procedury sapardowskie nie były zatem dla nich zaskakującą nowością, również i z tego powodu, że dobrze był im zna-

ny z doświadczeń krajowych „montaż” finansowy, polegający wówczas na łączeniu środków budżetu lokalnego i dotacji z budżetu centralnego. Montaż finansowy, zastosowany w programie SAPARD miał podobny charakter, jednakże z jedną ważną różnicą. W procedurze krajowej dotacja z budżetu centralnego wpływała przed rozpoczęciem inwestycji i samorząd lokalny nie musiał przejściowo finansować wszystkich kosztów projektu. Natomiast w programie SAPARD otrzymujący pomoc musiał sfinansować projekt z własnych środków, a dopiero później, po przedłożeniu i skontrolowaniu dokumentów i stwierdzeniu, że projekt zrealizowano zgodnie z wnioskiem, a dokumentacja finansowa jest prawidłowa, otrzymywał częściowy ich zwrot.

Samorządy były do korzystania ze środków SAPARD-u stosunkowo dobrze przygotowane nie tylko mentalnie, ale również pod względem technicznym. Dokumentacja techniczna, wymagana przy staraniach o współfinansowanie ze środków SAPARD-u, nie różni się bowiem istotnie od wymaganej przez administrację polską (pozwolenia budowlane, uzgodnienia). Wiele samorządów mogło zatem szybko występować z wnioskami o współfinansowanie, gdyż miały gotową dokumentację techniczną i załatwione wszystkie sprawy formalne.

W tej sytuacji oferta SAPARD-u spotkała się z niezwykle żywą reakcją lokalnych samorządów. W pierwszym terminie przyjmowania wniosków (17 lipca – 16 września 2002 roku) złożono 2032 wnioski, a w drugim i równocześnie ostatnim terminie (30 lipca – 15 września 2003 roku) 4198 wniosków<sup>55</sup>. W sumie samorządy złożyły propozycje współfinansowania 6230 projektów budowy, modernizacji i rozbudowy infrastruktury technicznej na kwotę ponad 2,8 mld zł, czyli znacznie przekraczającą możliwości finansowe programu, w którym po zmianach przewidziano na wsparcie inwestycji samorządów ponad 1,9 mld zł. Po weryfikacji wniosków, podczas której trzeba było ze względu na brak środków odmówić włączenia do programu niektórych projektów, zgodnych z wymaganiami SAPARD-u, zawarto 4493 umowy o współfinansowaniu projektów na kwotę nieco ponad 2 mld zł<sup>56</sup>, a zatem wyższą niż ostateczny, połączony, dostępny limit finansowy.

W programie SAPARD założono, że oferta skierowana do samorządów lokalnych przyniesie w latach 2000-2006 podane w tabeli 4 efekty przy wsparciu środkami SAPARD w wysokości około 440 mln euro. Kwota ostatecznie przewidziana w rocznych umowach finansowych na lata 2000-2003 na wsparcie

---

<sup>55</sup> Informacja o realizacji programu SAPARD wg stanu na dzień 10.08.2005 r. Tabela 5. Liczba złożonych wniosków o pomoc finansową z programu SAPARD, narastająco od uruchomienia programu, według działań [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>56</sup> Informacja o realizacji programu SAPARD wg stanu na dzień 10.08.2005 r. Tabela 4. [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

inwestycji infrastrukturalnych samorządów lokalnych (1,9 mld zł), niewiele odbiegała od przewidzianej w programie na całe siedmioletnie, a zatem była znacznie wyższa od podanej w zatwierdzonym programie. W programie przewidziano bowiem w ciągu tych czterech lat środki publiczne w wysokości 274 mln euro (środki UE – 205,5 mln euro; budżet krajowy – 68,5 mln euro)<sup>57</sup>, natomiast środki uruchomione w czterech kolejnych RUF wyniosły około 447 mln euro (środki UE około 335 mln euro; budżet krajowy około 112 mln euro)<sup>58</sup>. Jednakże kwoty podanych w programie nie można bezpośrednio porównywać ze środkami uruchomionymi, gdyż środki planowane w programie są podane w euro 1999 roku, a kwoty rzeczywiście wypłacone na podstawie RUF zwiększono o wskaźniki inflacji. Po sprowadzeniu kwot RUF do poziomu 1999 roku okazuje się, że wynosiły one około 430 mln euro. Na inwestycje infrastrukturalne samorządów przeznaczono więc w latach 2000-2003 blisko 60% środków finansowych więcej niż pierwotnie planowano.

Brak jest natomiast informacji, jaki zakres rzeczowy obejmują umowy, zawarte z lokalnymi samorządami. Nie jest jednak wykluczone, że koszty inwestycji były niższe od zaplanowanych przede wszystkim ze względu na obowiązek przeprowadzania przetargów, w których kryterium współdecydującym o wygraniu, była cena. Dlatego też zakres rzeczowy wykonanych prac może być w niektórych schematach większy od podanego w tabeli 4.

Chociaż chłonność samorządów na środki SAPARD-u okazała się bardzo duża, najprawdopodobniej nie wszystkie cele działania 3 zostaną zrealizowane. Na tą wątpliwość można odpowiedzieć tylko pośrednio. Z niezrozumiałych względów, statystyki charakteryzujące wykonanie programu, ograniczają się do syntetycznych danych finansowych oraz ogólnych informacji ilościowych<sup>59</sup>. Są to niewątpliwie informacje o dużym znaczeniu, ale trudno uznać je za wystarczające, gdyż na ich podstawie nie można ocenić podstawowej kwestii, jakie są rzeczowe rezultaty programu. Pełna informacja o rzeczowych wynikach programu ma być dostępna dopiero po rozliczeniu wszystkich umów, a więc pod koniec 2006 roku.

Jednakże, jak wynika z danych tabeli 4 na dzień 10 sierpnia 2005 roku (a zatem po podpisaniu przez ARiMR wszystkich umów z otrzymującymi wsparcie) podpisano niewiele umów na projekty, polegające na budowie lub modernizacji wysypisk (25 umów), a także na modernizacji sieci elektroenerge-

---

<sup>57</sup> SAPARD. Program operacyjny dla Polski, jw., s. 133.

<sup>58</sup> Tabela 6. Podział środków z Rocznych Umów Finansowych 2000, 2001, 2002, 2003 pomiędzy poszczególne działania programu SAPARD. [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>59</sup> Są to informacje o liczbie: (1) złożonych wniosków, (2) zarejestrowanych wniosków, (3) zawartych umów z beneficjentami, (4) udzielonych promes na współfinansowanie inwestycji (działanie 3), (5) zrealizowanych płatności.

tycznych i wykorzystaniu lokalnych, odnawialnych źródeł energii (39 umów). Stąd najprawdopodobniej w tych dwu dziedzinach założone w zatwierdzonej wersji programu cele nie zostaną osiągnięte. Inwestycje samorządów to przede wszystkim sieć wodociągowa wraz z urządzeniami do jej uzdatniania (987 umów), kanalizacyjna wraz z oczyszczalniami ścieków (1303 umowy) i drogi (2139 umów). Z finansowania sieci telekomunikacji zrezygnowano, uznając, że w infrastrukturę w tej dziedzinie, również na obszarach wiejskich, powinny inwestować wyłącznie przedsiębiorstwa na zasadach komercyjnych.

Tabela 4. Spodziewane efekty wsparcia samorządów lokalnych środkami funduszu SAPARD; działanie 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” (według pierwotnej wersji programu)

Schemat	Założone efekty	Liczba zawartych umów
Zaopatrzenie wiejskich gospodarstw w wodę wraz z uzdatnianiem	90 tys. przyłączy do wodociągów zbiorowych	987
Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych	70 tys. przyłączy do kanalizacji zbiorowej i oczyszczalni zagrodowych	1 303
Gospodarka odpadami stałymi	50 zbudowanych lub zmodernizowanych wysypisk i zakładów utylizacji odpadów	25
Drogi gminne i powiatowe na obszarach wiejskich	2,5 tys. kilometrów dróg	2 139
Zaopatrzenie w energię	300 km zmodernizowanych sieci elektroenergetycznych; 50 projektów wykorzystania lokalnych, odnawialnych źródeł energii	39
Telekomunikacja	6 tys. abonentów telefonii stacjonarnej i łącza internetowych	Zrezygnowano ze współfinansowania rozwoju telekomunikacji

Źródło: Założone efekty: SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Wersja z 12 września 2000 roku; Liczba zawartych umów: Informacja o realizacji programu SAPARD wg stanu na dzień 30.11.2005 r. Strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

W działaniu 3 przyjęto proste zasady współfinansowania. Ze środków SAPARD-u pokrywano 50% kwalifikowanych kosztów inwestycji (75% – jeśli inwestycja była realizowana przez gminę, w której: (1) bezrobocie miało charakter strukturalny, (2) dochody w przeliczeniu na 1 mieszkańca kształtowały się poniżej 60% średniej krajowej lub (3) na obszarze których znajdują się dawne bazy Armii Rosyjskiej), przy czym w każdym schemacie ustalono górną gra-



nicę dotacji udzielanej na inwestycję. Wynosiła ona w przypadku: (1) sieci wodociągowych wraz z urządzeniami uzdatniającymi – 200 tys. euro dla jednej gminy; (2) sieci kanalizacyjnej i oczyszczania ścieków – 400 tys. euro dla jednej gminy; (3) budowy, modernizacji i rekultywacji składowisk odpadów stałych – 300 tys. euro dla jednej gminy; (4) lokalnej sieci dróg – 100 tys. euro na jeden projekt inwestycyjny; (5) zaopatrzenia w energię – 100 tys. euro dla jednej gminy. Jeżeli projekt był wspólnym projektem dwóch lub większej liczby gmin podane kwoty współfinansowania (poza współfinansowaniem dróg lokalnych) mnożono przez liczbę gmin uczestniczących w przedsięwzięciu. Przy budowie zagrodowej sieci kanalizacyjnej i zagrodowych oczyszczalni niezbędny był wkład własny właściciela posesji w wysokości 10-50% kosztów kwalifikowanych (wysokość udziału ustalała Rada Gminy, przy czym musiał być jednakowy dla wszystkich nieruchomości objętych inwestycją).

W działaniu 3 ograniczeniem dostępu do środków programu SAPARD (poza górnymi granicami dotacji), które mogło być dotkliwe zwłaszcza dla samorządów znajdujących się w dobrej sytuacji finansowej, były możliwości ubiegania się przez samorząd o współfinansowanie tylko jednego projektu z każdego schematu. Zasada ta obowiązywała jedynie w pierwszym terminie składania wniosków (17 lipca – 16 września 2002 roku). Uznano ją jednak za zbyt restrykcyjną i została Rozporządzeniem Rady Ministrów zmieniona. W drugim terminie (30 lipca – 15 września 2003 roku) każdy samorząd mógł składać również, tak jak poprzednio, jedynie 5 wniosków o współfinansowanie projektów, ale w tym w jednym schemacie trzy wnioski (poprzednio jeden)<sup>60</sup>.

Ostatnia faza realizacji SAPARD-u – rozliczenie finansowe Agencji z beneficjentami – przebiegała w działaniu 3 bardzo sprawnie i z informacji według stanu na 30 listopada 2005 roku wynika, że jest już bliska zakończenia, gdyż zawarto 4493 umowy, a złożono 4603 wnioski o płatność<sup>61</sup>. Rozliczono projekty na ogólną kwotę około 1928 mln złotych (około 98% wykorzystania limitu finansowego). Etap rozliczeń przebiegał na ogół bez większych trudności, choć prowadzonych jest obecnie 21 spraw windykacyjnych, a ogólna kwota do odzyskania wynosi wraz z odsetkami około 585 tys. złotych<sup>62</sup>. Liczba spraw windykacyjnych i kwota do odzyskania zwiększyła się zresztą poważnie w ostatnich kilku miesiącach.

---

<sup>60</sup> Mimo przejrzystych zasad programowania Organ Certyfikujący zarzucił, że zatwierdzono wniosek niezgodny z procedurami SAPARD, przy czym niezgodność polegała zdaniem Organu Certyfikującego na tym, że w ramach jednego projektu miały być sfinansowane niepowiązane ze sobą odcinki drogi.

<sup>61</sup> Niektóre zawarte umowy (na wysokie kwoty) można było rozliczać etapowo. Stąd większa liczba wniosków o płatność niż zawartych umów.

<sup>62</sup> Informacja o realizacji programu SAPARD wg stanu na dzień 30.11.2005. Tabela 4. Informacja na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ([www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)).

### **IV.3. Realizacja działania „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”**

Drugą grupą społeczną, która została zaproszona do składania wniosków o współfinansowanie projektów z programu SAPARD, byli przedsiębiorcy działający w niektórych branżach przemysłu rolno-spożywczego i zespoły producentów rolnych. Wykonywane przez nich projekty mogły być współfinansowane z działania 1 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”. ARiMR ustaliła siedem terminów składania wniosków o włączenie do programu, przy czym pierwszy zaczynał się od 17 lipca 2002 roku, a ostatni kończył 5 lutego 2004 roku.

Działanie 1 miało wyraźnie sprecyzowany cel zasadniczy – dostosowanie niektórych gałęzi przetwórstwa rolno-spożywczego i niektórych ogniw handlu (z wyłączeniem handlu detalicznego) do unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych i właściwego traktowania zwierząt. Ze wsparcia SAPARD-u mogły korzystać według programu operacyjnego branże mięsna, mleczarska, rybna i owocowo-warzywna. Środki dla trzech pierwszych branż były zarezerwowane w schemacie 1.1. „Wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu artykułów pochodzenia zwierzęcego”. Lista inwestycji i działań, które mogły otrzymać wsparcie ze środków tego schematu, obejmowała następujące pozycje: (1) modernizacja budynków zakładów przetwórczych i ich wyposażenia, (2) modernizacja i wymiana linii produkcyjnych i wprowadzenie zgodnych ze standardami UE technologii z zakresu higieny, jakości, pakowania i oznakowania produktów, (3) inwestycje obniżające szkodliwość emitowanych ścieków, gazów i pyłów, (4) inwestycje oszczędzające energię i wodę, (5) inwestycje w technologie wykorzystujące odpady i produkty uboczne, (6) działania wdrażające system produkcji żywności bezpiecznej dla konsumentów (HACCP), (7) inwestycje umożliwiające klasyfikację tusz według systemu EUROP. Ponadto branża mleczarska mogła kupować cysterny i schładzalniki do mleka, mięsna – budować nowe rzeźnie o mocach produkcyjnych większych niż 1000 jednostek przeliczeniowych lub 150 tys. sztuk drobiu rocznie (budowa nowych rzeźni była dopuszczalna tylko w regionach, w których moce produkcyjne były zbyt niskie w porównaniu z bazą surowcową), a rybna – budować i modernizować przechowalnie, wytwórnie lodu oraz myjnie skrzyń.

Zaakceptowane projekty składane przez branżę owocowo-warzywną, były współfinansowane ze schematu 1.2. „Wsparcie restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu owoców i warzyw”, a wsparciem obejmowano następujące projekty inwestycyjne i działania: (1) modernizację budynków zakładów przetwórczych i ich wyposażenia, zgodnie ze standardami sanitarnymi UE; (2) działania wdrażające system produkcji żywności bezpiecznej dla konsumenten-



tów (HACCP); (3) modernizację linii produkcyjnych i wprowadzanie technologii z zakresu higieny, jakości, pakowania i oznakowania produktów, zwiększających wartość dodaną i zgodnych ze standardami UE; (4) inwestycje obniżające szkodliwość emitowanych ścieków, gazów i pyłów; (5) inwestycje w technologie wykorzystujące odpady; (6) inwestycje oszczędzające energię i wodę; (7) budowę i modernizację magazynów oraz pomieszczeń do pakowania, łącznie z sortowaniem, myciem, ważeniem, pakowaniem, konfekcjonowaniem oraz innymi procesami marketingowymi i przetwórczymi, realizowanymi przez grupy producentów.

Jak wynika z powyższego wyliczenia, ze środków działania 1 wspierano różnorodne projekty. Aczkolwiek podstawowym celem było wspieranie takiej modernizacji, aby zakład w dniu członkostwa spełniał standardy UE, w tym także stanowił mniejsze obciążenie dla środowiska, to jednak równocześnie często zwiększano moce produkcyjne, wprowadzano nowe technologie czy „porządkowano” procesy produkcyjne. Najpoważniejszym ograniczeniem był brak możliwości współfinansowania budowy nowych budynków. Jednakże nie należy przeceniać jego znaczenia. Inwestycje od podstaw w przemyśle rolno-spożywczym są dość rzadkie, natomiast modernizacja zakładu często polega na jego gruntownej przebudowie.

Inwestycje współfinansowane ze środków działania 1, zostały podzielone na trzy kategorie o zróżnicowanym udziale środków publicznych (tabela 5). Podział ten w formie podanej w programie operacyjnym był nieostry, co np. oznacza określenie „ściśle” w następującym określeniu „Koszty inwestycji ściśle związane z dostosowaniem do wymogów sanitarnych UE”? Czy na podstawie takiego określenia zakup cystern należy zaliczyć do inwestycji dostosowujących do wymogów sanitarnych UE (wówczas współudział środków publicznych w finansowaniu kosztów kwalifikowanych wynosi 50%) czy też do inwestycji wprowadzających nowe technologie i innowacje, poprawiających jakość i ograniczających koszty (wówczas współudział wynosi 40%). Wątpliwości tego rodzaju mogły się zapewne nasuwać przy rozliczaniu niemal każdego projektu, chyba, że rozliczający mieliby szczegółowe wykazy, umożliwiające jednoznaczne zakwalifikowanie poszczególnych pozycji kosztowych do odpowiedniej kategorii. Jednakże i one prawdopodobnie nie wykluczyłyby powstawania wątpliwości zarówno podczas rozliczeń, jak i przy przeprowadzaniu audytu. Ponadto niezrozumiałe jest wręcz dyskryminujące traktowanie inwestycji chroniących środowisko. Dlatego też już 18 grudnia 2002 roku, a zatem wkrótce po zakończeniu składania wniosków w pierwszym terminie, Zespół – Komitet do spraw Monitorowania Programu SAPARD zaproponował zmiany, polegające na zlikwidowaniu podziału inwestycji na kategorie i ustaleniu jednolitego udziału

współfinansowania ze środków publicznych w wysokości 50% kosztów kwalifikowanych. Równocześnie zaproponowano możliwość współfinansowania ze środków publicznych budowy nowych budynków przez istniejące przedsiębiorstwa wszystkich branż.

Decyzje Komitetu Monitorującego są propozycjami, które jedynie zapoczątkowują procedurę dokonania zmiany w programie. Kończą ją decyzja zatwierdzająca Komisji Europejskiej i nowelizacja Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań ARiMR w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej. Komisja nie spieszyła się z rozpatrzeniem polskiego wniosku i pozytywną decyzję podjęła dopiero 11 lipca 2003 roku. O zniecierpliwieniu polskich władz świadczyć może znacznie wcześniejsze (15 kwietnia 2003 roku) uchwalenie wprowadzającego zmiany Rozporządzenia Rady Ministrów<sup>63</sup>. Nie mogło jednak wejść w życie natychmiast po uchwaleniu ze względu na brak decyzji Komisji. W rezultacie jej opieszałości nowe zasady zostały wdrożone dopiero z dniem 30 lipca 2003 roku.

Tabela 5. Początkowy podział kosztów na kategorie i udział współfinansowania ze środków publicznych

Kategoria inwestycji	Udział współfinansowania branży ze środków publicznych
ściśle związane z dostosowaniem do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych <sup>a</sup> UE	mleczarska 50%, mięsna, rybna i owocowo-warzywna 40%
mające na celu zwiększenie wartości dodanej, poprawę jakości, wprowadzenie nowych technologii i innowacji oraz redukcję kosztów	mleczarska 40%, mięsna, rybna i owocowo-warzywna 30%
ściśle związane z ograniczaniem negatywnego wpływu na środowisko	mleczarska, mięsna, rybna i owocowo-warzywna 30%

<sup>a</sup> przemysłu owocowo-warzywnego nie obowiązują wymogi weterynaryjne.

Źródło: SAPARD. Program operacyjny dla Polski jw., s. 69.

Dalsze zmiany w działaniu 1 Komitet Monitorujący zaproponował w czerwcu 2003 roku. Tym razem Komisja zaakceptowała je 1 sierpnia, a więc znacznie szybciej niż poprzednie. Weszły one jednak w życie dopiero 24 października, gdyż na wydanie Rozporządzenia w tej sprawie Rada Ministrów po-

<sup>63</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 129, poz. 1177).

trzebowała aż dwa i pół miesiąca<sup>64</sup>. Zmiany polegały na poszerzeniu kręgu uprawnionych do starania się o współfinansowanie ze środków programu o przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z usługowym przechowywaniem towarów zamrożonych lub schłodzonych, pochodzących z przetwórstwa mleka, ryb, uboju, rozbioru i przetwórstwa mięsa, a także owoców i warzyw. Było to więc w rzeczywistości wprowadzenie do programu SAPARD kolejnej branży – chłodnictwa przemysłowego. Równocześnie zwiększono pułapy współfinansowania.

W działaniu 1, tak samo jak w działaniu 3, obowiązywały górne granice współfinansowania ze środków publicznych. Wprawdzie zakłady mleczarskie, mięsne i rybne mogły występować z okresie realizacji programu SAPARD kilkakrotnie z wnioskami o współfinansowanie, jednakże łączne wsparcie środkami publicznymi wszystkich zaakceptowanych projektów, wykonywanych przez zakład, nie mogło według pierwotnej wersji programu przekroczyć 1,4 mln euro, chyba że prowadzono inwestycje na rzecz grup producentów rolnych. Inwestycje takie mogły otrzymać dodatkowe wsparcie w wysokości 250 tys. euro. Równocześnie wysokość wsparcia jednego projektu nie mogła być niższa niż 30 tys. euro, co oznaczało, że kwalifikowane kosztorysowe koszty projektu musiały wynosić co najmniej 60 tys. euro (po zmianach wprowadzonych 30 lipca 2003 roku, wprowadzających jednolity maksymalny udział współfinansowania w wysokości do 50% kosztów kwalifikowanych; wcześniej w przypadku współfinansowania w wysokości do 30% wysokość kosztów kwalifikowanych projektu nie mogła być niższa niż 100 tys. euro, a przy 40-procentowym udziale środków programu, koszty kwalifikowane musiały się kształtować w wysokości co najmniej 75 tys. euro). Grupy producentów rolnych, rybnych i ich związki mogły ubiegać się samodzielnie o pomoc w wysokości do 250 tys. euro. Ze wsparcia SAPARD-u nie mogły więc korzystać niewielkie projekty, o wartości kosztorysowej nieprzekraczającej około 250 tys. złotych.

Zakłady owocowo-warzywne mogły w okresie realizacji SAPARD-u występować kilkakrotnie z wnioskami o wsparcie, ale łączna wysokość pomocy ze środków publicznych nie mogła przekroczyć 250 tys. euro. Minimalna wysokość pomocy udzielanej projektowi nie mogła być – tak samo jak w przypadku branż przetwarzających surowce zwierzęce i rybne – niższa niż 30 tys. euro.

---

<sup>64</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 178, poz. 1739). Okazuje się więc, że i polska biurokracja przyczyniała się do powolnej realizacji programu.

Równocześnie inwestycje realizowane na rzecz lub przez grupy producentów owoców i warzyw mogły korzystać ze wsparcia do wysokości 500 tys. euro<sup>65</sup>.

Dolna granica kosztorysowej wartości projektu uniemożliwiała małym przedsiębiorstwom o charakterze rzemieślniczym, które miały do wykonania tylko niewielkie prace dostosowawcze, starania o współfinansowanie ze środków SAPARD-u. Tymczasem przynajmniej w dwóch branżach – owocowo-warzywnej i mięsnej – małe zakłady miały i mają nadal poważny wpływ na zaopatrzenie rynków lokalnych oraz na sytuację na lokalnych rynkach pracy, zwłaszcza w regionach wysokiego bezrobocia.

Od 24 października 2003 roku pułap współfinansowania ze środków publicznych zwiększono we wszystkich schematach działania 1 do 10 mln zł w okresie trwania programu. Oznaczało to w porównaniu z poprzednim pułapem możliwość blisko dziesięciokrotnego wzrostu wsparcia zakładów owocowo-warzywnych, co umożliwiała również w tej branży wykonanie poważnych prac adaptacyjnych i inwestycyjnych. W pozostałych trzech branżach zwiększenie pomocy było znacznie skromniejsze, choć również poważne (w przeliczeniu na złote wzrost wsparcia z 6 mln zł do 10 mln zł).

Początkowo zainteresowanie środkami, uruchomionymi w ramach działania 1, było umiarkowane. W trzech pierwszych terminach (ostatni z nich kończył się 27 czerwca 2003 roku) złożono wnioski o współfinansowanie 474 projektów. Natomiast w czwartym terminie (30 lipca – 29 września 2003 roku) ARiMR otrzymała 443 wnioski. Kolejne dwa terminy znów świadczyły o umiarkowanym zainteresowaniu, natomiast w ostatnim (5 stycznia – 5 lutego 2004 roku) złożono rekordową liczbę 584 wniosków. Przypuszczać należy, że nierytmiczne składanie wniosków wynikało z kilku powodów. Przede wszystkim dobre ich przygotowanie wymagało czasu, gdyż znaczna część projektów to roboty budowlane, wymagające wielu zezwoleń (m.in. służby ochrony środowiska, sanitarnej, weterynaryjnej) i uzgodnień. Wiadomo, że przygotowanie inwestycji trwa w Polsce na ogół dłużej niż jej wykonanie. Opracowanie pełnej dokumentacji, która w swej zasadniczej części nie różniła się od standardowej

---

<sup>65</sup> W Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 roku przeliczono zawarte w programie SAPARD kwoty w euro na złote i ustalono (rozdz. 2 par. 5), że pomoc udzielana dla zakładów przetwórczych nie może być niższa niż 125 tys. zł i wyższa niż 6 mln złotych (przetwórstwo mleka, ubój zwierząt rzeźnych, rozbiór mięsa i jego przetwórstwo oraz przetwórstwo ryb i innych organizmów wodnych) lub 1,1 mln zł (przetwórstwo owocowo-warzywne). Kwoty te mogą być zwiększone o nie więcej niż 1,1 mln zł (trzy branże przetwarzające surowce zwierzęce i rybne) lub 2,2 mln zł (branża owocowo-warzywna), jeśli zakład przetwórczy wykonuje przedsięwzięcia na rzecz grup producentów lub ich związków. Również grupy producentów i ich związki mogą ubiegać się o wsparcie nieprzekraczające 1,1 mln zł (producenci surowców zwierzęcych i rybnych) lub 2,2 mln zł (producenci owoców i warzyw).

dokumentacji, poprzedzającej uzyskanie pozwolenia na przeprowadzenie prac, musiało więc trwać co najmniej kilka miesięcy. W pierwszym okresie mogły więc starać się o współfinansowanie tylko te przedsiębiorstwa, które miały w momencie zaproszenia do składania wniosków gotową pełną dokumentację techniczną i prawną, umożliwiającą bezzwłoczne rozpoczęcie inwestycji. Pozostałe musiały ją dopiero przygotować, a zatem mogły składać wnioski o wsparcie dopiero w kolejnych terminach.

Poza dokumentacją techniczną, starający się o wsparcie byli obowiązani przedstawić analizę, wykazującą ekonomiczną celowość projektu. Warunek ten wynika nie tylko ze zrozumiałej troski o nieangażowanie funduszy publicznych w nieracjonalne przedsięwzięcia, ale także z chęci uchronienia występującego o pomoc przed nieprzemysłaną decyzją inwestycyjną, która nie tylko nie poprawiłaby sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa, ale wręcz ją pogorszyła. Trudno zatem uznać, jak twierdzili niektórzy przedsiębiorcy, że wymagane analizy ekonomiczne nie były potrzebne. Pozostaje kwestia rzetelności ich wykonania, gdyż tylko solidnie wykonana analiza mogła spełnić swoje zadanie. Niewątpliwie jednak konieczność jej wykonania przedłużała okres, niezbędny do przygotowania dokumentacji, załączanej do wniosku.

Ważną również przyczyną niewielkiej liczby wniosków w pierwszych kilku terminach, była konieczność oswojenia się z nowymi zasadami wsparcia. W przeciwieństwie do samorządów lokalnych, z których wiele już znało zasady funkcjonowania funduszy unijnych, zasady wsparcia z programu SAPARD były dla przedsiębiorców nowością. System sapardowski w sposób zasadniczy odbiegał od stosowanego przez Polskę w okresie transformacji (a także wcześniej) systemu wspierania restrukturyzacji rolnictwa i przemysłu rolno-spożywczego kredytami preferencyjnymi. W systemie kredytów preferencyjnych bank finansujący uruchamiał kredyt, z którego na bieżąco pokrywano wydatki, związane z projektem. W systemie tym zaangażowanie finansowe beneficjenta było stosunkowo niewielkie.

Zasada przyjęta w programie SAPARD (i we wszystkich programach współfinansowanych z budżetu UE), iż rozliczenie z programem następuje dopiero po zakończeniu projektu (co oznacza sfinansowanie całości projektu ze środków własnych, następnie częściowo refundowanych) często oznaczała konieczność zaciągnięcia kredytów bankowych na przejściowe sfinansowanie tych prac, których koszt był następnie pokrywany ze środków SAPARD-u (chyba, że wykonawca godził się na odroczenie terminu zapłaty, co jest częstą praktyką). Ponieważ koszt kredytu bankowego nie był zaliczany do kosztów kwalifikowanych, kwota ta zwiększała wydatki otrzymującego wsparcie, a zmniejszała udział środków publicznych w ogólnym koszcie wykonywanych prac.

W tej sytuacji niewątpliwie musiał upłynąć pewien okres, aby realizacja działania 1 nabrała właściwego tempa. Przedsiębiorcy musieli bowiem mieć czas na zapoznanie się z warunkami uczestnictwa w programie. Niektórzy przedsiębiorcy, którzy zdecydowali się na uczestnictwo w programie twierdzili, że przystępowali do niego, mimo iż uważali tę decyzję za ryzykowną. Szczególne obawy budziła właśnie konieczność sfinansowania inwestycji ze środków własnych (lub też ze środków własnych i kredytów bankowych) i rozliczenie się z programem SAPARD dopiero po jej zakończeniu. Obawiano się, że kontrole *ex post* mogą kwestionować pod byle pretekstem wykonane prace jako niezgodne ze złożonym wnioskiem. Jednakże z dotychczasowego przebiegu ostatniej fazy realizacji programu – rozliczeń finansowych, o czym dalej – wynika, że obawy te były nieuzasadnione, i że nie było większych trudności z rozliczeniem wykonanych projektów.

Program SAPARD wraz z upływem czasu zyskiwał coraz większe uznanie przedsiębiorców. Wydaje się jednak, że jedną z najważniejszych przyczyn rosnącego zainteresowania programem SAPARD była również zbliżająca się nieuchronnie data członkostwa Polski w UE i rosnąca świadomość, że niedostosowanie zakładu do dnia członkostwa do warunków sanitarnych i weterynaryjnych UE spowoduje ogromne trudności, przy czym nie jest wykluczony administracyjny nakaz zamknięcia zakładu. Niewątpliwie do uświadomienia wielu właścicielom zakładów przetwórstwa mleka, mięsa i ryb sytuacji, w której się znajdowali, przyczyniły się kontrole, prowadzone przez służby weterynaryjne, których celem było ustalenie stanu sanitarno-weterynaryjnego zakładu, jak również kategoryzacja zakładów. Do pierwszej kategorii zaliczano zakłady, które w dniu kontroli produkowały niezgodnie ze standardami sanitarnymi i weterynaryjnymi Unii Europejskiej, lecz miały możliwości usunięcia istniejących mankamentów do dnia członkostwa, a do drugiej – zakłady, które również w dniu członkostwa będą produkowały niezgodnie ze standardami sanitarnymi i weterynaryjnymi, ale istniejące mankamenty usuną w określonym terminie, lecz nie później niż do 31 grudnia 2006 roku (mleczarnie i przetwórnice ryb) lub do 31 grudnia 2007 roku (zakłady przemysłu mięsnego). Ustalono również, które zakłady zostaną zamknięte z dniem członkostwa, ponieważ nie mają możliwości dostosowania się do standardów Unii Europejskiej. W tej sytuacji każda oferta pokrycia części kosztów prowadzonych prac dostosowawczych (a także innych), stanowiła atrakcyjną propozycję dla zakładów, które musiały być szybko zmodernizowane.

Równocześnie za słuszne należy uznać opinie, że pierwsza oferta programu SAPARD skierowana do niektórych branż przemysłu rolno-spożywczego i zespołów producentów nie była zbyt atrakcyjna ze względu na podział inwe-

stycji na kilka kategorii. Nie jest więc przypadkiem, że wzrost zainteresowania uczestnictwem w programie nastąpił po uproszczeniu zasad współfinansowania i zwiększeniu udziału wsparcia ze środków publicznych. Niemalże wpływ miały również pozytywne doświadczenia tych zakładów, które jako pierwsze zdecydowały się na uczestnictwo w programie. W rezultacie chociaż realizacja działania 1 nie przebiegała początkowo tak pomyślnie jak działania 3, to jednak zakończyła się pełnym sukcesem. Okazuje się bowiem, że w działaniu 1 złożono 1488 wniosków, które spełniały kryteria upoważniające do współfinansowania z programu SAPARD, a z beneficjentami zawarto 1342 umowy na ogólną kwotę około 1685 mln złotych. Ogólna kwota zawartych umów jest o około 10 mln złotych wyższa niż środki publiczne przewidziane na współfinansowanie działania 1. Według stanu na 10 sierpnia 2005 roku w działaniu 1 zrealizowano już 1141 płatności na ogólną liczbę 1342 zawartych umów<sup>66</sup>. Nieco skromniej wyglądają rozliczenia finansowe, gdyż ARiMR zrealizowała płatności na kwotę około 1106 mln złotych, co stanowi około 66% wykorzystania limitu finansowego. Przyczyną jest najprawdopodobniej to, iż najpoważniejsze prace trwały najdłużej i będą rozliczane jako ostatnie. O prawidłowej realizacji projektów świadczy fakt, iż w związku z działaniem 1 nie prowadzi się obecnie żadnego działania windykacyjnego<sup>67</sup>.

Liczbę zawartych umów w poszczególnych gałęziach przemysłu rolno-spożywczego i zakładane rezultaty programu podano w tabeli 6. Na podstawie zawartych w niej danych nie można ustalić, czy założenia programu zostaną zrealizowane. Podstawową przyczyną jest to, że założenia obejmują cały siedmioletni okres budżetowy (lata 2000-2006), natomiast Polska dysponowała jedynie środkami, które miały być uruchomione w latach 2000-2003. Ponadto liczba uczestniczących w programie zakładów jest mniejsza od liczby zawartych umów. Każdy podmiot mógł bowiem, jak już podano, wnioskować o współfinansowanie kilku projektów pod warunkiem, aby łączna wartość otrzymanych środków publicznych nie przekraczała ustalonego pułapu pomocy. Nie wiadomo jednak, ze względu na brak publikowanych danych, jaka liczba zakładów uczestniczyła w programie. Nie wiadomo również, ile z nich prowadziło prace dostosowawcze, a ile realizowało projekty o innym charakterze (program dopuszcza takie projekty, aczkolwiek wsparcie procesów dostosowawczych jest najważniejszym celem działania 1).

---

<sup>66</sup> Nie oznacza to jednak, że 1141 projektów zostało rozliczonych ze względu na możliwość – tak jak w działaniu 3 – etapowego rozliczania większych inwestycji.

<sup>67</sup> Informacja o realizacji programu SAPARD wg stanu na dzień 30.11.2005. Tabela 4. Informacja na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi ([www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)).

Tabela 6. Zakładane rezultaty programu i liczba zawartych umów

Gałąź przemysłu	Zakładane rezultaty	Liczba		
		zawartych umów	złożonych wniosków o płatność	płatności zrealizowanych
Mleczarstwo	100 mleczarni	325	307	294
Mięsna	200 zakładów przetwórstwa mięsa, 50 rzeźni, w tym 10 nowych	689	618	582
Rybna	150 zakładów	87	73	67
Owocowo-warzywna	100	241	211	198
Zespoły producentów	Produkcja sprzedana w 2006 roku 170 mln euro	.	.	.
Ogółem	×	1 342	1 209	1 141

Uwagi: Zakładane rezultaty – liczba zakładów, które w wyniku wsparcia z programu SAPARD będą spełniały warunki sanitarne i weterynaryjne UE, zespoły producentów – wartość produkcji sprzedanej przez zespoły producentów, które otrzymały wsparcie z programu.

Źródło: Zakładane rezultaty: SAPARD. Program operacyjny dla Polski; liczba zawartych umów, złożonych wniosków o płatność i płatności zrealizowanych: Informacja o realizacji Programu SAPARD wg stanu na dzień 30.11.2005. Tabele 3, 8, 9; informacja na stronie internetowej Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

Porównując liczby zawartych umów z zakładanymi rezultatami można z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością stwierdzić, że w trzech z czterech objętych programem gałęziach przemysłu (mleczarstwo, przemysł mięsny i owocowo-warzywny) program rzeczowy, przewidziany do wykonania w ciągu całego siedmioletnia, zostanie zrealizowany za pomocą środków uruchomionych w latach 2000-2003. Co więcej, w dwóch branżach – mleczarskiej i mięsnej – liczba zakładów dostosowanych do standardów UE przy wsparciu ze środków SAPARD-u jest najprawdopodobniej znacznie wyższa od zakładanej dla całego siedmioletnia. Z danych tabeli 6 wynika także, że liczba dostosowujących się zakładów branży rybnej jest znacznie niższa niż przyjęto w programie. Wydaje się jednak, że w tej branży potrzeby dostosowawcze zostały przeszacowane. Jest to branża stosunkowo nowoczesna, doskonale radząca sobie po 1 maja 2004 roku na Jednolitym Rynku Europejskim. Natomiast nie udał się program organizacji zespołów producentów, których nadal jest w Polsce niewiele, i które nie mają żadnego znaczenia na rynku jako partnerzy przemysłu i handlu, a także jako jednostki przygotowujące produkty do sprzedaży. Wartość produkcji sprzedanej przez zespoły producentów – 170 mln euro w 2006 roku – jest więc, o ile sytuacja się nie zmieni – kwotą nie do osiągnięcia.



Interesujące wnioski o realizacji działania 1 wynikają również z porównania liczby zawartych umów z liczbą zrealizowanych płatności, a także liczbą złożonych wniosków o płatność (wniosek o płatność stanowi dowód zakończenia projektu, chyba, że jego wartość kosztorysowa była jest tak duża, iż możliwe jest etapowe finansowanie, czyli finansowanie po wykonaniu określonej części prac). Z porównań tych wynika, że ponad 85% projektów zostało już zrealizowanych, a blisko 80% zakończonych i rozliczonych. Projekty rozliczone i zakończone są stosunkowo niewielkie, gdyż przeciętny współudział SAPARD-u w postaci zrealizowanej płatności wynosi około 970 tys. złotych, czyli jest kilkakrotnie niższy od dopuszczalnego. Jest to niewątpliwie fakt pozytywny, ponieważ świadczy, że również małe i średnie przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego zdecydowały się na prace dostosowawcze, umożliwiające przestrzeganie standardów UE. Świadczy on również o tym, że wiele przedsiębiorstw już przed złożeniem wniosku o współfinansowanie „prawie” spełniało wymagania UE i niezbędne były jedynie roboty o charakterze „kosmetycznym”.

Znaczenie programu SAPARD dla procesu dostosowawczego w przemyśle rolno-spożywczym można również analizować na podstawie informacji o liczbie zakładów spełniających warunki sanitarne i weterynaryjne w poszczególnych branżach, w tym także o wzroście liczby zakładów spełniających warunki w ostatnim okresie (tabela 7). W kolumnie 4 znajdują się zakłady, które jeszcze na początku 2004 roku nie spełniały warunków sanitarnych i weterynaryjnych, ale zakończyły procesy dostosowawcze w ciągu 2004 roku. Dane te świadczą o niezwykle wręcz tempie prac dostosowawczych w 2004 roku, a najprawdopodobniej również w 2003 roku. Okazuje się więc, że w okresie bezpośrednio poprzedzającym członkostwo właściciele przedsiębiorstw we wszystkich branżach wrażliwych zrozumieli powagę sytuacji i przystąpili do intensywnych działań.

Tabela 7. Liczba zakładów spełniających warunki sanitarne i weterynaryjne UE

Gałąź przemysłu	Stan na początku 2004 roku	Stan jesienią 2004 roku	Różnica (3) – (2)
(1)	(2)	(3)	(4)
Mleczarska	55	208	153
Mięsna	111	blisko 600	blisko 500
Drobiarska	.	161	.
Rybna	62	158	96

Uwagi: Przemysł mięsny bez zakładów drobiarskich.

Źródło: Informacje z aktualizowanej na bieżąco strony internetowej Głównego Inspektoratu Weterynarii [www.wetgiw.gov.pl](http://www.wetgiw.gov.pl) Liczby charakteryzujące stan jesienią 2004 roku obrazują sytuację w listopadzie 2004 roku, w jednym przypadku w październiku 2004 roku.

Jest oczywiste, że niektóre zakłady wykonały prace dostosowawcze nie korzystając ze wsparcia programu SAPARD. Z porównania danych tabel 6 i 7 wynika, że ze środków publicznych korzystało stosunkowo niewiele zakładów przemysłu rybnego. Natomiast w trzech pozostałych branżach wsparcie ze środków publicznych miało poważny wpływ na zakres prowadzonych prac dostosowawczych.

Sukcesy w handlu zagranicznym artykułami mleczarskimi, mięsem (łącznie z mięsem drobiu), przetworami mięsnymi i rybnymi w latach 2004-2005 są między innymi wynikiem prac dostosowawczych w tych branżach przemysłu rolno-spożywczego, współfinansowanych ze środków SAPARD-u. Wzrost eksportu produktów tych branż po 1 maja 2004 roku był imponujący i znacznie wyższy niż przewidywano w najbardziej optymistycznych prognozach<sup>68</sup>. Warunkiem koniecznym – aczkolwiek oczywiście nie wystarczającym – wzrostu, była zdecydowana poprawa stanu sanitarnego polskich zakładów mleczarskich, mięsnych i rybnych.

#### **IV.4. Realizacja działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”**

Trzecią grupą, która została zaproszona do udziału w programie, są rolnicy. Mogli oni składać wnioski o współfinansowanie ze środków działania 2 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” nieprzerwanie od 17 lipca 2002 roku do 20 lutego 2004 roku. Formułując ogólne cele działania 2 zakładano, że jego realizacja przyczyni się do lepszego wyposażenia technicznego gospodarstw, i dostosowania warunków produkcji do wymogów *acquis communautaire*, a także do restrukturyzacji gospodarstw, powodującej poprawę ich efektywności oraz wprowadzenia takich zmian w profilu produkcji gospodarstw rolnych, aby była zgodna ze środowiskiem przyrodniczym. Realizacja programu miała również przyczynić się do zachowania piękna krajobrazu wiejskiego i zminimalizowania niekorzystnego wpływu produkcji rolnej na środowisko naturalne.

Jest oczywiste, że cele działania 2 zostały sformułowane na wyrost. Restrukturyzacja rolnictwa polskiego jest prawdopodobnie najtrudniejszą częścią transformacji, która musi nastąpić, jeśli polska gospodarka żywnościowa ma skutecznie konkurować z gospodarkami żywnościowymi innych państw członkowskich. Jest to niewątpliwie zadanie wieloletnie, które będzie realizowane przez co najmniej dwa dziesięciolecia i to pod warunkiem szybkiego rozwoju gospodarczego Polski. Jego wykonanie jest m.in. zależne od wzrostu zatrudnie-

---

<sup>68</sup> J. Rowiński: Handel rolno-spożywczy – co się zmieniło po akcesji?, Wspólnoty Europejskie 2005, nr 4.

nia w pozarolniczych działach gospodarki, umożliwiającego zmniejszenie liczby pracujących w rolnictwie, a także ograniczenie jawnego i ukrytego bezrobocia na wsi do poziomu bezrobocia frykcyjnego. O tym, że w rzeczywistości ambicje programu SAPARD, jako stymulatora poprawy struktur rolnych, były ograniczone, świadczyć mogą zakładane rezultaty.

Tabela 8. Zakładane rezultaty działania 2 oraz liczba zawartych umów

Grupa gospodarstw modernizowanych	Zakładane rezultaty	Liczba zawartych umów
Specjalizujące się w produkcji mleka	8000 – 9000	1037
Specjalizujące się w produkcji bydła mięsnego	3000 – 3500	44
Specjalizujące się w produkcji owiec	800 – 1000	27
Specjalizujące się w produkcji trzody	1800 – 2000	801
Specjalizujące się w produkcji drobiu	800 – 850	
Dywersyfikujące produkcję	2000 – 2500	11833
Porządkujące gospodarke odchodami zwierzęcymi	13000 – 15000	1909 (?)

Uwaga: Stan w dniu 26 października 2004 roku.

*Źródło: Zakładane rezultaty – SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Wersja z dnia 12 września 2000 roku, s. 90. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi; Liczba zawartych umów: Informacja o Stanie Realizacji Programu SAPARD według danych na 26 października 2004 roku zamieszczona na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)*

Program SAPARD nie był ofertą skierowaną do wszystkich rolników. Przede wszystkim starający się o wsparcie musiał spełniać wymagania przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników (praktycznie oznaczało to, że musiał być ubezpieczony w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego). Ponadto obowiązywał wymóg minimalnych kwalifikacji zawodowych. Pomoc mogła być udzielona rolnikom: (1) mającym średnie lub wyższe wykształcenie rolnicze; (2) mającym zasadnicze wykształcenie rolnicze i prowadzącym samodzielnie gospodarstwo przez co najmniej 3 lata; (3) mającym wykształcenie co najmniej średnie i prowadzącym samodzielnie gospodarstwo rolne przez co najmniej 5 lat; (4) mającym co najmniej wykształcenie podstawowe i prowadzącym samodzielnie gospodarstwo rolne przez co najmniej 10 lat. Wymagania te unie-

możliwiały dostęp do programu grupie młodych rolników, niemających odpowiedniego wykształcenia. Można nie mieć formalnego wykształcenia, a być świetnym rolnikiem.

Przepisy o kwalifikacjach eliminowały tych młodych rolników, którzy nie mieli pełnego średniego lub wyższego wykształcenia rolniczego lub którzy nie mogli wykazać się odpowiednio długim okresem samodzielnego prowadzenia gospodarstwa i niedawno przejęli gospodarstwo (jest to wymóg sprzeczny z ogólną tendencją „odmłodzenia” rolnictwa). Zbyt restrykcyjne były również przepisy o konieczności pięcioletniego samodzielnego prowadzenia gospodarstwa przez mających średnie lub wyższe wykształcenie nierolnicze. Trzecim wymogiem był wiek; o wsparcie mogły się ubiegać osoby mające w dniu złożenia wniosku mniej niż 50 lat. Wymóg ten był nieskorelowany z przepisami o wieku emerytalnym. Rolnik pięćdziesięcioletni ma jeszcze 15 lat do emerytury i często jest człowiekiem w sile wieku i dużej energii życiowej<sup>69</sup>.

Bardzo poważnymi ograniczeniami, uniemożliwiającymi uzyskanie wsparcia, były niektóre parametry, które musiały spełniać gospodarstwa ubiegających się o pomoc ze środków publicznych. Przede wszystkim pomoc na modernizację i restrukturyzację mlecznego chowu bydła, trzody chlewnej i drobiu mogli otrzymać jedynie rolnicy, którzy prowadzili już te gałęzie produkcji zwierzęcej. W każdej dziedzinie były ustalone minimalne i maksymalne poziomy produkcji, minimalne i maksymalne liczby stanowisk lub minimalne i maksymalne powierzchnie budynków uprawniające do wnioskowania o pomoc. Parametry te były następujące: (1) mleczny chów bydła – produkcja co najmniej 20 tys. i nie więcej niż 350 tys. litrów mleka rocznie; (2) chów trzody chlewnej – chlewnia, licząca co najmniej 100, lecz nie więcej niż 250 stanowisk dla tuczników, a w cyklu zamkniętym nie mniej niż 10 i nie więcej niż 25 stanowisk dla macior; (3) chów drobiu – kurniki dla kur i pomieszczenia dla brojlerów kaczek o powierzchni nie mniejszej niż 2000 m<sup>2</sup>, lecz nie większej niż 3000 m<sup>2</sup>; pomieszczenia dla indyków o powierzchni nie mniejszej niż 1000 m<sup>2</sup>, lecz nie większej niż 4000 m<sup>2</sup>; pomieszczenia dla gęsi o powierzchni nie mniejszej niż 500 m<sup>2</sup> i nie większej niż 2000 m<sup>2</sup>. Gospodarstwa otrzymujące wsparcie na modernizację chowu trzody chlewnej i drobiu nie mogły zwiększać produkcji, lecz jedynie poprawić jej warunki. Zastrzeżenia tego nie było w przypadku mlecznego chowu bydła, ale po zakończeniu projektu produkcja mleka powinna wynosić

---

<sup>69</sup> Omówione w tym i w poprzednim punkcie warunki podano w art. 8 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 102, poz. 928).

co najmniej 80 tys. litrów i nie więcej niż 350 tys. litrów. Stado podstawowe krów mięsnych powinno liczyć nie mniej niż 20 i nie więcej niż 100 matek, a stado podstawowe owiec nie mniej niż 10 i nie więcej niż 100 maciorek.

Kolejnym ograniczeniem dostępu do programu rolników chowających zwierzęta przeżuwające (bydło i owce) była liczba dużych jednostek przeliczeniowych (DJP) na 1 hektar posiadanych użytków rolnych po zakończeniu projektu. Nie mogła ona przekroczyć 1,5 DJP. Zwierzęta przeliczano na DJP zgodnie z załącznikiem 7 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 roku – „Współczynniki do przeliczania zwierząt na duże jednostki przeliczeniowe”. Współczynniki te zostały w porównaniu z tradycyjnymi współczynnikami przeliczeniowymi na sztuki duże bardzo rozbudowane.

Przyjmując maksymalną dopuszczalną obsadę przeżuwaczy oraz minimalny poziom produkcji po zakończeniu projektu, uzyskuje się następujące minimalne powierzchnie gospodarstw, uprawniające do starania się o wsparcie: obora wydojowa (likwidowanie cieląt bezpośrednio po urodzeniu) – około 13 ha, obora z wychowem cieląt (wychów cieląt) – około 20 ha<sup>70</sup>, ekstensywny mięsny chów bydła (odchow cieląt przy matkach) – około 25 ha, chów owiec – około 10 ha. Przeliczając minimalną produkcję mleka uprawniającą do złożenia wniosku o wsparcie z programu, na liczbę zwierząt, uzyskuje się stado liczące 5 krów mlecznych, a maksymalną około 80 krów. Ponieważ zgodnie z powszechnym spisem rolnym, przeprowadzonym w 2002 roku liczba gospodarstw rolnych chowających 5-49 krów wynosiła blisko 139 tys., o wsparcie mlecznego chowu bydła z programu SAPARD ubiegać się mogło niespełna 140 tys. rolników (obór, mających 50-80 krów, było w Polsce najwyżej kilkaset).

Jeszcze większe ograniczenia dostępu do środków SAPARD-u powodował warunek, iż ubiegający się o wsparcie z programu rolnicy chowający trzodę chlewną, muszą mieć chlewnię na 100-250 stanowisk. Gospodarstw takich było w 2002 roku nie więcej niż 25 tys.<sup>71</sup> Największym jednak ograniczeniem były minimalne i maksymalne powierzchnie pomieszczeń dla drobiu, ograniczające krąg potencjalnych beneficjentów do kilku tysięcy.

Niezależnie od ograniczeń, uniemożliwiających rolnikom uczestnictwo w programie, obowiązywały również maksymalne liczby zwierząt, których nie można było przekroczyć po zakończeniu projektu. W mlecznym chowie bydła górny pułap produkcji ustalono na poziomie 350 tys. litrów mleka (niespełna

---

<sup>70</sup> Przyjęto wydajność mleczną krów 4 tys. litrów. Przy większej wydajności powierzchnia gospodarstwa odpowiednio zmniejsza się.

<sup>71</sup> Według spisu rolnego w 2002 roku gospodarstw mających 100-199 sztuk świń było około 21 tys., a mających 200-499 sztuk świń – 7,5 tys.

80 krów)<sup>72</sup>, w mięsnym chowie bydła nie wolno było przekroczyć 100 krów mamek. Z kolei w chowie trzody chlewnej i drobiu obowiązywało zastrzeżenie, że w wyniku realizacji projektu może nastąpić jedynie poprawa jej warunków, natomiast wzrost produkcji jest wykluczony. Środki publiczne, skierowane na modernizacji tych dwóch gałęzi mogły być zatem przeznaczone jedynie na uporządkowanie gospodarki odchodami zwierzęcymi, poprawę warunków chowu zwierząt oraz unowocześnienie systemów zadawania paszy i dostarczania wody.

Rolnicy, korzystający ze środków działania 2, mogli otrzymać wsparcie w wysokości do 50% kosztów kwalifikowanych. Równocześnie obowiązywały następujące pułapy wysokości dotacji ze środków publicznych: 1. Restrukturyzacja produkcji mleka – 20 tys. euro (25 tys. euro, jeśli budowano urządzenia do przechowywania gnojowicy), 2. Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji bydła mięsnego – 12 tys. euro (17 tys. euro, jeśli budowano urządzenia do przechowywania gnojowicy), 3. Odbudowa produkcji owczarskiej – 12 tys. euro, 4. Modernizacja produkcji trzody chlewnej – 15 tys. euro, 5. Modernizacja produkcji drobiu – 12 tys. euro<sup>73</sup>. Jest to niewątpliwie poważne wsparcie, aczkolwiek prace modernizacyjne, poprawiające warunki produkcji są niewątpliwie kosztowne (budowa odrębnej, spełniającej wymagania UE hali udojowej i jej wyposażenie, zakładanie systemów wentylacyjnych).

Dopuszczalne pułapy produkcji mleka i dopuszczalne liczby stanowisk można uznać za górną granicę popieranej koncentracji zwierząt. Bardzo szybko zorientowano się, że z ekonomicznego punktu widzenia ustalono je na zdecydowanie zbyt niskim poziomie, niezapewniającym odpowiednich dochodów w perspektywie długookresowej i dalekim od optymalnego w skali gospodarstwa rodzinnego. Dlatego też zdecydowano się na zmianę niektórych parametrów i po zakończeniu procedury Rada Ministrów wydała rozporządzenie podnoszące dopuszczalny pułap produkcji mleka po dokonaniu restrukturyzacji z 350 tys. litrów rocznie do 550 tys. litrów rocznie (tym samym stado krów mlecznych mogło liczyć 140 sztuk), przy utrzymaniu jednakże warunku, że obsada nie może przekroczyć 1,5 JDP na 1 ha użytków rolnych gospodarstwa (wraz z gruntami dzierzawionymi). Drugą zmianą było zwiększenie pułapu stanowisk dla tuczników z 250 do 600 (w cyklu zamkniętym zwiększono wskaźnik liczby stanowisk dla macior z 25 do 60). Była to jednak zmiana o niewielkim

---

<sup>72</sup> W mlecznym chowie bydła obowiązywał również minimalny poziom produkcji po zakończeniu projektu – 80 tys. litrów, czyli około 20 krów mlecznych.

<sup>73</sup> W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 roku kwoty w euro zostały przeliczone na złote w sposób następujący: 1. Mleko – 85 tys. zł (110 tys. zł, jeśli projekt obejmował zbiorniki na gnojowicę), 2. Bydło mięsne – 50 tys. zł (70 tys. zł, jeśli projekt obejmował zbiorniki na gnojowicę), 3. Owce – 50 tys. zł, 4. Trzoda chlewna – 65 tys. zł, 5. Drób – 50 tys. zł.

znaczeniu, gdyż pozostał podstawowy przepis ograniczający, polegający na tym, że modernizacja nie mogła powodować wzrostu produkcji. Oczywiście był to przepis łatwy do obejścia, jeśli starający się o wsparcie dysponował środkami własnymi. Tę część inwestycji, której celem było zwiększenie produkcji trzeba było wykonać ze środków własnych, a następnie wystąpić o współfinansowanie modernizacji.

Równocześnie zwiększono pułapy dotacji ze środków publicznych z 85 do 130 tys. złotych (gospodarstwa specjalizujące się w produkcji mleka; jeśli w skład inwestycji wchodziły urządzenia do przechowywania odchodów zwierzęcych – a zatem nie tylko zbiorniki na gnojowicę, lecz także płyty gnojowe – pułap dotacji zwiększono ze 110 do 170 tys. zł). Inną zmianą było wprowadzenie możliwości zakupu ciągników ze środków przeznaczonych na sfinansowanie omawianych schematów (od uruchomienia działania 2 do 17 lipca 2003 roku prawo współfinansowania zakupu ciągników ze środków programu mieli jedynie rolnicy uczestniczący w schemacie „Zwiększanie różnorodności produkcji gospodarstw rolnych”)<sup>74</sup>.

Kolejną zmianą dokonaną w rozporządzeniu z 15 kwietnia 2003 roku było rozszerzenie dostępu do środków wsparcia. Na podstawie rozporządzenia z 14 maja 2002 roku posiadacz gospodarstwa mógł skorzystać w latach 2000-2006 jedynie jeden raz ze wsparcia projektu, związanego z podstawowymi gałęziami produkcji zwierzęcej (mlecznym i mięsnym chowem bydła, chowem owiec, trzody chlewnej i drobiu) oraz ze „wsparcia zwiększenia różnorodności” (art. 9 ust. 3). Zgodnie z nową redakcją tego przepisu, rolnik, którego gospodarstwo spełniało warunki uczestnictwa w programie, mógł korzystać wielokrotnie z pomocy, ale wsparcie w danym roku mogło obejmować jedynie jedno przedsięwzięcie.

W tym samym rozporządzeniu dokonano również istotnej zmiany warunków, które musiał spełniać rolnik. W miejsce przepisu, że pomoc „może być udzielana rolnikom w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników” wprowadzono postanowienie, że pomoc finansową może otrzymywać „prowadzący na własny rachunek działalność rolniczą jako posiadacz gospodarstwa rolnego albo prowadzi dział specjalny produkcji rolnej”. W przypadku

---

<sup>74</sup> Omówione tym punkcie zmiany pułapów wysokości wsparcia i w poprzednim punkcie zmiany pułapów ilościowych podano w art. 1 ust. 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 129, poz. 1177).

prowadzącego dział specjalny projekt musiał dotyczyć zwiększenia różnorodności produkcji<sup>75</sup>.

Istotne złagodzenie warunków, które musiał spełniać rolnik, wprowadziło kolejne rozporządzenie Rady Ministrów<sup>76</sup>. Złagodzenie to polegało na zmianie górnej granicy wieku rolnika uprawnionego do uzyskania pomocy z 50 lat na 55 lat. Jednakże zmiana ta nie mogła mieć większego wpływu na przebieg realizacji SAPARD-u, ponieważ została wprowadzona mniej więcej na 4 miesiące przed terminem zakończenia przyjmowania wniosków.

Rolnicy mogli od 27 lipca 2003 roku składać wnioski o współfinansowanie projektów ze schematu „Zwiększenie różnorodności produkcji gospodarstw rolnych”<sup>77</sup>. Projekty te miały spowodować: (1) zwiększenie liczby gospodarstw uzyskujących dochód z działalności rolniczej poza sektorami tradycyjnymi, (2) zwiększenie wartości dodanej gospodarstw poprzez wstępne przetwórstwo i przygotowanie produktów rolnych do sprzedaży, (3) wykorzystanie zapotrzebowania rynku na nowe produkty, (4) poprawę wykorzystania zasobów pracy w gospodarstwie. Cele te zostały ustalone ogólnikowo i dopiero lista przedsięwzięć inwestycyjnych, które mogą być współfinansowane ze środków SAPARD-u, częściowo wyjaśniła zakres dopuszczalnych działań. Były to: (1) budowa, modernizacja i rekonstrukcja budynków gospodarczych wraz z wyposażeniem i infrastrukturą, (2) zakup maszyn, urządzeń i wyposażenia do produkcji rolnej, przechowywania i podstawowego przetwórstwa prowadzonego w gospodarstwie oraz urządzeń służących do przygotowania produktów do sprzedaży, (3) zakup stada podstawowego (poza bydłem, owcami, trzodą chlewną, kurami, kaczkami, gęsiami i indykami), (4) przygotowanie bazy produkcyjnej dla działów specjalnych produkcji rolniczej.

Opracowując program spodziewano się, że rolnicy będą masowo składać wnioski o współfinansowanie, zwłaszcza że w okresie poprzedzającym uruchomienie programu prowadzono dość intensywną, choć ogólnikową akcję informacyjną o korzyściach z niego wynikających. W ostatnich miesiącach przed uruchomieniem rolnicy byli wyraźnie zniecierpliwieni przedłużającym się oczekiwaniem, a opozycyjne partie chłopskie oskarżały rząd o nieudolność. Tym

---

<sup>75</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 1177, art. 1 ust. 8).

<sup>76</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2003 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 178, poz. 1739).

<sup>77</sup> ARiMR uzyskała prawo do udzielania posiadaczom gospodarstw pomocy finansowej na różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 roku ..., jw., art. 1 ust. 1.



większe więc było zaskoczenie, gdy po uruchomieniu programu okazało się, że napływ wniosków od rolników był znikomy (tabela 9). Początkowo można było przypisać ten stan brakowi szczegółowej informacji. Pełna informacja o programie została uruchomiona dopiero po opublikowaniu 9 lipca 2002 roku rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 roku, a zatem na kilka dni przed uruchomieniem programu. Tak późne uruchomienie informacji spowodowane było zrozumiałą ostrożnością ARiMR, która obawiała się, że niektóre szczegółowe zasady mogą być jeszcze przez Komisje w ostatniej chwili zmienione. Później rolników, tak jak przedsiębiorców, mógł zniechęcać sposób współfinansowania, odmienny niż w dobrze im znanych polskich programach, oparty na kredytach preferencyjnych, oraz procedury związane z włączeniem projektu do programu. Równocześnie wszelką pomocą służyli rolnikom nie tylko pracownicy Agencji, ale przede wszystkim pracownicy ośrodków doradztwa rolniczego. Stąd też w razie potrzeby duża część papierkowej roboty była wykonywana wspólnie przez doradców i rolników. W rezultacie program niewątpliwie powoli zyskiwał na popularności, ale rolnicy byli bardzo powściągliwi jeszcze na kilka tygodni przed terminem ostatecznego zakończenia przyjmowania wniosków (termin upłynął 20 lutego 2004 roku). Z danych tabeli 9 wynika bowiem, że dopiero w dwu ostatnich miesiącach przyjmowania wniosków o współfinansowanie wielu rolników zdecydowało się na masowy udział w programie. W styczniu i w lutym 2004 roku ARiMR otrzymała blisko 10 tys. wniosków, podczas gdy w poprzednich osiemnastu miesiącach nieco więcej niż 5 tys.

Tabela 9. Liczba złożonych wniosków o pomoc finansową narastająco od uruchomienia działania 2

Data	18.10.02	30.05.03	5.09.03	28.11.03	23.01.04	20.02.04
Liczba wniosków	153	1 656	2 485	4 338	7 713	15 586

Źródło: Informacja o stanie realizacji Programu SAPARD według danych na dzień 10 sierpnia 2005 r. Strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

Jednakże choć wszystkie środki publiczne, przewidziane na sfinansowanie działania 2, zostały rozdysponowane, cele działania nie zostały zrealizowane. Opinia ta jest słuszna również wówczas, jeśli przyjmie się poprawkę, że program realizowany jest z udziałem około 57% środków przewidzianych na lata 2000-2006.

Podstawowymi celami działania 2 miało być dostosowanie do standardów UE polskich gospodarstw rolnych, prowadzących chów zwierząt, a także skłonienie niektórych grup rolników do poważnego zainteresowania się mięsnym chowem bydła oraz produkcją owiec. Oceniano bowiem, że opłacalność tych

kierunków produkcji zwierzęcej znacznie wzrosnie po wejściu Polski w strukturę UE. Wyniki programu SAPARD w tych dwu dziedzinach nie tylko świadczą o tym, że założone cele nie zostały osiągnięte, ale są świadectwem, że realizacja obu tych schematów zakończyła się porażką. Wystarczającym dowodem jest porównanie założeń (mięsny chów bydła – 3-3,5 tys. projektów; owce – 800-1000 projektów) z liczbą zaakceptowanych projektów (mięsny chów bydła – 44; chów owiec – 27). O porażce świadczyło również zaangażowanie finansowe programu, mierzone kwotami zawartych umów. Finansowanie mięsnego chowu bydła w całym okresie realizacji programu wyniosło niespełna 2,2 mln złotych, a owiec niespełna 1,2 mln złotych<sup>78</sup>. Z danych tych wynika, że rolnicy nie byli zainteresowani tymi dwoma gałęziami produkcji zwierzęcej, choć ograniczenia dostępu do programu były w obu przypadkach stosunkowo niewielkie, gdyż wykluczały jedynie gospodarstwa o niewielkiej powierzchni użytków rolnych. Ponieważ obsada zwierząt przeżuwających nie mogła przekroczyć 1,5 sztuki dużej na 1 ha użytków rolnych, a rolnik po zakończeniu projektu powinien dysponować stadem, liczącym co najmniej 20 krów matek, schemat był skierowany do gospodarstw mających co najmniej 20 ha użytków rolnych. Natomiast w przypadku owiec (minimalne stado 10 matek) trudno wręcz mówić o ograniczeniach dostępu. Narzucającym się wyjaśnieniem jest opinia, że rolnicy po prostu nie dowierzali ani doradcom, ani ekspertom oceniającym przyszłą sytuację w tych dwóch dziedzinach produkcji zwierzęcej, a podstawą podejmowania decyzji rolników były aktualne warunki rynkowe. W każdej z tych dwu gałęzi sytuacja była zresztą odmienna. W Polsce mięsny chów bydła był gałęzią praktycznie nieistniejącą, a polska wołowina była uboczną produkcją, pochodzącą ze stad mlecznych. Tę gałąź produkcji rolniczej trzeba dopiero zorganizować od podstaw, co oczywiście jest zadaniem bardzo trudnym i możliwym jedynie wówczas, gdy rolnicy przekonają się, że jest to produkcja trwale opłacalna. Natomiast owczarstwo było w Polsce jeszcze w latach osiemdziesiątych w niektórych regionach popularne, przy czym owce były chowane przede wszystkim na wełnę i skóry, z których wyrabiano kozuchy. Oba te kierunki produkcji owczarskiej straciły na znaczeniu w latach dziewięćdziesiątych i w rezultacie rolnicy masowo rezygnowali z ich chowu. Kierunkami owczarstwa, które mają obecnie szanse rozwoju, to mięsny i mleczny chów owiec, ale najprawdopodobniej rolnicy wątpią, czy będzie to produkcja trwale opłacalna.

Podobnie krytycznie należy ocenić wyniki modernizacji mlecznego chowu bydła, mimo że zainteresowanie rolników było znacznie większe (założenia – restrukturyzacja 8-9 tys. gospodarstw; ostateczna liczba złożonych wniosków – 1178, liczba zawartych umów – 1037). Zaangażowanie finansowe było niepo-

---

<sup>78</sup> Informacja o realizacji programu SAPARD według stanu na dzień 10.08.2005 r.

równanie wyższe niż w dwu poprzednich schematach i wyniosło w okresie realizacji około 63 mln złotych (kwota zawartych umów). W schemacie tym warunki upoważniające do uczestnictwa eliminowały znaczną część gospodarstw prowadzących mleczny chów bydła. Poza ograniczeniem w postaci obsady (1,5 DSP na 1 hektar użytków rolnych), wprowadzono jako warunek uczestnictwa minimalny poziom produkcji mleka, który oznaczał, że rolnicy chowający mniej niż 5 krów nie mogli uczestniczyć w programie. Warunek ten jest zresztą z ekonomicznego punktu widzenia uzasadniony, gdyż tak mała liczba krów nie zapewnia właściwych dochodów, a inwestowanie w tak niewielką oborę (urządzenia do doju i przechowywania mleka, adaptacja pomieszczenia na halę udojową) jest nieopłacalne. Niemniej jednak, mimo istniejących ograniczeń, w programie mogło uczestniczyć blisko 140 tys. rolników (na 270 tys., którzy dysponują kwotami mlecznymi). Wprawdzie niewątpliwie część rolników uporządkowała gospodarke odchodami zwierzęcymi w poprzednich latach z innych środków, ale dla wielu z nich oferta SAPARD-u częściowego sfinansowania prac mających na celu zwiększenie skali produkcji mleka, a także budowę zbiorników na gnojowicę i płyt gnojowych, powinna być propozycją atrakcyjną. Atrakcyjne powinno być również współfinansowanie prac dostosowujących do standardów Unii Europejskiej warunki chowu zwierząt oraz pozyskiwania i przechowywania mleka.

Zwrócić należy uwagę, że mleczny chów bydła jest tą dziedziną, w której obowiązujące gospodarstwa rolne przepisy sanitarne, weterynaryjne, ochrony środowiska, a także regulujące warunki utrzymania zwierząt, są najostrzejsze. Gospodarstwa mleczarskie są nadzorowane nie tylko przez służby weterynaryjne, ale również przez służby surowcowe mleczarni, którym zależy na zakupie mleka dobrej jakości. Należy sądzić, że również służby zajmujące się ochroną środowiska będą w przyszłości kontrolowały gospodarstwa prowadzące mleczny chów bydła, ponieważ są one poważnymi potencjalnymi źródłami zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby. W tej sytuacji konieczna jest modernizacja mlecznego chowu bydła w gospodarstwach, niespełniających warunków UE.

Do modernizacji mlecznego chowu bydła powinny skłaniać również względy ekonomiczne. Już w okresie realizacji programu SAPARD różnice między ceną mleka klasy ekstra (klasą ekstra bardzo trudno osiągnąć bez nowoczesnego sprzętu) a ceną mleka niższych klas były bardzo wyraźne.

Reasumując: istniały różne przyczyny, które powinny skłaniać do masowej modernizacji mlecznego chowu bydła. Dlatego nie ma przekonującego wyjaśnienia, dlaczego tak mało gospodarstw rolnych chowających bydło mleczne, uczestniczyło w programie. Zadecydowała chyba dość powszechna w okresie poprzedzającym członkostwo opinia o niskiej opłacalności produkcji mleka.

Jednakże równocześnie należy zwrócić uwagę, iż mimo niewielkiej liczby gospodarstw mleczarskich modernizujących się przy współudziale środków programu SAPARD, jakość mleka świadczy dobrze o stanie sanitarnym przynajmniej tych gospodarstw, które są dostawcami mleka do mleczarni. Okazuje się bowiem, że w 2005 roku blisko 90% mleka kupionego przez mleczarnie sklasyfikowano w klasie ekstra, co jest rezultatem bardzo dobrym, jakiego na ogół się nie spodziewano. Nie jest więc wykluczone, że znaczna część towarowych gospodarstw mleczarskich wcześniej zainstalowała nowoczesne urządzenia do dojenia i przechowywania mleka ze środków własnych lub kredytów preferencyjnych z dopłatami ze środków ARiMR, a także dokonała niezbędnej modernizacji obór.

Kolejnym komponentem realizowanym w ramach działania 2 była „Modernizacja produkcji trzody chlewnej i drobiu”. Zwrócić należy uwagę na trudne do wytłumaczenia połączenie dwu dość odległych od siebie kierunków produkcji w jednym schemacie. Konsekwencją jest brak informacji, ilu rolników modernizowało chów trzody, a ilu chów drobiu. Jednakże jest oczywiste, że było ich znacznie mniej niż zakładano. W programie na lata 2000-2006 założono, że zostanie zmodernizowanych 1800-2000 gospodarstw trzodowych oraz 800-850 prowadzących mięsny chów drobiu, czyli razem 2600-2850 gospodarstw. Natomiast ostateczna liczba umów zawartych w okresie realizacji programu wyniosła 801, co świadczy o niewykonaniu programu rzeczowego. Wsparcie finansowe programu, mierzone kwotą zawartych umów, wyniosło około 65 mln złotych. Podstawową przyczyną były już omówione restrykcyjne warunki dostępu do programu, ograniczające krąg potencjalnych beneficjentów prowadzących chów trzody chlewnej. Jeśli do tego inwestycje współfinansowane ze środków publicznych nie mogły powodować zwiększenia produkcji, a jedynie przyczyniać się do poprawy warunków zoohigienicznych, oszczędnego zużywania energii oraz lepszej ochrony środowiska to jest oczywiste, że oferta SAPARD-u w tej dziedzinie była interesująca tylko dla niewielu rolników. Trudno bowiem wyobrazić sobie poważniejsze przedsięwzięcia inwestycyjne w obu tych gałęziach, niepowodujące wzrostu produkcji.

Zastrzeżenie, że prowadzona modernizacja nie może spowodować zwiększenia produkcji wynikało z ogólnej sytuacji popytowo-podażowej na rynkach rolnych Wspólnoty. Produkcja wieprzowiny, mięsa drobiowego i jaj, tak samo jak zresztą praktycznie wszystkich artykułów rolnych strefy klimatu umiarkowanego była w „starych” państwach członkowskich UE nadmierna. Dlatego też, jeśli rozważa się tę kwestię w makroskali, zastrzeżenia zawarte w programie są zrozumiałe. Jednakże równocześnie trudno je zaakceptować rolnikowi moderni-

zującym budynki gospodarcze; modernizacji często towarzyszy zwiększenie możliwości produkcji.

Omawiane zastrzeżenia świadczą o niedostosowaniu przepisów SAPARD-u do polskich warunków. Ich restrykcyjność nie uwzględnia struktur rolnictwa polskiego, charakteryzujących się niezwykle, jak na warunki europejskie, rozdrobnieniem produkcji. Jeśli tego rodzaju ograniczenia zostaną utrzymane w programach, które zostaną zaproponowane rolnikom w latach 2007-2013, to wyniki mogą być równie mało zachęcające jak wyniki SAPARD-u i będą miały równie niewielki wpływ na poprawę struktur polskich gospodarstw rolnych. Modernizujące się gospodarstwo polskie musi bowiem mieć możliwości osiągnięcia po zakończeniu projektu optymalnej lub zbliżonej do optymalnej skali produkcji albo co najmniej zapewniającej właściwy poziom dochodów.

W przeciwieństwie do schematów „Restrukturyzacja produkcji mleka” i „Modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych” schemat „Zwiększenie różnorodności produkcji gospodarstw rolnych” cieszył się znacznie większym powodzeniem niż przypuszczano (zakładano uczestnictwo 2-2,5 tys. gospodarstw natomiast rolnicy złożyli ponad 13 tys. wniosków o współfinansowanie, a zatem co najmniej pięciokrotnie więcej). Wsparcie różnorodności miało polegać na pokryciu 50% kosztów kwalifikowanych projektu, lecz nie więcej niż 12 tys. euro (50 tys. złotych) na jednego beneficjenta. Projekty współfinansowane mogły polegać na: (1) budowie, modernizacji i rekonstrukcji budynków wraz z wyposażeniem i infrastrukturą, (2) zakupie maszyn, urządzeń i wyposażenia do produkcji rolnej, przechowalnictwa i podstawowego przetwórstwa prowadzonego na poziomie gospodarstwa oraz urządzeń służących do przygotowania produktów do sprzedaży, (3) zakupie stada podstawowego zwierząt (poza bydłem, owcami, trzodą chlewną, kurami, kaczkami, gęsiami i indykami), (4) przygotowaniu bazy produkcyjnej dla działów specjalnych produkcji rolniczej<sup>79</sup>.

Oczywiście nie można lekceważyć nowych kierunków produkcji rolnej, takich jak chów królików czy strusi, albo uprawa ziół, ale pozostaną one w Polsce zawsze marginesem właściwej produkcji rolniczej. Poszukiwanie nisz rynkowych i uruchamianie nowej produkcji świadczy zresztą dobrze o przedsiębiorczości rolników. Gospodarstwa wprowadzające nietradycyjne gałęzie produkcji, stanowiły jednak zdecydowaną mniejszość wśród 12,5 tys. gospodarstw, które złożyły wnioski spełniające kryteria programu. Większość projektów polegała na zakupie ciągników i/lub maszyn rolniczych. Oczywiście uzupełnienie posiadanego sprzętu lub też zastąpienie starego nowym jest często

---

<sup>79</sup> SAPARD. Program operacyjny dla Polski, jw., s. 88.

inwestycją celową z punktu widzenia gospodarstwa, zwłaszcza jeśli nadarza się okazja taniego zakupu (50% ceny pokrywał SAPARD). Wręcz zadziwia, że jedynie kilkanaście tysięcy rolników ubiegało się o środki na zakup sprzętu.

Z uwag powyższych wynika, że najważniejsze cele działania 2 – wsparcie dostosowań gospodarstw do obowiązujących w UE przepisów sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i chowu zwierząt (dobrostanu) – nie zostały zrealizowane. Potwierdzają to informacje o zaangażowaniu środków SAPARD-u w poszczególne schematy. Okazuje się bowiem, że ogólna kwota zawartych umów, związanych z sfinansowaniem procesów restrukturyzacyjnych i modernizacyjnych w podstawowych gałęziach produkcji zwierzęcej, wyniosła zaledwie około 150 mln złotych, czyli około 25% środków wspierających inwestycje w gospodarstwach rolnych (ogólna kwota zawartych umów 638 mln). Aż 75% środków (około 490 mln złotych) zostało zaangażowanych w „Różnicowanie działalności gospodarstw rolnych”. Udział ten był zresztą w rzeczywistości jeszcze większy, gdyż pewna liczba wniosków rolników, spełniających kryteria programu, nie mogła być do niego włączona ze względu na brak środków. Projekty objęte tymi wnioskami są obecnie współfinansowane ze środków realizowanego w latach 2004-2006 Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Brak zainteresowania rolników programem SAPARD przez znaczną część okresu jego realizacji jest zjawiskiem niepokojącym, ale zrozumiałym. Wynika on z trudnej sytuacji ekonomicznej rolnictwa w okresie poprzedzającym członkostwo. Wydaje się, że tę sytuację rolnicy ekstrapolowali na okres po wstąpieniu Polski do UE, zwłaszcza że docierała do nich zmasowana czarna propaganda niektórych partii, zapowiadających upadek polskiego rolnictwa po wstąpieniu Polski do UE. Trudno inwestować, jeśli się nie wierzy w trwałość warsztatu produkcyjnego i nie widzi sensu jego rozwijania. Większe zainteresowanie programem w ostatnim okresie tylko pozornie świadczy o ewolucji opinii rolników. Zakupy ciągników i maszyn były okazją do uzupełnienia lub wymiany niewielkim kosztem (za połowę ceny, bo tyle wynosił wkład własny) posiadanego parku maszynowego.

Konsekwencje trudności, jakie występowały podczas realizacji działania 2 są wyraźnie widoczne, gdy porównuje się planowane środki publiczne na sfinansowanie tego działania z ostatecznie przekazanymi na podstawie kolejnych RUF. Zgodnie z programem operacyjnym w pierwszych czterech latach miano przekazać środki w wysokości blisko 156 mln euro (z tego środki UE blisko 117 mln euro, środki krajowe 39 mln euro), natomiast zgodnie z RUF 2000-2003 przekazano około 129 mln euro (blisko 97 mln euro środki UE, 32 mln euro środki krajowe). Stąd wynika, że w działaniu 2 pierwotny plan finansowy został wykonany tylko w 82% (w rzeczywistości różnica jest o kilka punktów procen-

towych większa, ponieważ środki planowane podano w cenach 1999 roku, a środki rzeczywiście przekazywane były korygowane wskaźnikiem inflacji). Jest to konsekwencją niewykonania programu rzeczowego, na co wskazywano już wcześniej. Przekazywanie środków na działanie 2 było bardzo nierówne, szczególnie niskie z RUF 2001 i 2002<sup>80</sup>, gdy zorientowano się, że rolnicy składają znacznie mniej wniosków niż się spodziewano. Środki zaplanowane na działanie 2 przeznaczano na sfinansowanie innych działań.

Nie jest jednak wykluczone, że ocena wyników działania 2 byłaby inna, gdyby program SAPARD był realizowany nie cztery lata, ale przez siedem. Możliwe, że w kolejnych latach wielu rolników zdecydowałoby się na udział w programie, choćby z tego powodu, że następowało oswojenie z jego procedurami, a ponadto dość często działał efekt demonstracji, polegający na tym, że znajomy rolnik bez większych trudności zrealizował i rozliczył projekt współfinansowany z SAPARD-u.

#### **IV.5. Realizacja działania „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”**

Komisja wydała decyzję o przekazaniu Polsce zarządzania działaniem 4 „Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” dopiero 14 listopada 2003 roku. Beneficjentami działania mogli być poza rolnikami członkowie ich rodzin, przedsiębiorcy, gminy, związki międzygminne oraz organizacje pozarządowe<sup>81</sup>. Zainteresowani mogli składać wnioski od 3 grudnia 2003 roku do 12 stycznia 2004 roku, czyli przez okres niewiele dłuższy niż miesiąc.

Działanie 4 składało się ze schematu 4.1 „Dotacje na inwestycje w dziedzinie różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich” i schematu 4.2 „Marketing i promocja różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”. W działaniu tym istotny był schemat 4.1, gdyż schemat 4.2 miał tylko zadanie uzupełniające, polegające na współfinansowaniu różnorodnych działań marketingowych, na które przewidziano 20-30% środków, planowanych w działaniu 4.

---

<sup>80</sup> RUF 2000 – 38,1 mln euro, RUF 2001 – 23,7 mln euro, RUF 2002 – 16,2 mln euro, RUF 2003 – 50,6 mln euro. Podział środków z Rocznych Umów Finansowych 2000, 2001, 2002, 2003 pomiędzy poszczególne działania programu SAPARD. Informacja..., jw. dostępna na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>81</sup> Decision de la Commission du 14 Novembre 2004 confiant la gestion des aides a des organismes de mise en oeuvre, en ce qui concerne les mesures de preadhesion en faveur de l'agriculture et du developpment rural dans la Republique de Pologne au cours de la periode de preadhesion.

W ramach schematu 4.1 finansowano trzy komponenty. Ze środków komponentu 4.1.1 „Zapewnienie źródeł dodatkowego trwałego dochodu dla gospodarstw rolnych” mogli korzystać rolnicy i członkowie ich rodzin, przy czym mogły być z niego finansowane (1) budowa, modernizacja, remont i adaptacja budynków, (2) zakup maszyn, narzędzi i urządzeń, (3) zakup sprzętu komputerowego i oprogramowania, (4) zagospodarowanie terenu, (5) koszty marketingu i promocji (oznakowanie, tablice i inne), (6) koszty studiów możliwości (*feasibility studies*) i dokumentacji technicznej. Projekty mogły przede wszystkim obejmować: (1) pozyskiwanie, konfekcjonowanie i przetwórstwo surowców naturalnych, (2) działalność turystyczną (zakwaterowanie, usługi gastronomiczne, rekreacyjne, edukacyjne i inne), (3) usługi na rzecz rolnictwa, (4) rzemiosło, drobną wytwórczość, rękodzielnictwo, (5) usługi dla ludności, (6) pracę przez telefon i usługi komputerowe. Zainteresowany powinien dysponować wkładem własnym w wysokości co najmniej 50%, a górna granica wsparcia nie mogła być większa niż 6 tys. euro (około 24 tys. złotych). Z kolei środki komponentu 4.1.2 „Tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich” były przeznaczone dla tych przedsiębiorców, którzy tworzyli miejsca pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich. Lista możliwych do sfinansowania projektów jest niemal identyczna z listą projektów finansowanych ze środków komponentu 4.1.1. Również i w tym przypadku wkład własny zainteresowanego musiał wynosić co najmniej 50%, a wysokość wsparcia mogła wynosić nie więcej niż 6 tys. euro (około 24 tys. złotych) na 1 stworzone miejsce pracy, przy czym nie mogła być wyższa niż 36 tys. euro (około 145 tys. złotych), co oznaczało, że komponent był przeznaczony dla właścicieli mikroprzedsiębiorstw lub małych przedsiębiorstw. Oferta komponentu 4.1.3 „Zwiększenie atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich” została skierowana do organizacji pozarządowych, gmin i związków gmin. Mogły być z niego finansowane projekty zwiększające szeroko rozumianą atrakcyjność turystyczną, a zatem: (1) zagospodarowanie terenu (ścieżki rowerowe, szlaki piesze, parkingi, ogrodzenia i inne), (2) tablice dydaktyczne, informacyjne i regulaminowe, (3) urządzenia rekreacyjno-sportowe (m.in. wiaty i place zabaw), (4) obiekty kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku, (5) pomosty i mola, (6) inne elementy małej infrastruktury turystycznej. Również korzystający ze środków tego komponentu musieli dysponować co najmniej 50-procentowym wkładem własnym, a wysokość wsparcia była ograniczona do 25 tys. euro (około 100 tys. złotych) dla każdej gminy uczestniczącej w projekcie.

Jest oczywiste, że w ciągu tak krótkiego czasu (dwa miesiące przyjmowania wniosków) nie była możliwa pełna realizacja zaplanowanego programu. Uruchomione środki publiczne były zresztą niższe niż pierwotnie przewidziane



na lata 2000-2003; zamiast 90,9 mln euro – 79,7 mln euro. Obawiano się, że utrzymywanie tak dużej kwoty środków na działaniu 4 spowoduje, że nie zostaną wykorzystane. Tymczasem zainteresowanie projektami, które mogły być współfinansowane ze schematu 4.1 było niewątpliwie zaskakujące. Przede wszystkim zadziwiająca była reakcja wszystkich potencjalnych beneficjentów programu, zwłaszcza rolników. W ciągu dwu miesięcy ARiMR otrzymała ponad 7,5 tys. wniosków. Wprawdzie wiele z nich nie spełniało kryteriów programu, niemniej zawarto aż 4854 umowy na współfinansowanie projektów ze środków schematu 4.1 (szczegóły w tabeli 10).

Tabela 10. Zakładane rezultaty schematu 4.1  
 „Dotacje na inwestycje w dziedzinie różnicowania działalności gospodarczej  
 na obszarach wiejskich” oraz liczba zawartych umów

Komponent	Zakładane rezultaty	Liczba zawartych umów
Zapewnienie źródeł dodatkowego dochodu dla gospodarstw rolnych	Zapewnienie dodatkowego dochodu 8 tys. gospodarstw	1 794
Tworzenie miejsc pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich	Realizacja 4400 projektów zapewniających 17600 nowych miejsc pracy	2 620
Zwiększenie atrakcyjności turystycznej obszarów wiejskich	Realizacja 600 projektów	440

Zainteresowanie samorządów lokalnych, wykorzystujących skrzętnie każdą możliwość pozyskania pieniędzy, jest zrozumiałe. Natomiast zastanawia tak wiele wniosków złożonych przez przedsiębiorców. Ich aktywność przeczy dość powszechnej opinii, że zakładanie przedsiębiorstw na dużej części obszarów wiejskich nie ma sensu przede wszystkim ze względu na niewielką siłę nabywczą ludności wiejskiej (jeśli przedsiębiorstwo ma zaspokajać lokalne potrzeby ludności) oraz brak ludzi, zdolnych podjąć pracę, wymagającą kwalifikacji (ważne przy zakładaniu przedsiębiorstw działających w skali ponadlokalnej). Oczywiście w tym komponencie podpisanie umowy i rozliczenie projektu nie decyduje o sukcesie SAPARD-u. Byłoby nim istnienie utworzonego miejsca pracy przez co najmniej rok. Na taką analizę jest oczywiście jeszcze za wcześnie. Niemniej, jeśli komponent „Tworzenie miejsc pracy” przyniesie dobre re-

zultaty (za sukces należałoby uznać istnienie po roku 60-70% utworzonych miejsc pracy), to wówczas należałoby ten sposób aktywizacji regionów wiejskich uznać za niezwykle skuteczny. Sprawa wymaga starannej analizy, przy czym niezbędne są bardzo szczegółowe dane statystyczne.

Zaskoczeniem jest również wręcz niezwykle zainteresowanie rolników komponentem: „Tworzenie źródeł dodatkowego dochodu”. Zaskoczenie wynika przede wszystkim z omawianego już uprzednio ignorowania przez wiele miesięcy skierowanego do rolników działania 2. Natomiast trudno, nie dysponując dobrymi materiałami statystycznymi, oceniać efektywność tego komponentu. Można się jednak obawiać, że uzyskane środki przeznaczono przede wszystkim na zakup maszyn, narzędzi i urządzeń potrzebnych w każdym gospodarstwie rolnym, oraz na drobne remonty budynków. Jeśliby jednak okazało się, że znaczna część otrzymujących wsparcie rzeczywiście zapewniła sobie dodatkowe, trwałe źródła dochodu, to byłoby to dowodem, że wśród rolników jest wielu ludzi z pomysłami i inicjatywą, którą udało się wyzwolić przy pomocy stosunkowo niewielkich środków publicznych. Nie można jednak sformułować kategorycznych wniosków bez bardzo starannej, opartej na szczegółowych danych statystycznych, analizy tej kwestii.

#### **IV.6. Działanie „Programy rolnośrodowiskowe i zalesianie (projekty pilotażowe)”**

Z działania 5 zrezygnowała strona polska, uznając że nie jest możliwe uzyskanie jego akredytacji przed akcesją<sup>82</sup>. Jest oczywiste, że przygotowanie dobrych projektów agrośrodowiskowych wymaga czasu. Trudne jest również ich wykonanie. Jednakże należy w odrębnym opracowaniu szczegółowo przeanalizować, dlaczego nie udało się osiągnąć takiego stanu organizacyjnego, aby możliwa była akredytacja tego działania.

Działanie 5 miało niewątpliwie szczególny charakter, gdyż ograniczało się do kilku projektów pilotażowych na niewielką skalę, o czym świadczą przede wszystkim skromne środki finansowe. W programie operacyjnym przewidziano na nie w latach 2000-2003 niespełna 15 mln euro, z tego około 8 mln euro na programy rolnośrodowiskowe, a 6,7 mln euro na zalesienia. Programy rolnośrodowiskowe miały być wykonywane w kilku regionach. Przynajmniej w dwóch z nich, o wyjątkowych wartościach przyrodniczych (dolina Narwi i Biebrzy oraz dolina dolnej Warty) rolnicy powinni być od dawna do prowadzenia takich programów przygotowani. Programy rolnośrodowiskowe w tych

---

<sup>82</sup> ARiMR – Dokonania i zamierzenia. ARiMR, Warszawa 2004, s. 54.

dwu regionach miały m.in. wspierać działania dyrekcji parków narodowych, skłaniając rolników do prowadzenia gospodarstw zgodnie z lokalnymi przepisami, wykluczającymi lub co najmniej ograniczającymi niektóre technologie produkcji, a zalecającymi takie, które umożliwiają zachowanie środowiska we właściwym stanie.

## V. Finansowanie programu SAPARD

Na podstawie tabel finansowych stwierdzić można, że ogólna kwota środków, zaangażowanych w realizację SAPARD-u na terenie Polski, miała wynieść w latach 2000-2006 (w cenach 1999 roku) około 2614 mln euro, z tego środki UE około 1181 mln euro, budżetu państwa około 386 mln euro, a prywatne (wraz ze środkami budżetów lokalnych) około 1047 mln euro<sup>83</sup>. Jednakże Polska, podobnie jak siedem innych państw uczestniczących w programie, została członkiem UE w dniu 1 maja 2004 i tym samym utraciła prawo do korzystania ze środków programu (poza środkami, które zostały zaangażowane – *commitments*). Kwestia ta była przedmiotem negocjacji akcesyjnych i została uregulowana w art. 32<sup>84</sup> Traktatu Akcesyjnego. W rezultacie Roczna Umowa Finansowa za rok 2003 była ostatnią podpisaną przez Polskę z Komisją Europejską.

Przyjmując ceny 1999 roku, ogólne zaangażowanie budżetu UE w finansowanie rozwoju rolnictwa i regionów wiejskich z programu SAPARD wyniosło blisko 675 mln euro. Jednakże kwoty postawione do dyspozycji były wyższe ze względu na waloryzację, wynikającą z inflacji w strefie euro i wynosiły (kwoty zwaloryzowane określano jako „w cenach bieżących”):

RUF 2000 – 171 570 075 euro,  
RUF 2001 – 175 057 271 euro,  
RUF 2002 – 179 874 468 euro,  
RUF 2003 – 182 907 972 euro.

Łączna kwota przeznaczona przez Unię Europejską na współfinansowanie projektów SAPARD-u w wyniku podpisania RUF wyniosła około 709 mln euro, a zatem, według informacji MRiRW, udział krajowych środków publicznych

---

<sup>83</sup> Podane kwoty są szacunkami, opartymi na założeniu, że udział środków z różnych źródeł będzie taki sam, jak przyjęty w ogólnej tabeli finansowej na lata 2000-2006. SAPARD. Program operacyjny dla Polski, s. 133.

<sup>84</sup> Pierwsze zdanie art. 32 ust. 1 stanowi: „O ile niniejszy Traktat nie stanowi inaczej, po 31 grudnia 2003 roku żadne dodatkowe zobowiązania finansowe nie zostaną podjęte w ramach programu Phare, programu Współpracy Transgranicznej Phare, funduszy przedakcesyjnych dla Cypru oraz Malty, programu ISPA i programu SAPARD na rzecz nowych Państw Członkowskich”.

powinien kształtować się w wysokości około 236 mln euro (25% środków publicznych ogółem)<sup>85</sup>. Rolnictwo i regiony wiejskie mogły więc otrzymać w latach 2000-2004 pomoc finansową z tego źródła w postaci środków publicznych na realizację różnych projektów w wysokości ponad 945 mln euro.

W końcowym okresie realizacji programu Rada Ministrów zdecydowała, że ze środków Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) zostaną sfinansowane niektóre złożone przez rolników wnioski o współfinansowanie projektu ze środków SAPARD-u. Okazało się bowiem, że część wniosków, mających pozytywną opinię końcową, nie może być włączona do programu SAPARD ze względu na brak środków. Uznano zatem, że należy zmniejszyć środki przewidziane w realizowanym w latach 2004-2006 programie PROW o 375 mln euro (1769 mln złotych) i przeznaczyć je na sfinansowanie wszystkich projektów, pozytywnie zaopiniowanych w procesie realizacji SAPARD-u.

Decyzja ta wymagała zatwierdzenia przez Komisję i kwestia ta została ostatecznie uregulowana przez rozporządzenie 447/2004<sup>86</sup>. Na podstawie art. 2 możliwe stało się włączenie do programu PROW wszystkich pozytywnie zaopiniowanych projektów, przewidzianych do finansowania z działań: 1 („Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”), 2 („Inwestycje w gospodarstwach rolnych”) i 4 („Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich”). Nie mogły natomiast być włączone do programu wszystkie pozytywnie zaopiniowane projekty z zakresu infrastruktury technicznej (działanie 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”)<sup>87</sup>. Równocześnie Komisja wyraziła zgodę na sfinansowanie działań programu SAPARD środkami z programu PROW w wysokości 140 mln euro, z tego 105 mln z budżetu UE, a 35 mln z krajowych środków publicznych (o takie kwoty zmniejszono PROW).

W programie operacyjnym znajduje się specyfikacja środków publicznych przewidzianych na sfinansowanie poszczególnych działań w kolejnych latach. Ich kwoty planowane na lata 2000-2003, zarówno w cenach 1999 roku, jak i w prognozowanych cenach bieżących podano w tabeli 11. Podano w niej rów-

---

<sup>85</sup> Informacja o realizacji Programu SAPARD wg stanu na dzień 10.08.2005. Tabela 6. Podział środków z Rocznych Umów Finansowych 2000, 2001, 2002 i 2003 pomiędzy poszczególne działania programu SAPARD. Informacja na stronach internetowych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

<sup>86</sup> Commission Regulation (EC) No 447/2004 of 10 March 2004 laying down the rules to facilitate the transition from support under Regulations Nos 1257/1999 and 1260/1999 for the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Slovenia and Slovakia. OJ L72. 11.3.2004.

<sup>87</sup> Informacje o sfinansowaniu niektórych projektów SAPARD-u ze środków przewidzianych początkowo na sfinansowanie projektów PROW: Komunikat w sprawie zakończenia zawierania umów w programie SAPARD [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

niez (w euro w cenach bieżących) środki przewidziane na współfinansowanie wszystkich działań po wszystkich przesunięciach między nimi, a także środki w złotych w cenach bieżących, przewidziane na współfinansowanie działań 1-4 (dla działań 6 i 7 brak danych).

Tabela 11. Zaplanowane środki na poszczególne działania w okresie 2000-2003 (w tys. euro i tys. złotych) i środki do dyspozycji w wersji ostatecznej (w tys. złotych)

Działanie	Środki w zatwierdzonym programie		Środki do dyspozycji po zmianach (w tys. euro bieżących)	Połączony dostępny limit finansowy (w tys. złotych bieżących)
	w tys. euro			
	1999	bieżących		
Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych	336 920	350 216 (37,0%)	273 483 (28,9%)	1 675 582 (34,8%)
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	155 828	161 967 (17,1%)	128 703 (13,6%)	665 783 (13,8%)
Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	274 000	283 034 (29,9%)	447 144 (47,3%)	1 973 697 (41,0%)
Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich	90 973	95 218 (10,1%)	79 732 (8,4%)	480 258 (10,0)
Projekty agrosłowiowiskowe i zalesianie	14 760	15 548 (1,6%)	-	-
Szkolenia zawodowe	16 720	17 407 (1,8%)	13 127 (1,4%)	18 805 (0,4%)
Pomoc techniczna	21 510	22 259 (2,4%)	3 460 (0,4%)	5 202 (0,1%)
Razem	910 711	945 649 (100,0%)	945 649 (100,0%)	4 819 327 (100,0%)

Z porównania zaplanowanych kwot z wysokością środków przeznaczonych ostatecznie na sfinansowanie poszczególnych działań wynika, że w strukturze programu SAPARD dokonano istotnych zmian. Polegały one na zwiększeniu środków na cieszące się od początku największym powodzeniem działanie 3 „Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”, a zmniejszeniu na wszystkie inne działania (z realizacji działania 5 „Programy rolnośrodowiskowe i zalesianie (projekty pilotażowe)” zrezygnowano).

Zmiany w istotny sposób zmieniły proporcje między środkami przeznaczonymi na poszczególne działania, co musiało wpłynąć również na program

rzeczowy. W pierwotnej wersji najwięcej środków przewidziano na sfinansowanie w latach 2000-2003 procesów dostosowawczych w niektórych branżach przemysłu rolno-spożywczego i handlu rolno spożywczego (około 350 mln euro – około 37% środków ogółem), na drugim miejscu znajdowały się inwestycje infrastrukturalne (ponad 280 mln euro – około 30% środków ogółem), a na trzecim – inwestycje w gospodarstwach wiejskich (ponad 161 mln euro – około 17% środków ogółem). Dane te potwierdzają wyrażone już poprzednio opinie, że w pierwotnej wersji szczególnie duże znaczenie przykładano do wprowadzenia standardów UE w niektórych branżach przemysłu rolno-spożywczego, pozostawiając rozwiązanie tej kwestii w gospodarstwach rolnych na okres późniejszy.

Przesunięcia środków między poszczególnymi działaniami były spowodowane chęcią możliwie pełnego wykorzystania znajdujących się w dyspozycji środków, a także naciskiem lokalnych samorządów dążących do poprawy stanu infrastruktury technicznej na swoim terenie. Niewątpliwie były to działania racjonalne (niektóre regiony wiejskie są wciąż jeszcze pod względem podstawowej infrastruktury technicznej zaniedbane). Niemniej, aczkolwiek inwestycje infrastrukturalne, współfinansowane ze środków działania 3, poprawiają standard życia w regionie, to jednak nie można ich uznać za inwestycje dostosowawcze, których niewykonanie może przynieść bezpośrednie straty lub co najmniej spowoduje niezgodność z przepisami UE.

Natomiast jest oczywiste, że brak odpowiedniej infrastruktury technicznej powodować może bardzo poważne straty pośrednie w postaci pogorszenia stanu środowiska (kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów). Ponadto stan infrastruktury (dostęp do wody, sieć drogowa, a także inne elementy infrastruktury, będące poza zasięgiem władz lokalnych) może mieć wpływ na decyzje lokalizacyjne inwestorów.

Omawiane przesunięcia spowodowały niewątpliwie zmianę struktury programu. Został on zdominowany przez inwestycje infrastrukturalne, na które przeznaczono według ostatniej wersji (w euro w cenach bieżących) blisko połowę środków programu (47%). Na drugim miejscu znalazło się działanie „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych”, a na trzecim „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Program stał się zatem wyraźnie programem współfinansującym regiony wiejskie i otoczenie rolnictwa, natomiast samo rolnictwo zajęło w nim ostatecznie pozycję drugorzędną.

Zmiany tej nie można jednak uznać za dyskryminację rolnictwa. Rolnicy na własne życzenie zajęli taką pozycję w programie, ponieważ bardzo długo ignorowali ofertę SAPARD-u. Trudno było czekać bez końca na ich projekty. Uszczuplenie środków na inwestycje w gospodarstwach rolnych nie spowodowało zresztą odrzucenia ani jednego złożonego przez rolnika projektu, spełnia-

jącego kryteria programu. Te projekty, na które nie starczyło pieniędzy z SAPARD-u, zostały już lub będą sfinansowane ze środków PROW. Tak samo zresztą zostały potraktowane projekty, finansowane z działań 1 i 4. Jedynie projekty samorządowe, które nie zmieściły się w zmodyfikowanym programie SAPARD, nie zostały przeniesione do PROW.

Postępowanie, polegające na dążeniu do pełnego wykorzystania środków postawionych Polsce do dyspozycji, należy zatem uznać za uzasadnione, zwłaszcza że brak środków finansowych udało się częściowo zlikwidować, przenosząc *de facto* 140 mln euro znajdujących się w PROW, do SAPARD-u. Kwota ta wyraźnie osłabiła dominację inwestycji w infrastrukturę techniczną. W rezultacie kwota przewidziana na współfinansowanie inwestycji w gospodarstwach rolnych, niewiele się różni od znajdującej się w pierwotnym planie. Na decyzji tej zyskały również przedsiębiorstwa przemysłu rolno-spożywczego i przedsiębiorstwa handlowe.

Zmniejszenie środków nie było zresztą równoznaczne z ograniczeniem programu rzeczowego. Okazało się bowiem, że współfinansowany z działania 1 program dostosowujący niektóre branże przemysłu rolno-spożywczego do standardów UE, został wykonany kosztem znacznie niższym od zakładanego. Średnie kwoty pomocy, podane w podpisanych z beneficjentami umowach, były bowiem wielokrotnie niższe od kwot maksymalnie możliwych do uzyskania (10 mln złotych po zmianach) i wynosiły 1280 tys. złotych (przetwórstwo artykułów pochodzenia zwierzęcego) oraz 1213 tys. złotych (przetwórstwo owoców i warzyw)<sup>88</sup>. Przeciętny ogólny koszt inwestycji dostosowujących do standardów UE można uznać za dość poważny, ale mieszczący się w rozsądnych granicach. Nie można również wykluczyć, że duży wpływ na ogólne koszty wykonanych robót miał system obowiązkowych przetargów.

Również średnie kwoty wsparcia realizowanych przez samorzady projektów z zakresu infrastruktury technicznej znacznie odbiegały od dopuszczalnego pułapu. Średnia wysokość umowy w schemacie 3.1 „Zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z uzdatnianiem” wynosiła 351 tys. złotych (kwota maksymalna 840 tys. złotych), w schemacie 3.2 „Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych” 752 tys. złotych (kwota maksymalna 1,7 mln złotych), w schemacie 1.3 „Gospodarka odpadami stałymi” 747 tys. złotych (kwota maksymalna 1,3 mln złotych), w schemacie 3.4 „Drogi gminne i powiatowe” 322 tys. złotych (kwota maksymalna 630 tys. złotych), a w schemacie 3.5 „Zaopatrzenie w energię” 180 tys. złotych (kwota maksymalna 420 tys. złotych).

Oczywiście na podstawie tych liczb trudno oceniać, czy – a jeśli tak – to w jakim stopniu koszty rzeczywiste były niższe od zakładanych. Należałoby

---

<sup>88</sup> ARiMR – dokonania i zamierzenia. ARiMR Warszawa 2004 s. 57.

bowiem znać koszty jednostkowe, które jedynie w przypadku inwestycji infrastrukturalnych są stosunkowo łatwe do ustalenia. Ich brak uniemożliwia pełną ocenę efektywności wprowadzonych w programie rozwiązań, w tym przede wszystkim przetargów, a także ustalenie, czy został wykonany założony program rzeczowy. Jednakże na podstawie informacji, którymi dysponuje ARiMR, możliwe będzie przeprowadzenie takich analiz w przyszłości. Wówczas będzie wiadomo, czy projekty realizowane przez samorzady były tylko małe czy także tanie.

Wprowadzanie projektów do programu i dalsze fazy postępowania z nimi aż do ostatecznego rozliczenia włącznie, charakteryzują dane tabeli 12 (stan na 30 czerwca 2004 roku). Okazuje się, że negatywnie oceniono jedynie niewiele więcej niż 10% wniosków o współfinansowanie z programu SAPARD złożonych przez samorzady lokalne<sup>89</sup>. Okoliczność ta potwierdza wyrażoną już wcześniej opinię, iż samorzady lokalne, przeważnie gminy lub ich związki, a więc najniższy szczebel samorządu terytorialnego, na ogół dobrze przygotowywały wnioski. Niemniej jednak okres od decyzji o włączeniu do programu do ostatecznego rozliczenia musiał być co najmniej kilku-, a przeważnie kilkunastomiesięczny (obowiązkowe przetargi, wykonawstwo, rozliczenie projektu). Zwraca więc uwagę, że samorzady są tą grupą, która najszybciej rozlicza się z agencją płatniczą, pewnie zresztą również dbając o stan swych finansów.

Podobnie jak samorzady, należy ocenić uczestniczące w programie przedsiębiorstwa rolno-spożywcze. Wprawdzie udział wniosków, które oceniono negatywnie, jest znacznie wyższy (blisko 25%), ale i tak ten wynik można uznać za dobry. Uczestnictwo przedsiębiorstwa w programie było bowiem znacznie trudniejsze niż samorządu, choćby ze względu na konieczność wykazania w planie przedsięwzięcia co najmniej zadowalającego wyniku oceny ekonomicznej projektu. Koszt projektów złożonych przez przedsiębiorstwa był znacznie wyższy niż proponowanych przez samorzady. Przeciętne zaangażowanie zewnętrznych środków publicznych wyniosło w przeliczeniu na jeden wniosek z pozytywną oceną 1270 tys. złotych, co przy co najmniej 50-procentowym udziale środków własnych i niezaliczaniu wszystkich kosztów do kosztów kwalifikowanych (czyli takich, których część podlega zwrotowi) oznacza, że ogólny koszt przeciętnego projektu wynosił co najmniej blisko 3 mln złotych. Jest to już

---

<sup>89</sup> W programie SAPARD rozróżnia się kilka kategorii wniosków: Pierwszą są „wnioski złożone”. Jeśli wniosek złożony spełnia wymogi formalne staje się „wnioskiem zarejestrowanym”. Następnie w procesie kontroli wyodrębnia się grupę „wniosków zgodnych z SAPARD”. Podlegają one ocenie merytorycznej i część z nich kwalifikuje się jako „wnioski z pozytywną oceną końcową”. Podany udział (i dalsze w kolejnych punktach) jest udziałem wniosków z pozytywną oceną końcową w liczbie wniosków złożonych.



Tabela 12. Dostępny limit środków i jego wykorzystanie  
(stan na 30 listopada 2005 roku)

Działanie	Dostępne środki (mln zł)	Wnioski złożone liczba	Wnioski z pozytywną oceną końcową			Zawarte umowy			Zrealizowane płatności		
			Liczba	Kwota (mln zł)	Relacja (5) / (2)	Liczba	Kwota (mln zł)	Relacja (8) / (2)	Liczba	Kwota (mln zł)	Relacja (11) / (2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Poprawa przetwórstwa i marketingu	1 675,6	1 778	1 488	1 966,2	117,3	1 342	1 680,8	100,3	1 141	1 105,7	66,0
Inwestycje w gospodarstwach rolnych	665,8	15 586	14 507	676,4	101,6	13 742	637,6	95,8	12 289	560,6	84,2
Rozwój i poprawa infrastruktury	1 973,7	6 230	5 745	2 745,3	139,1	4 493	2 024,4	102,6	4 498	1 928,1	97,7
Różnicowanie działalności gospodarczej	480,3	7 504	5 451	492,7	102,6	4 854	438,0	91,2	3 596	275,0	57,3
Razem	4 795,3	31 098	27 191	5 880,5	122,6	24 431	4 780,1	99,8	21 524	3 869,4	80,7

Uwagi: 1. „Dostępne środki” są środkami po wszystkich przeniesieniach między działaniami oraz po zwiększeniu o dodatkowe środki PROW;  
2. Przeliczenia z euro na złote dokonano stosując następujące kursy : RUF 2000 i 2001 – 1 euro = 4,1508 złotego, RUF 2002 i 2003 oraz PROW – 1 euro = 4,717 złotego.

Źródło: Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 listopada 2005 roku. Strony internetowe Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl).

poważna inwestycja lub modernizacja, wymagająca starannego przygotowania (dokumentacja prawna i techniczna), a następnie co najmniej kilkumiesięcznego wykonawstwa (chyba, że przedsięwzięcie polegało na zakupie środków transportowych lub łatwych do zamontowania maszyn i urządzeń). Jest więc oczywiste, że tylko niewiele projektów finansowanych z działania 1 zostało do 30 czerwca 2004 roku rozliczonych, i że były to projekty blisko dwukrotnie mniejsze od przeciętnych (przeciętne zaangażowanie środków publicznych to około 740 tys. złotych). Również wnioski składane przez rolników były przeważnie oceniane pozytywnie. Tylko około 15% otrzymało oceny negatywne lub zostało odrzuconych we wcześniejszych fazach selekcji. Przeciętne zaangażowanie środków publicznych w projekty realizowane przez rolników wyniosło blisko 50 tys. złotych, co przy co najmniej 50-procentowym wkładzie własnym oznacza, że przeciętna wartość projektu była nie niższa niż 100 tys. złotych.

Jeszcze w pierwszych miesiącach 2004 roku ARiMR była skoncentrowana na ocenie napływających wniosków i zawieraniu umów. Obecnie pozostaje jedynie rozliczenie projektów. Wprowadzie jak już podano, SAPARD-u nie rozlicza się zgodnie z formułą  $n + 2$ , oznaczającą, że realizacja i rozliczenia programu następuje w roku podpisania RUF i dwu latach następnych, lecz z harmonogramu, wprowadzonego Rozporządzeniem Komisji 188/2003 i modyfikującego ogólną formułę  $n + 2$  (art. 1 ust. 3) wynika, że rozliczenie RUF 2000 upłynęło 31 grudnia 2004 roku, ostatecznym terminem rozliczenia RUF 2001 jest 31 grudnia 2005 roku, a RUF 2002 i 2003 – 31 grudnia 2006 roku. Może okazać się, że rozliczenie projektów będzie zadaniem trudnym. To właśnie w tej fazie rozliczania projektów mogą ujawnić się wszystkie błędy, popełnione w poprzednich fazach programu, zarówno przez agencję płatniczą, inne polskie instytucje zarządzające i kontrolujące program, jak i przez otrzymujących wsparcie. Mogą się również pojawić wątpliwości interpretacyjne. Jednakże, przynajmniej dotychczas, proces rozliczenia programu SAPARD przebiega sprawnie, bez większych zakłóceń i w dobrym tempie. Świadczą o tym dane [tabeli 12](#), z której wynika, że większość projektów – poza działaniem 4, uruchomionym znacznie później niż pozostałe – została już rozliczona. Równocześnie liczba poważniejszych uchybień popełnionych przez beneficjentów jest niewielka. Liczba postępowań windykacyjnych na dzień 10 sierpnia 2005 roku wynosi 18, a ogólna kwota, znajdująca się w windykacji (należności główne bez odsetek) to około 170 tys. złotych, co stanowi zaledwie cztery setne promila kwoty na którą zawarto umowy (4 787 226 tys. złotych).

## VI. Wnioski i zalecenia

### VI.1. Wnioski

1. Najważniejszym wnioskiem jest stwierdzenie, że system wsparcia stosowany w systemie SAPARD, polegający na pełnym sfinansowaniu projektu przez otrzymującego pomoc i następnie refundacji części poniesionych przez niego wydatków przez fundusz, został zaakceptowany przez niektóre grupy beneficjentów, finansowanych ze środków przeznaczonych na rozwój gospodarki żywnościowej i leśnictwa. Grupami tymi są samorzady, przemysł rolno-spożywczy, a najprawdopodobniej także drobni przedsiębiorcy, działający na obszarach wiejskich. Jest to ważna konstatacja, gdyż system unijny stawia otrzymującym pomoc znacznie większe wymagania finansowe niż popularny w Polsce w latach dziewięćdziesiątych i w pierwszych latach obecnej dekady system kredytów preferencyjnych. W systemie kredytów preferencyjnych w okresie wykonywania projektu otrzymujący pomoc nie ponosił kosztów, gdyż prowadzone prace i zakupy były na bieżąco finansowane z kredytu preferencyjnego. Jego spłata następowała dopiero po zakończeniu projektu, a często później (stosowany był system karencji). System unijny polega na finansowaniu całości projektu ze środków własnych beneficjenta (ewentualne kredyty bankowe i środki z innych źródeł są traktowane jako środki własne). Po jego zakończeniu i przeprowadzeniu kontroli następuje zwrot przez fundusz części poniesionych kosztów. Wymaga on zatem znacznie większego zaangażowania finansowego beneficjenta. Sytuacja ta utrudnia lub nawet uniemożliwia uczestnictwo w programie jednostkom słabym ekonomicznie, ale równocześnie zmusza do bardzo starannej oceny projektu przez otrzymującego pomoc. Ryzyko beneficjenta jest bowiem w systemie unijnym nieporównanie większe niż w systemie kredytów preferencyjnych.
2. Trudno jest jednak ocenić, czy system sapardowski został w pełni zaakceptowany przez rolników. Nie ma wątpliwości, że rolnicy korzystali ze wsparcia, jeśli projekt mógł być szybko zrealizowany i rozliczony. Takimi szybkimi projektami były zakupy ciągników i maszyn rolniczych. Natomiast nie angażowali się dostatecznie licznie w projekty wymagające większego (choćby chwilowego) wkładu środków własnych (większe roboty budowlane, również modernizacyjne i dostosowujące do standardów unijnych). Tymczasem są to z punktu widzenia rozwoju rolnictwa w długim okresie najwartościowsze projekty. Ponieważ zmiana zasad ogólnych jest niemożliwa, na

postawy rolników można wpływać jedynie przy pomocy dobrej informacji o postawionych do ich dyspozycji środkach oraz sprawnie działającego systemu tanich kredytów pomostowych.

3. Uruchamiając SAPARD, postawiono do dyspozycji rolników, przedsiębiorców działających w niektórych branżach gospodarki żywnościowej i samorządów lokalnych znacznie większe środki niż w jakimkolwiek programie realizowanym w okresie transformacji. Jednakże okres jego realizacji był zbyt krótki, aby można było stwierdzić, że wywarł on wyraźny wpływ na rozwój regionów wiejskich i rolnictwa. Ponieważ kontynuacją SAPARD-u są obecnie (lata 2004-2006) i będą w kolejnym budżecie wieloletnim (lata 2007-2013) programy współfinansowane z funduszy strukturalnych UE, należy spodziewać się, że w ciągu kilku lat nastąpi wyraźny rozwój wielu regionów wiejskich. Jego tempo zależeć będzie w znacznym stopniu od przygotowanego przez Polskę programu na lata 2007-2013 (programy na lata 2004-2006 są realizowane i już nie ulegną większym zmianom). Z wykazu działań, które mogą być finansowane z funduszy strukturalnych, można skonstruować program wspierający rozwój, albo program przeznaczający większość środków na cele socjalne lub ochronę środowiska (w drugim i trzecim przypadku wpływ na rozwój regionów wiejskich będzie znacznie słabszy niż w pierwszym). Pozycja regionów wiejskich pod koniec obecnej dekady zależeć jednak będzie przede wszystkim od ogólnej sytuacji gospodarczej Polski, a także od właściwie prowadzonej polityki regionalnej.
4. Choć wpływ SAPARD-u na rozwój regionów wiejskich był niewielki, to równocześnie jedna z grup uczestniczących w programie odniosła wyraźne korzyści. Są nią przedsiębiorcy działający w sferze gospodarki żywnościowej. Dostosowanie wielu zakładów czterech branż przemysłu rolno-spożywczego – mleczarskiej, mięsnej, rybnej i owocowo-warzywnej do unijnych standardów jest dużym sukcesem programu, mimo iż prace dostosowawcze nie zostały zakończone<sup>90</sup>. Bez wsparcia SAPARD-u znacznie mniej zakładów miałoby prawo eksportu na obszar jednolitego rynku europejskiego, a wyniki handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi w latach 2004-2005 byłyby znacznie gorsze. Sukces przedsiębiorstw przemysłu rolno-spożywczego jest więc sukcesem całej polskiej gospodarki, a także grupy programującej to działanie SAPARD-u.

---

<sup>90</sup> Według stanu na 31 stycznia 2004 roku indywidualne zgody na dostosowanie się do standardów UE w okresie członkostwa uzyskało 237 zakładów produkujących mięso czerwone, 40 zakładów produkujących mięso białe, 109 mleczarni i 120 zakładów rybnych (Źródło: Raport roczny z realizacji programu SAPARD w Polsce za okres 17 lipca 2002 r. – 31 grudnia 2003 roku. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, czerwiec 2004. Maszynopis.

5. Równie dobrze wykorzystały środki SAPARD-u samorządy, na ogół dobrze przygotowane do wykorzystania środków pomocy unijnej. Samorządy wykazały zainteresowanie zwłaszcza poprawą zaopatrzenia w wodę, rozbudową kanalizacji i poprawą stanu dróg lokalnych. Wprawdzie nadal w wielu regionach wiejskich infrastruktura techniczna wykazuje poważne braki, ale niezwykle silne jest dążenie władz lokalnych do poprawy sytuacji. Poprawa stanu infrastruktury technicznej to nie tylko łatwiejsze i wygodniejsze życie mieszkańców, ale również tworzenie warunków rozwoju regionu. Bez pewnego minimalnego poziomu infrastruktury nie jest możliwe przyciągnięcie inwestorów. Sukces samorządu lokalnego jest więc także sukcesem regionu.
6. Znacznie gorzej przebiegała realizacja tych działań SAPARD-u, których celem była modernizacja i restrukturyzacja gospodarstw rolnych. Nie jest jednak możliwe przekształcenie rolnictwa w silną ekonomicznie gałąź polskiej gospodarki, dopóki nie nastąpi wyraźny wzrost siły ekonomicznej gospodarstw rolnych. Jednym z warunków koniecznych do osiągnięcia tego celu jest wzrost skali produkcji roślinnej i zwierzęcej. Tymczasem wsparcie SAPARD-u zostało podporządkowane poprawie warunków sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i warunków chowu zwierząt, a nie struktury gospodarstw rolnych. Wprawdzie jest oczywiste, że polskie gospodarstwa rolne muszą produkować zgodnie ze standardami UE. Jednakże problemem, który powinien być rozwiązywany równocześnie z dostosowaniem gospodarstw rolnych do standardów UE, jest zwiększenie ich siły ekonomicznej. Celem jest osiągnięcie przez znaczącą część polskich gospodarstw (200-250 tys.) takiej skali produkcji, aby dochód z gospodarstwa satysfakcjonował właściciela.
7. Nie jest możliwe rozwiązanie problemu nieoptymalnych struktur polskiego rolnictwa jedynie środkami własnymi rolników. Tymczasem nie tylko w programie SAPARD, ale także w programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych realizowanych w latach 2004-2006, na poprawę struktur rolnych przeznaczono stosunkowo niewiele środków. Podstawową przyczyną jest okoliczność, iż wspólna polityka rolna nie uwzględnia, że w polskim rolnictwie przeważają nieoptymalne struktury produkcyjne. Stąd wniosek, że kierunki inwestowania dopuszczone przez Radę i Komisję UE nie zapewniają polskiemu rolnictwu harmonijnych warunków szybkiego rozwoju. Dlatego też nie jest wykluczone, że różnice siły ekonomicznej polskich gospodarstw rolnych i gospodarstw w „starych” państwach członkowskich będą się utrzymywać lub nawet pogłębiać.

8. Jednakże jak wynika z danych za rok 2004, sytuacja dochodowa rolników po wejściu Polski do UE uległa widocznej poprawie. Przypuszcza się, że dalsza poprawa, choć nie tak wyraźna, nastąpi w 2005 roku, a przypuszczalnie również w kilku najbliższych latach. Należy spodziewać się, że wraz z poprawą sytuacji ekonomicznej rolnictwa zwiększać się będzie liczba rolników, uważających, że nowoczesnie prowadzone gospodarstwo rolne, dysponujące odpowiednio dużą siłą ekonomiczną, może przynosić dochód zapewniający właściwy poziom życia. Jeśli takie postawy będą powszechniejsze niż obecnie, nastąpi wzrost inwestycji w rolnictwie, przyczyniający się do jego rozwoju, a także do rozwoju regionów wiejskich.

## **VI.2. Zalecenia**

1. Rozwój regionów wiejskich będzie w latach 2007-2013 współfinansowany nie tylko ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (środki Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich), ale również ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa. Niezbędna jest zatem ścisła koordynacja wszystkich wymienionych funduszy zarówno w fazie programowania, jak i w fazie realizacji.
2. Odpowiedzialni za realizację w latach 2004-2006 Programu Rozwoju Regionów Wiejskich i Sektorowego Programu Operacyjnego „Rolnictwo”, a przede wszystkim za programowanie wsparcia rolnictwa w latach 2007-2013 (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich) muszą przy pomocy wszystkich dostępnych środków dążyć do zaangażowania środków publicznych w projekty powodujące trwały wzrost siły ekonomicznej gospodarstw rolnych i ich modernizację. Są to niewątpliwie projekty trudne, ale przynoszące trwałe korzyści w długim okresie. Niezbędna jest natomiast rezygnacja z programów mających charakter socjalny lub co najmniej znaczne ich ograniczenie (do takich programów należą m.in. wspieranie rolnictwa w regionach o niekorzystnych warunkach naturalnych i wspieranie gospodarstw niskotowarowych). Należy również unikać programów „łatwych” (m.in. zakupów ciągników i maszyn). Celowe jest również ograniczenie liczby działań i skoncentrowanie się na najważniejszych.
3. Niezbędna jest szczegółowa analiza procedur SAPARD-u, uchodzących za bardzo rygorystyczne. Wprowadźcie takie procedury zapobiegają nadużyciom, ale równocześnie jako zbyt biurokratyzowane i skomplikowane ograniczają

liczbę potencjalnych beneficjentów. Pogląd, że procedury należy w miarę możliwości uprościć, jest dość powszechny i podziela go Komisja Europejska. Stąd też należy starać się, aby w przygotowywanych programach procedury były prostsze niż w programie SAPARD. Polska zwłaszcza nie powinna wprowadzać dodatkowych rygorów, powodujących że program operacyjny dla Polski będzie bardziej rygorystyczny niż programy przygotowane przez inne państwa.

4. Takie samo zalecenie odnosi się do warunków uczestnictwa w programach. W programie SAPARD niektóre z nich były zbyt restrykcyjne i zostały w okresie jego realizacji złagodzone. Należy jednak dążyć do dalszego złagodzenia warunków uczestnictwa. Ewentualnej rewizji mogłyby ulec m.in. wyjściowe progi minimalne produkcji (być może należałoby z nich zrezygnować). Z kolei progi maksymalne powinny być ustalone na poziomie bliskim optymalnej skali produkcji albo też zapewniającym właściwy dochód z gospodarstwa (przy zachowaniu ograniczeń wynikających z konieczności ochrony środowiska). Wydaje się również, iż zbyt restrykcyjne są, jak na warunki polskie, wymagania dotyczące wykształcenia.

## VII. Źródła wykorzystane

### VII.1. Programy, artykuły, ekspertyzy, materiały statystyczne i informacyjne

1. Agrotec SpA we współpracy z Instytutem Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz ASA. Średniookresowa ocena programu SAPARD w Polsce za okres realizacji obejmujący lata 2000-2003 (PL-7-05/00) Ref.:EUROPEAID/114803/D/SV/PL Raport końcowy. Grudzień 2003. Komisja Europejska. Program SAPARD.
2. Babuchowski A.: Program SAPARD dla przemysłu spożywczego – spostrzeżenia po roku funkcjonowania. Przemysł spożywczy 2004, nr 1.
3. Dymura S.: Pieniądze dobrze zainwestowane. Nowe Życie Gospodarcze 2004, nr 22.
4. Grosse T.G.: Ocena realizacji programu SAPARD w Polsce. Instytut Spraw Publicznych, Analizy i opinie, nr 30.
5. Informacja o stanie realizacji programu SAPARD według danych na dzień 20 kwietnia 2004 r. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Maszynopis.
6. Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 czerwca 2004 r., sporządzona narastająco od uruchomienia Programu, według raportów kwartalnych Systemu Informacji Zarządczej (MIS). Maszynopis.
7. Informacja o stanie realizacji programu SAPARD według danych na dzień 26 października 2004 r. Program SAPARD. Bieżące informacje o realizacji programu. Strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)
8. Kania J. (red.). Efekty i doświadczenia z wdrażania programu SAPARD. Kraków 2003.
9. Opis różnego rodzaju wskaźników monitorujących i stosowanych w unijnych programach rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Projekt pt. „Promocja i wsparcie wdrażania programu SAPARD w Polsce”. SAPARD PL-07-02/01. Materiały informacyjne 2-dniowe seminarium w zakresie procedur monitorowania programu SAPARD dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie i monitorowanie. Maszynopis.
10. Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
11. Polskie rolnictwo w UE. Biuletyn Informacyjny 2003, nr 1-2. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
12. Powszechny Spis Rolny 2002, Główny Urząd Statystyczny.



13. Raport roczny z realizacji Programu SAPARD w Polsce za okres 17 lipca 2002 r. – 31 grudnia 2003 r. przygotowany w oparciu o Artykuł 8, rozdział B Wieloletniej Umowy Finansowej. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa, czerwiec 2004.
14. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Sapard Annual Report – Year 2000. COM(2001)341 final. Brussels, 3.7.2001.
15. Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Sapard Annual Report – Year 2001. COM(2002)434 final. Brussels, 30.7.2002.
16. SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Wersja z dnia 12 września 2000 roku. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Warszawa 2000. Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Załącznik do Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 roku. Dz. U. Nr 197, poz. 2032.
17. Szabelak P.: System monitorowania i oceny programu operacyjnego SAPARD dla Polski. Projekt pt. „Promocja i wsparcie wdrażania programu SAPARD w Polsce”. SAPARD PL-07-02/01. Materiały informacyjne 2-dniowe seminarium w zakresie procedur monitorowania programu SAPARD dla instytucji zaangażowanych we wdrażanie i monitorowanie. Maszynopis.
18. Wieliczko B.: Przedakcesyjny program SAPARD. Dotychczasowe doświadczenia krajów kandydackich. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Komunikaty, Raporty, Ekspertyzy, z. 480. Warszawa 2002.
19. Wigier M., Rowiński J.: Identyfikacja i ocena wpływu zmian warunków społeczno-ekonomicznych, polityki regionalnej oraz polityk sektorowych Państwa na wdrażanie programu SAPARD w Polsce. Ekspertyza wykonana na potrzeby rocznego raportu z realizacji Programu SAPARD za okres 17.07.2002 – 31.12.2003. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa 20 maja 2004. Maszynopis.
20. Wigier M., Rowiński J.: Ocena postępów we wdrażaniu priorytetów i działań programu SAPARD w kontekście osiągnięcia celów programu w okresie od 17.07.2002 do 31.12.2003. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa, maj 2004. Maszynopis.
21. Zmiany w programie operacyjnym SAPARD. Program SAPARD. Bieżące informacje o realizacji programu. Strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Program SAPARD. [www.minrol.gov.pl](http://www.minrol.gov.pl)

## VII.2. Polskie przepisy prawne

1. Oświadczenie Rządowe z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie zatwierdzenia Wieloletniej Umowy Finansowej dotyczącej Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Polsce (SAPARD) M. P. Nr 30.
2. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 września 2002 r. w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2000 rok. Dz. U. Nr 165, poz. 1355.
3. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 września 2002 r. w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2001 rok. Dz. U. Nr 165, poz. 1356.
4. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 listopada 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2000 rok. Dz. U. Nr 192, poz. 1612.
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 26 czerwca 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podziału środków Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w ramach Rocznej Umowy Finansowej na 2001 rok. (Dz. U. Nr 122, poz. 1148).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 kwietnia 2002 r. w sprawie sprawowania nadzoru nad Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej i krajowymi środkami publicznymi przeznaczonymi na współfinansowanie zadań Agencji (Dz. U. Nr 56, poz. 500).
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 102, poz. 928).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 222, poz. 1866).

9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 129, poz. 1177).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 października 2003 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 178, poz. 1739).
11. Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Dz. U. z 1994 r., Nr 1, poz. 2 z późn. zm.).

### **VII.3. Przepisy prawne Unii Europejskiej**

1. Commission Decision of 20 July 1999 on the indicative allocation of the annual Community financial contribution to pre-accession measures for agriculture and rural development. OJ. L226. 27.8.1999.
2. Commission Regulation (EC) No 2759/1999 of 22 December 1999 laying down the rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L331. 23.12.1999.
3. Commission Regulation (EC) No 2222/2000 of 7 June 2000 laying down financial rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L253. 7.10.2000.
4. Commission Regulation (EC) No 2356/2000 of 24 October 2000 amending Regulation (EC) No 2759/1999 laying down the rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268 on Community support or pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ. L272 25.10.2000.
5. Commission Regulation (EC) No 2251/2001 of 20 November 2001 amending Regulation (EC) No 2759/1999 laying down rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L304. 21.11.2001.

6. Commission Regulation (EC) No 188/2003 of 31 January 2003 amending Regulation (EC) No 2222/2000 laying down financial rules for the application of Council Regulation No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L27. 1.2.2003.
7. Commission Regulation (EC) No 447/2004 of 10 March 2004 laying down the rules to facilitate the transition from support under Regulations No 1257/1999 and 1260/1999 for the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Slovenia and Slovakia. OJ L72. 11.3.2004.
8. Decision de la Commission du 2 Juillet 2002 confiant la gestion des aides a des organismes de mise en oeuvre, en ce qui concerne les mesures de preadhesion en faveur de l'agriculture et du developpment rural dans la Republique de Pologne au cours de la periode de preadhesion. JO L 173 du 3.7.2002.
9. Decision de la Commission du 14 Novembre 2004 confiant la gestion des aides a des organismes de mise en oeuvre, en ce qui concerne lest mesures de preadhesion en faveur de l'agriculture et du developpment rural dans la Republique de Pologne au cours de la periode de preadhesion.
10. Council Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy and amending Regulation (EEC) 3906/89. OJ L161. 26.6.1999.
11. Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period. OJ L161 26.6.1999.

#### **VII.4. Inne przepisy prawne**

1. Specjalny Program Akcesyjny na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich w Polsce. Wieloletnia umowa finansowa pomiędzy Komisją Wspólnot Europejskich występującą w imieniu Wspólnoty Europejskiej a Rządem Rzeczypospolitej Polskiej. M. P. z 2001 r. Nr 30, poz. 502.
2. Traktat o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisany 16 kwietnia 2003 roku w Atenach. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003.