

Wstępna ocena skuteczności działań w programie SAPARD

Adam Kupczyk, Aneta Trzmiel

SGGW

Perspektywa członkostwa i w efekcie członkostwo Polski w Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r. stworzyły potrzebę szybkich, ale skutecznych przemian w gospodarce polskiej. Najbardziej zacofanym i potrzebującym przeobrażeń sektorem było i nadal jest rolnictwo, którego poziom w dużym stopniu odbiega od standardów europejskich.

Zdania w tym zakresie są jednak podzielone, szczególnie w kontekście planowanych zmian Wspólnej Polityki Rolnej, w tym planowanych preferencji dezintensyfikacyjnych. Uważa się, że sektor rolny jest niedoinwestowany, ekstensywny. Słowo ekstensywny oznacza na przykład, że poziom nawożenia jest kilka razy niższy niż w UE-15. Jednak jeżeli porówna się poziom nawożenia i uzyskane dzięki niemu plony z hektara, to okaże się, że nie występuje aż tak wielka różnica między Polską a wysoko rozwiniętymi krajami świata. Póki co, polskie płody rolne, mleko surowe i przetwory cieszą się dużym uznaniem na otwierającym się rynku unijnym, wymagającym dobrych jakościowo produktów po umiarkowanych cenach.

SAPARD jest programem wspierającym rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, finansowanym ze środków krajowych oraz dotacji z UE. Głównym jego zadaniem jest pomoc w stymulowaniu rozwoju obszarów wiejskich i ułatwieniu procesu integrowania sektora rolnego z Unią Europejską.

SAPARD pierwotnie miał być realizowany jako pomoc bezzwrotna (171,6 mln euro rocznie) w 7 działaniach (Spychalski i Będzick, 2001); nie wszystkie jednak zostały uruchomione.

- Działanie 1 – Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych.

- Działanie 2 – Inwestycje w gospodarstwach rolnych. Co jest bardzo istotne i co podkreślają eksperci od programów pomocowych UE, szczególnie w przypadku tego działania istnieje zagrożenie utraty prawa beneficjenta do pomocy finansowej w przypadku, gdy nastąpi m.in.:

- zaprzestanie realizacji przedsięwzięcia;
- niezrealizowanie lub niepełne zrealizowanie przedsięwzięcia;
- zmiana przedmiotu przedsięwzięcia przewidzianego w planie przedsięwzięcia bez uprzedniej zgody Agencji wyrażonej na piśmie;
- stwierdzenie niezgodności pomiędzy złożonym przez beneficjenta wnioskiem o płatność a rzeczywiście wykonanym zakresem przedsięwzięcia;
- nie złożenie wniosku o płatność w terminie określonym w umowie;
- wykorzystanie pomocy finansowej niezgodnie z przeznaczeniem;

- złożenie przez beneficjenta fałszywych informacji lub oświadczenia, które miały istotny wpływ na przyznanie beneficjentowi pomocy finansowej;

- umieszczenie beneficjenta na liście dłużników ARiMR.
- Działanie 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich.
- Działanie 4 – Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.
- Działanie 5 – Programy rolnośrodowiskowe i zalesianie.
- Działanie 6 – Szkolenia zawodowe.
- Działanie 7 – Pomoc techniczna.

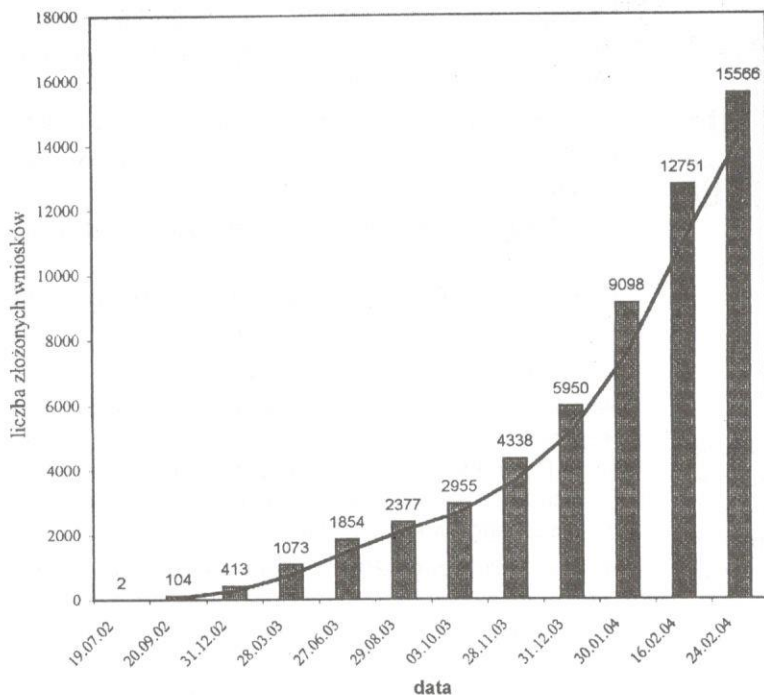
Na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z 2 lipca 2002 r. o przekazaniu Polsce zarządzania programem SAPARD, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa rozpoczęła 17 lipca 2002 r. przyjmowanie wniosków o pomoc finansową w poszczególnych działaniach.

W dniu 14 listopada 2003 r. Komisja Europejska wydała decyzję o przekazaniu Polsce zarządzania programem SAPARD w zakresie Działania 4 – Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, którego beneficjentami są rolnicy, domownicy, przedsiębiorcy, gminy, związki międzygminne lub organizacje pozarządowe. Komitet ds. Monitorowania Programu SAPARD na posiedzeniu 9 grudnia 2003 r. przyjął uchwałę w sprawie rezygnacji z dalszych działań zmierzających do akredytacji Działania 5 – Program rolnośrodowiskowy (projekt pilotażowy). Decyzja ta spowodowana była zbliżającym się terminem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i niemożnością uzyskania akredytacji dla tego działania w okresie przedakcesyjnym. Programy rolnośrodowiskowe będą realizowane po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej w ramach Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w którego przygotowaniach wykorzystane zostały doświadczenia wynikające z przygotowań do Działania 5.

Stan wdrożenia poszczególnych działań programu SAPARD w Polsce

W Działaniu 1 – Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, którego beneficjentami byli przedsiębiorcy oraz grupy producentów rolnych i ich związki, przyjmowanie wniosków zakończono 5 lutego 2004 roku. Złożono łącznie 1777 wniosków o pomoc finansową. W początkowym okresie funkcjonowania programu nie cieszyło się ono dużym zainteresowaniem beneficjentów. W pierwszych trzech miesiącach – w okresie od 19 lipca 2002 r. do 4 października 2002 r. – złożono tylko 7 wniosków o dofinansowanie. Jednak 18 października 2002 r. liczba złożonych wniosków wynosiła już 216 i od tego momentu systematycznie rosła, aż do 1777 w końcowej fazie. Największą liczbę wniosków o dofinansowanie złożono w ostatniej turze, tzn. od 5 stycznia 2004 r. do 5 lutego 2004 r. Wielu beneficjentów zdecydowało się na skorzystanie z dofinansowania w okresie od 30 lipca 2003 r. do 29 września 2003 r. Do 24 lutego 2004 r. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa podpisała 694 umowy z beneficjentami tego działania.

W Działaniu 2 – Inwestycje w gospodarstwach rolnych, którego beneficjentami są rolnicy, wnioski składane były od 17 lipca 2002 r. do 20 lutego 2004 r. Liczba składanych wniosków rosła systematycznie od momentu rozpoczęcia ich przyjmowania przez ARiMR, osiągając 24 lutego 2004 roku poziom 15 566, choć na koniec listopada 2003 r. było ich jedynie 4338. W ostatnich tygodniach obserwowany był sko-



Rys. 1. Liczba złożonych wniosków o pomoc w ramach Działania 2 – narastająco od uruchomienia programu SAPARD

kowy wzrost tempa składania nowych wniosków (rys. 1). Ostatecznie ARiMR podpisała z rolnikami 4043 umowy o udzielenie pomocy finansowej.

W Działaniu 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, którego beneficjentami są gminy, związki gmin oraz powiaty, złożono łącznie 6230 wniosków o pomoc finansową, przy czym podczas II tury przyjmowania wniosków (od 30 lipca do 15 września 2003 r.) złożono ich 4198, a więc ponad dwukrotnie więcej niż w poprzedniej turze w roku 2002. Do 24 lutego 2004 r. ARiMR zawarła 1647 umów z beneficjentami tego działania.

Przyjmowanie wniosków o pomoc finansową w ramach Działania 4 – Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, którego beneficjentami są rolnicy, domownicy, przedsiębiorcy, gminy, związki międzygminne lub organizacje pozarządowe rozpoczęło się 3 grudnia 2003 r. Prezes ARiMR ogłosił dwa terminy przyjmowania wniosków – od 3 do 22 grudnia 2003 r. i od 23 grudnia 2003 r. do 26 stycznia 2004 r. Według danych ARiMR z 24 lutego 2004 r. w ramach Działania 4 złożono łącznie 7488 wniosków, z czego aż 6269 w drugiej turze.

Działanie 5 – Programy rolnośrodowiskowe i zalesianie, będzie tematem kolejnej publikacji.

W ramach Działania 6 – Szkolenia zawodowe, zakończono 8 projektów szkoleniowych, w których przeszkolono ponad 6 tys. rolników. Rozpoczęto też procedurę przetargową na wyłonienie wykonawców kolejnych 3 projektów.

W ramach Działania 7 – Pomoc techniczna, zakończyły się seminaria i konferencje dla potencjalnych beneficjentów Działania 1, 2, 3 i 4 programu SAPARD, w których uczestniczyło ponad 8 tys. osób. Konferencje te dotyczyły m.in. promocji i informacji o możliwości i zakresie wsparcia w ramach programu SAPARD.

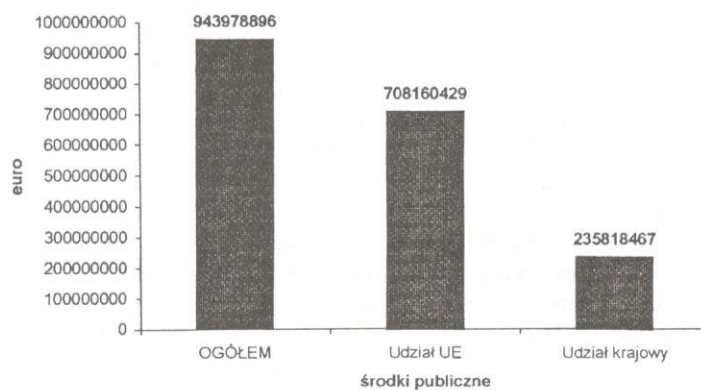
Wykorzystanie środków z programu SAPARD

Polska podpisała z Komisją Europejską cztery Roczne Umowy Finansowe (RUF): na rok 2000 (29 marca 2001 r.) – na kwotę 171 570 075 euro; na rok 2001 (6 czerwca 2002 r.) – na kwotę 175 057 271 euro; na rok 2002 (3 kwietnia 2003 r.) – na kwotę 179 874 468 euro; na rok 2003 (4 czerwca 2003 r.) – na kwotę 181 658 615 euro.

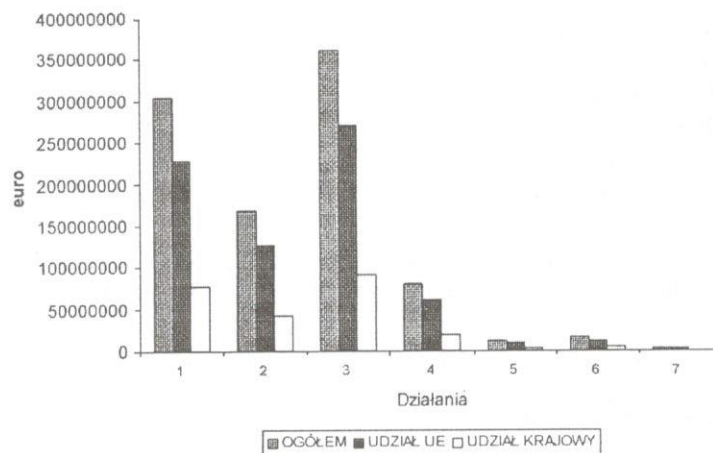
Łączna kwota środków przeznaczonych przez Unię Europejską na współfinansowanie projektów realizowanych w ramach programu SAPARD z Rocznych Umów Finansowych (RUF) 2000-2003 wynosi 708 160 429 euro, której odpowiada krajowe współfinansowanie w wysokości 235 818 467 euro (rys. 2).

Najwyższe kwoty przeznaczone zostały na dofinansowanie przedsięwzięć w ramach Działania 3 – Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich oraz Działania 1 – Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, natomiast najniższą kwotę skierowano na Działanie 7 – Pomoc techniczna (rys. 3).

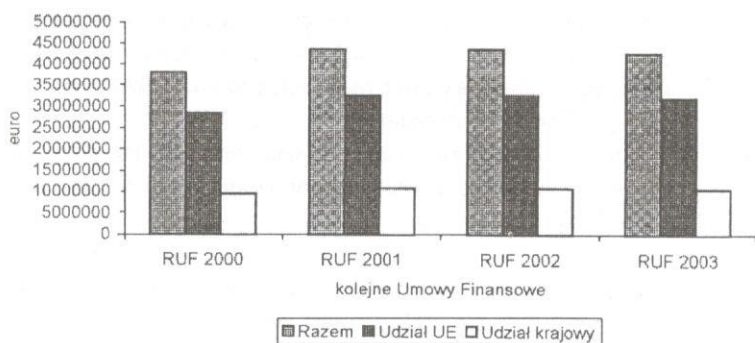
W Działaniu 2 – Inwestycje w gospodarstwach rolnych, najniższa kwota na realizację polskich przedsięwzięć została przyznana w ramach Rocznej Umowy Finansowej 2000. W kolejnych latach



Rys. 2. Środki publiczne z RUF 2000-2003 przeznaczone na polskie inwestycje łącznie na wszystkie Działania z programu SAPARD



Rys. 3. Podział środków z RUF 2000-2003 pomiędzy poszczególne Działania programu SAPARD



Rys. 4. Podział środków z RUF 2000-2003 przeznaczonych na Działanie 2, wg tablic finansowych, które nie obejmują przesunięcia na Działanie 3 wszystkich środków przeznaczonych wcześniej na Działanie 5 oraz środków z Działania 2 w wysokości 80 mln euro

poziom pomocy wzrósł nieznacznie i utrzymywał się na wyrównanym poziomie (rys. 4).

W ramach podpisanych do tej pory czterech Rocznych Umów Finansowych na lata 2000, 2001, 2002 i 2003, na dofinansowanie inwestycji w ramach Działania 1, 2, 3 i 4 programu SAPARD przeznaczono łącznie 3 783 494 745 zł, z tego na: Działanie 1 – 1 259 698 661 zł; Działanie 2 – 698 394 257 zł; Działanie 3 – 1 494 451 134 zł; Działanie 4 – 330 950 693 zł.

Z powyższych danych wynika, że największa kwota została przeznaczona na realizację Działania 3. Mimo to, zabrakło środków na finansowanie polskich przedsięwzięć w ramach tego działania. W związku z tym, na wniosek Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Zespół – Komitet do Spraw Monitorowania Programu SAPARD – na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 2003 r. oraz w trybie obiegowym na początku stycznia 2004 r. podjął uchwały mające na celu zwiększenie środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji w ramach Działania 3 oraz umożliwienie szybkiego przesunięcia środków pomiędzy działaniami programu SAPARD, w ramach dopuszczalnego w Programie Operacyjnym limitu zwiększenia o 10% środków przeznaczonych na realizację poszczególnych działań programu, poprzez przesunięcie środków między działaniami.

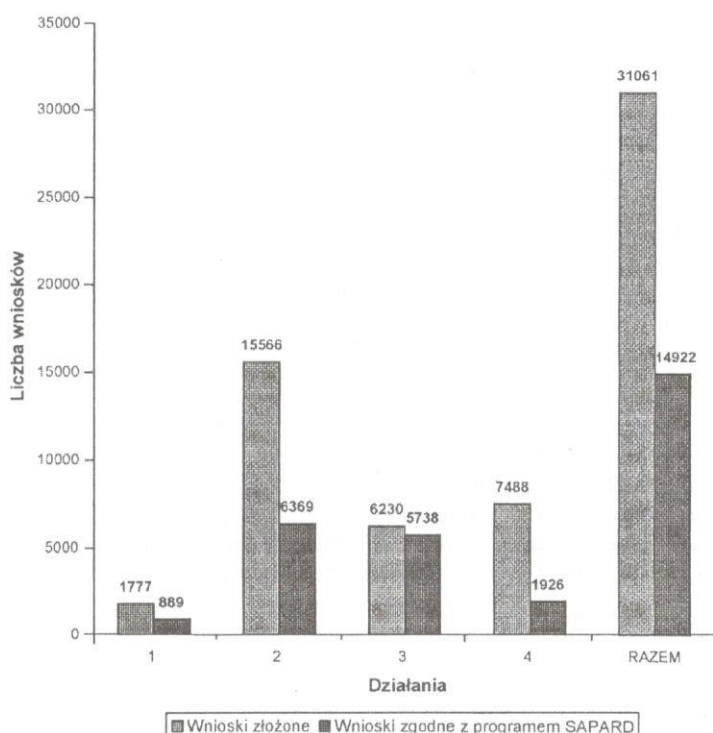
Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na dzień 24 lutego 2004 r., spośród wszystkich złożonych wniosków, za zgodne z programem SAPARD uznano 14 922 wnioski (rys. 5) na kwotę 4 657 410 570,31 zł, co stanowi 123,10% łącznego limitu środków z RUF 2000-2003 w Działaniach 1, 2, 3 i 4, z tego: w Działaniu 1 – 889 wniosków na kwotę 993 677 139,71 zł (78,88% limitu); w Działaniu 2 – 6369 wniosków na kwotę 296 871 525,74 zł (42,51% limitu); w Działaniu 3 – 5738 wniosków na kwotę 3 189 364 836,31 zł (213,41% limitu); w Działaniu 4 – 1926 wniosków na kwotę 177 497 068,55 zł (53,63% limitu).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zawarła 6384 umowy o udzielenie pomocy finansowej (rys. 6) na łączną kwotę 1 675 744 475,06 zł, co stanowi 44,29% łącznego limitu środków z RUF 2000-2003 w Działaniach 1, 2, 3 i 4, z tego: w Działaniu 1 – 694 umowy na kwotę 747 720 155,31 zł (59,36% limitu); w Działaniu 2 – 4043 umowy na kwotę 189 711 495,52 zł (27,16%

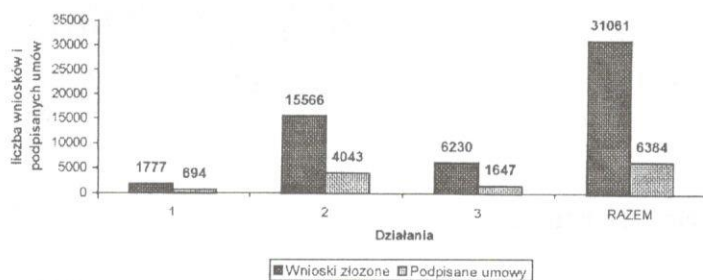
limitu); w Działaniu 3 – 1647 umów na kwotę 738 312 824,23 zł (49,40% limitu).

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokonała 3586 płatności na rzecz beneficjentów na łączną kwotę 900 818 273,87 zł, co stanowi 23,81% łącznego limitu środków z RUF 2000-2003 w Działaniach 1, 2, 3 i 4, z tego: w Działaniu 1 – 190 płatności na kwotę 144 251 297,46 zł (11,45% limitu); w Działaniu 2 – 1842 płatności na kwotę 80 285 160,81 zł (11,50% limitu); w Działaniu 3 – 1554 płatności na kwotę 676 281 815,60 zł (45,25% limitu).

W związku ze złożeniem przez wnioskodawców ponad 31 tysięcy wniosków o pomoc finansową w ramach programu SAPARD w Działaniach 1-4, szacowana kwota potrzebna na sfinansowanie tych spośród nich, które zostaną pozytywnie ocenione przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa



Rys. 5. Liczba wniosków zgodnych z programem SAPARD w stosunku do liczby wniosków złożonych w poszczególnych działaniach



Rys. 6. Liczba podpisanych umów o dofinansowanie w stosunku do liczby złożonych wniosków w Działaniach 1, 2 i 3

Tabela

Wykorzystanie połączonych dostępnych limitów środków w ramach programu SAPARD – dane na dzień 30 czerwca 2004 r.

Wyszczególnienie	Liczba złożonych wniosków	Zrealizowane płatności		
		liczba	kwota (mln zł)	wykorzystanie połączonych limitów (%)
Działanie 1	1778	312	230	13,58
Działanie 2	15 586	4378	203	31,57
Działanie 3	6230	1616	714	36,71
Działanie 4	7503	16	0,74	0,15
Razem cztery działania	31 097	6322	1147,74	24,11

przekracza 5 mld złotych, podczas gdy kwota dostępna (przeliczona po ujętym w rozporządzeniu RM kursie 4,1508) wynosi 3 783 494 745 złotych. W związku z powyższym Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi podjęło następujące działania:

1) przygotowało i przesłało do uzgodnień międzyresortowych projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie RM 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, w którym proponowana jest zmiana dla Rocznych Umów Finansowych 2002 i 2003 kursu służącego do wyznaczenia równowartości w złotych środków programu SAPARD w euro – ze średniego kursu Narodowego Banku Polskiego na dzień 17.02.2002 r. (4,1508) na średni kurs złotego do euro ogłoszony przez NBP na ostatni dzień roboczy 2003 roku (4,7170);

2) przygotowuje projekt aneksu do Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który zgodnie z przygotowywanym obecnie rozporządzeniem Komisji Europejskiej dałby możliwość sfinansowania z Sekcji Gwarancji EAGGF projektów pozytywnie ocenionych w programie SAPARD, dla których zabrakłoby środków z RUF 2000-2003 w ramach programu SAPARD.

Podsumowanie

◆ Program SAPARD uruchomiony został z pewnym opóźnieniem, w stosunku do pierwotnych założeń, w różniących się istotnie tzw. Działaniach (ponumerowanych od 1 do 7).

◆ Na roczną obsługę programu SAPARD w Polsce przeznaczono ok. 170 mln euro, a w związku z opóźnieniami realizacja ma potrwać do końca 2006 roku. W związku z tym, można jedynie wstępnie ocenić realizację programu SAPARD i na bieżąco śledzić jej przebieg.

◆ Istnieje obawa, że wielu beneficjentów (np. Działania 2) może nie otrzymać, z wielu powodów, środków refinansujących poniesione koszty.

◆ Nie wszystkie Działania programu SAPARD zostały uruchomione, część z nich dopiero teraz, po przystąpieniu Polski do UE, doczeka się realizacji (np. program zalesień).

◆ Według danych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na dzień 24 lutego 2004 r. za zgodne z programem SAPARD uznano 14 922 wniosków na kwotę 4 657 410 570,31 zł, co stanowi 123,10% łącznego limitu środków z RUF 2000-2003 w Działaniach 1, 2, 3 i 4, z tego: w Działaniu 1 – 889 wniosków na kwotę 993 677 139,71 zł (78,88% limitu), w Działaniu 2 – 6369 wniosków na kwotę 296 871 525,74 zł (42,51% limitu), w Działaniu 3 – 5738 wniosków na kwotę 3 189 364 836,31 zł (213,41% limitu), w Działaniu 4 – 1926 wniosków na kwotę 177 497 068,55 zł (53,63% limitu).

◆ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zawarła 6384 umowy o udzielenie pomocy finansowej na łączną kwotę 1 675 744 475,06 zł, co stanowi 44,29% łącznego limitu środków z RUF 2000-2003 w Działaniach 1, 2, 3 i 4, z tego: w Działaniu 1 – 694 umowy na kwotę 747 720 155,31 zł (59,36% limitu), w Działaniu 2 – 4043 umów na kwotę 189 711 495,52 zł (27,16% limitu), w Działaniu 3 – 1 647 umów na kwotę 738 312 824,23 zł (49,40% limitu).

◆ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa dokonała 3586 płatności na rzecz beneficjentów na łączną kwotę 900 818 273,87 zł, co stanowi 23,81% łącznego limitu środków z RUF 2000-2003 w Działaniach 1, 2, 3 i 4, z tego: w Działaniu 1 – 190 płatności na kwotę 144 251 297,46 zł (11,45% limitu), w Działaniu 2 – 1842 płatności na kwotę 80 285 160,81 zł (11,50% limitu), w Działaniu 3 – 1554 płatności na kwotę 676 281 815,60 zł (45,25% limitu).

W artykule wykorzystano dane z Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich MRiRW (Warszawa, 1 marca 2004 r.)

Bezpieczeństwo żywności wymaga jedności strategicznej

Halina Kałuża

Akademia Podlaska w Siedlcach

Wejście Polski w struktury Unii Europejskiej uwarunkowane było między innymi harmonizacją polskiego prawa żywnościowego z odpowiednimi dyrektywami obowiązującymi w UE.

W ostatnich latach sprawom związanym z bezpieczeństwem żywności przypisuje się w UE znaczenie priorytetowe. Świadczy o tym treść opublikowanej 12 stycznia 2000 roku „Białej Księgi dotyczącej bezpieczeństwa żywności”. Dokument ten ujmuje w sposób kompleksowy zagadnienia związane z reformą prawa żywnościowego Unii Europejskiej, harmonogramem jej realizacji oraz założenia polityki Unii w tym zakresie. W Księdze przedstawiono priorytety Komisji Europejskiej, a w szczególności harmonogram realizacji nowego podejścia do bezpieczeństwa i jakości żywności. Efektem ustaleń zawartych w Białej Księdze było też powołanie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności [13].

Zgodnie z koncepcją polityki żywnościowej UE, łańcuch żywnościowy „od gospodarstwa na stół konsumenta” traktuje się jako zintegrowany system. W systemie tym określono wyraźnie rolę wszystkich uczestników łańcucha żywnościowe-