

Warszawa, luty 2005

Ocena realizacji programu SAPARD w Polsce

Program SAPARD jest dla regionów wiejskich, rolnictwa i gospodarki żywnościowej najważniejszym programem pomocowym uruchomionym w okresie przedakcesyjnym. Niewątpliwie skala potrzeb w tym zakresie znacznie przekracza możliwości finansowe programu jednak, jego założenia zostały dobrze przemyślane, a w dłuższym okresie jego realizacja może (choć na niewielką skalę) doprowadzić do rozwoju ekonomicznego i cywilizacyjnego wieś i rolnictwo. Szanse te zwiększają, uruchomione już po przystąpieniu Polski do UE, programy strukturalne.

Oceniając realizację programu SAPARD należy mieć na uwadze stan wyjściowy oraz stawiane przed nim cele do osiągnięcia. W ocenie tej należy uwzględnić bieżące problemy jakie pojawiały się wielokrotnie i na każdym etapie jego wdrażania, ale równocześnie należy pamiętać o perspektywie wieloletniej i efekcie końcowym realizacji programu.

Na cele programu złożyły się: poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno – spożywczego, dostosowanie sektora rolno – spożywczego do wymagań sanitarnych, higienicznych i jakościowych Jednolitego Rynku oraz wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi. Poza nimi wymieniono szczegółowe zakładane rezultaty realizacji poszczególnych działań w perspektywie do 2006 roku. Wśród nich m.in.:

- w działaniu 1 - dostosowanie do wymogów sanitarnych i weterynaryjnych UE: 100 zakładów przetwórstwa mleka (w których przetwarzanych będzie 2,7 mld litrów mleka rocznie); 200 zakładów przetwórstwa mięsa (w których produkowanych będzie 200 tys. ton produktów mięsnych); 50 rzeźni; 150 zakładów przetwórstwa

ryb (w których produkowanych będzie 600 tys. ton produktów rybnych); 100 zakładów przetwórstwa owoców i warzyw; oraz wzrost wartość produkcji sprzedanej w grupach producentów owoców i warzyw do 170 mln Euro.

- w działaniu 2 - zmodernizowanie: 8-9 tys. gospodarstw mleczarskich; 3-3,5 tys. gospodarstw hodujących bydło; 1 tys. gospodarstw owczarskich; 1,8-2 tys. gospodarstw produkujących trzodę chlewną; 800 - 850 gospodarstw specjalizujących się w produkcji drobiu; 2-2,5 tys. gospodarstw objętych projektami dywersyfikacji i waloryzacji produkcji rolniczej; wyposażenie 13-15 tys. gospodarstw w urządzenia do zagospodarowania odchodów zwierzęcych.
- w działaniu 3 - budowa 90 tysięcy przyłączy do wodociągów zbiorowych; budowa 70 tysięcy przyłączy do kanalizacji zbiorowej i oczyszczalni zagrodowych; budowa lub modernizacja 50 wysypisk i zakładów utylizacji odpadów; budowa 2,8 tys. kilometrów dróg; realizacja 150 projektów wykorzystania lokalnych, odnawialnych źródeł energii.

Jak łatwo zauważyć cele ogólne programu SAPARD są bardzo szerokie i umożliwiają finansowanie bardzo różnorodnych projektów. Z kolei zakładane rezultaty dają się łatwo zmierzyć i dzięki temu możliwa jest dokładna ocena realizacji programu.

Oferta SAPARD-u skierowana do trzech grup beneficjentów, tj. samorządów lokalnych, przemysłu spożywczego i rolników została ostatecznie przez nich zaakceptowana. Kiedy za podstawę tej oceny przyjmie się liczbę złożonych wniosków zgodnych z wymaganiami programu (wg stanu na dzień 2 lutego 2005 roku – 27191 wniosków) i ich wartość (5 881 tys. zł., tj. 123% połączonego limitu finansowego), program należy uznać za sukces (por. tabela).

Administracji publicznej udało się, choć nie bez przeszkód i potknięć, sprostać ogromnej skali przedsięwzięcia jaką była budowa instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie i nadzór realizacji programu. Instytucje te są teraz wykorzystywane do znacznie większego przedsięwzięcia jakim jest realizacja programów Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego”. Początkowe trudności administracyjne związane były z przygotowaniem procedur wdrożeniowych programu. Zadanie to było o tyle skomplikowane, że dość długo trwało ustalanie rozwiązań szczegółowych

z Komisją Europejską (KE). Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) musiała otrzymać akredytację KE na wdrożenie i realizację SAPARD-u, a każde z działań pomocowych programu musiało przejść audyt zewnętrzny. Jego celem było wykazanie poprawności i bezpieczeństwa przyjętych procedur wdrożeniowych. Jak się w praktyce okazało, skala zadania była na tyle duża, że niektóre działania (różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich) zostały uruchomione z dużym opóźnieniem (grudzień 2003), zaś z realizacji innych zrezygnowano (programy rolno-środowiskowe).

W działaniach administracji wystąpiły również pewne elementy nerwowości. Obawiano się np. czy uda się zakontraktować środki w wysokości ponad 700 mln euro w terminie przeszło dwukrotnie krótszym niż pierwotnie zakładano. Stąd m.in. wynikały decyzje o przenoszeniu środków z działań, w których zaangażowanie środków było niewielkie, do tych, które cieszyły się większą popularnością. Choć decyzje te z punktu widzenia wykorzystania środków należy uznać za słuszne, to dyskusyjną pozostaje efektywność ekonomiczna takich posunięć. Równocześnie decyzje te prowadziły do zmiany przyjętych w pierwotnym programie proporcji między poszczególnymi działaniami, co niekorzystnie wpływało na osiągnięcie pierwotnych celów programu. Elastyczność decyzyjna i dokonane przesunięcia środków finansowych i zmian w programie operacyjnym, świadczą jednak o dobrym jego monitoringu i kontroli przez właściwe służby.

Trudności jakie pojawiły się przy realizacji programu pod koniec roku 2003 związane były z „zatorami kadrowymi”. Wprowadzone przez Komitet Monitorujący poprawki do programu polegające na umożliwieniu zakupu przez rolników maszyn przyczyniły się do lawinowego napływu wniosków, którym nie były w stanie sprostać służby administracyjne ARiMR. Szczęśliwie problem ten został w następnych miesiącach rozwiązany poprzez m.in. zwiększenie zasobów ludzkich. Z kolei przyczyną „zatorów płatniczych”, które pojawiły się na początku 2005 roku, jest nałożenie się na siebie dużej ilości wniosków o refundację kosztów poniesionych inwestycji z brakiem środków finansowych w nowym roku budżetowym. Choć sytuacji taka nie powinna mieć miejsca, należy zakładać, że będzie ona dobrym doświadczeniem dla uniknięcia przez administrację podobnych zdarzeń w przyszłości.

Inną poważnym problemem technicznym związanym z wdrażaniem programu SAPARD jest jego system informatyczny. Ze względu na bardzo skomplikowane i rozbudowane procedury, dużą lub wręcz czasami nadmierną ilość gromadzonych informacji oraz zmiany wprowadzane w trakcie realizacji programu w generowanych raportach, system informatyczny wciąż nie działa sprawnie. Problemem bywa generowanie raportów rzeczowych, które służą ocenie realizacji zakładanych rezultatów programu. System informatyczny nie został dostatecznie przetestowany, ponieważ sam program SAPARD był uruchamiany w dużym pośpiechu i co najmniej półtorarocznym opóźnieniem.

Program SAPARD spełnił ważną rolę edukacyjną. Dzięki niemu udało się wskazać beneficjentom ścieżki dostępu do środków finansowych UE oraz, przynajmniej z niektórymi z nich, przećwiczyć procedury wypełniania dokumentów, realizacji inwestycji i jej kontroli. Okazało się, że służby doradcze, mające za zadanie pomoc rolnikom w wypełnianiu wniosków, są generalnie dobrze przygotowane do realizacji tego zadania. Również pracownicy Agencji służyli pomocą merytoryczną dla beneficjentów, co wielokrotnie ci drudzy podkreślali w przeprowadzanych z nimi badaniach ankietowych. Także wiele firm, które pomagały samorządom i przedsiębiorcom w przygotowaniu programu inwestycyjnego i dokumentów, posiada dobrze przygotowaną kadrę pracowników do ubiegania się o środki pomocowe z funduszy UE. Rola edukacyjna programu sprowadza się także do jego dobrze przemyślanych założeń finansowych. Tzw. „montaż” środków zmusza otrzymujących pomoc do mobilizacji środków własnych, a tym samym patrzona na inwestycję pod kątem jej opłacalności. W sumie należy pamiętać, że wszyscy beneficjenci programu otrzymają w całym okresie jego realizacji prawie 5 mld zł refundacji kosztów kwalifikowanych, a łączna wartość inwestycji sięgnie blisko 10 mld. zł.

W przyjętych założeniach program SAPARD stanowił logiczną programowo konstrukcję, która nie została w całości realizowana. Brak programów rolno-środowiskowych i leśnych nie miał większego znaczenia w rozwiązywaniu istniejących problemów, ale jako pilotaż stanowiły one naukę, przed ich realizacją w znacznie większej skali po wstąpieniu do UE. Także nie uruchomienie, wraz z innymi, działania 4, tj. wsparcie różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, zakłóciło logikę realizacji całego SAPARD-u. Jednym z podstawowych problemów polskiej wsi jest bowiem kilkumilionowe bezrobocie zarówno jawne jak i

ukryte. Walka z nim wymaga zastosowania wielu środków, a wśród nich również skłaniających rolników do podejmowania działalności gospodarczej poza rolnictwem. Miały być one właśnie współfinansowane ze środków (zresztą zdecydowanie zbyt skromnych) przewidzianych w działaniu 4.

Niewielkie zainteresowanie rolników środkami postawionymi im do dyspozycji w SAPARD-zie, zmieniło się dopiero na początku 2004 roku. Wpłynęła na to poprawa warunków ekonomicznych rolnictwa, pozytywne przykłady realizacji programu oraz wprowadzone zmiany w kryteriach dostępu. Szczególnie ten ostatni czynnik miał decydujące znaczenie dla uruchomienia lawiny wniosków w działaniu 2, dotyczących zakupu maszyn.

SAPARD niestety nie doprowadzi do przekształcenia rolnictwa w silną ekonomicznie gałąź polskiej gospodarki. Nie jest to możliwe nie tylko ze względu na zbyt niskie jego środki, ale także nie jest to możliwe jeśli nie będzie towarzyszyć temu wyraźny wzrost siły ekonomicznej gospodarstw rolnych. Jednym z warunków koniecznych do osiągnięcia tego celu jest wzrost skali produkcji. Działanie „inwestycje w gospodarstwach rolnych” zostało jednak podporządkowane poprawie warunków sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i warunków chowu zwierząt, a nie zmianie struktury gospodarstw rolnych. Oczywiście polskie gospodarstwa rolne muszą produkować zgodnie ze standardami UE, jednak równocześnie powinien zostać rozwiązany problem zwiększenia ich siły ekonomicznej. SAPARD nie stworzył większych możliwości wzmocnienia tej siły, pozwalając jedynie na prowadzenie inwestycji odtworzeniowych (zakup ciągników i innych maszyn rolniczych) bądź też innych o niewielkim znaczeniu. Zdecydowała o tym przyjęta koncepcja programu i limity produkcyjne. W dłuższej perspektywie limity te są niewystarczające aby zapewnić rolnikowi właściwy standard życia i środki na rozwój gospodarstwa. Pomimo, że wg stanu na dzień 02.02.2005 r. w działaniu 2 zawarto 13 742 umowy z rolnikami o łącznej wartości 639 mln zł, to aż 11 833 przypadków dotyczyło zwiększenia różnorodności produkcji. Świadczy to o tym, że pozostałe działania, których celem była przebudowa gospodarstw rolnych nie przyniosły zakładanych rezultatów. Również zawarcie 4 856 umów (wg stanu z dnia 02.02.2005 r.) o łącznej wartości 440 mln zł, świadczy raczej o istniejącym na wsi „głodzie” miejsc pracy, niż o rzeczywistym zainteresowaniu modernizacją gospodarstw typowo rolniczych. Zupełnym brakiem zainteresowania i

niepowodzeniem w realizacji okazała się pomoc dla grup producentów rolnych. W Polsce istnieje bowiem wyraźna niechęć do wspólnych inwestycji. Generalnie mimo wykorzystania limitu środków przeznaczonych na realizację działania 2, w większości nie uda się prawdopodobnie osiągnąć założonych w programie operacyjnym rezultatów. Działania powodujące trwały wzrost siły ekonomicznej gospodarstw rolnych nie powiodły się także z powodu ograniczonego zakresu prac, jakie mogą być współfinansowane ze środków publicznych.

Grupą, która odniosła z realizacji programu SAPARD-u wyraźne korzyści są przedsiębiorcy, działający w sferze gospodarki żywnościowej. SAPARD został przez nich zaakceptowany jako ważne źródło finansowania modernizacji i rozwoju ich firm. W oparciu o program udało się dostosować do standardów sanitarnych, weterynaryjnych, ochrony środowiska i właściwego traktowania zwierząt, cztery branże przemysłu rolno – spożywczego. Podstawową przesłanką tej oceny jest skorzystanie z oferty SAPARD-u przez zaskakująco wiele przedsiębiorstw. Według stanu na 02.02.2005 r. ARiMR zawarła 1 342 umowy o łącznej wartości 1,7 mld zł, w tym z zakresu restrukturyzacji przetwórstwa i poprawy marketingu: w sektorze mleczarskim 325 umów, w mięsny 689 umów, w sektorze rybnym 87 umów, a w sektorze owocowo – warzywnym 241 umów. Poza „grupami producentów” i sektorem rybnym cel „dostosowawczy” SAPARD-u i zakładane rezultaty zostaną najprawdopodobniej osiągnięte, ale znaczna część prac pozostanie do wykonana dopiero w latach następnych.

Realizacja programu SAPARD wykazała, że samorzady lokalne są obecnie na ogół dobrze przygotowane do wykorzystania środków pomocy strukturalnej. Świadczy o tym właściwy przebieg planowania i realizacji inwestycji, włączonych do programu SAPARD, począwszy od projektów, poprzez organizację przetargów aż po nadzory inwestorskie i rozliczenia finansowe projektów. Samorzady lokalne wykazują obecnie ogromne zainteresowanie poprawą stanu infrastruktury technicznej, o czym świadczy zgłoszenie do współfinansowania z programu SAPARD projektów, wymagających środków publicznych znacznie przekraczających kwoty przewidziane na ich sfinansowanie. Wg stanu na dzień 02.02.2005 r. ARiMR zawarła z beneficjentami 4 493 umowy na łączną kwotę ponad 2 mld zł, w tym w ramach schematu: drogi gminne i powiatowe 2 139 umów, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych 1 303 umowy, zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę

987 umów, zaopatrzenie w energię 39 umów i gospodarka odpadami 25 mów. Mimo licznych inwestycji infrastrukturalnych wykonano niewiele składowisk odpadów stałych, co może być związane ze zbyt niskim limitem pomocy, dużymi potrzebami w innych dziedzinach oraz niedocenianiem tego problemu przez samorzady. Cel postawiony w programie operacyjnym został więc na ogół (poza nielicznymi wyjątkami) osiągnięty, choć znaczna część prac pozostała jeszcze do wykonania w najbliższych latach.

Biorąc pod uwagę skalę przedsięwzięcia programu SAPARD, brak doświadczeń zarówno beneficjentów (głównie rolników i przedsiębiorców) jak i administracji w realizacji podobnych działań, pośpiech przy jego wdrażaniu oraz ostateczne jego wyniki, należy uznać że jest on sukcesem. Trudności i niedociągnięcia powstałe przy jego programowaniu, wdrażaniu i realizacji powinny być dobrym doświadczeniem, które zaowocuje sprawniejszym wdrożeniu programów strukturalnych PROW i SPO.

Informacja na temat liczby złożonych wniosków zgodnych z programem SAPARD oraz zawartych przez ARiMR i beneficjentów umów (wg stanu na 02.02.2005 r.)

	Liczba		Kwota (w mln zł)		Wykorzystanie połączonych limitów środków (w %)	
	Wnioski zgodne	Zawarte umowy	Wnioski zgodne	Zawarte umowy	Wnioski zgodne	Zawarte umowy
Działanie 1	1 488	1 342	1 967,1	1 696,0	117,4	101,2
Działanie 2	14 507	13 742	676,4	638,8	101,6	96,0
Działanie 3	5 745	4 493	2 745,4	2 027,3	139,1	102,7
Działanie 4	5 451	4 856	492,5	439,1	102,6	91,4
Razem	27 191	24 433	5 881,5	4 801,3	122,7	100,1

Źródło: Dane monitoringu programu SAPARD, ARiMR.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

**© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004
Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.**