

MIECZYŚLAW PARADOWSKI
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi

**FUNDUSZE STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ
SAPARD – PRZEDAKCESYJNY FUNDUSZ
STRUKTURALNY PRZEZNACZONY NA ROZWÓJ
OBSZARÓW WIEJSKICH KRAJÓW KANDYDUJĄCYCH
DO CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ**

1. Wstęp

Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich wspierane jest w Unii Europejskiej dwoma strumieniami środków finansowych. Z jednej strony są to instrumenty stosowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, z drugiej zaś działania strukturalne, finansowane z Funduszy Strukturalnych UE.

W budżecie UE, zwłaszcza do roku 1993, udział środków finansowych obsługujących instrumenty Wspólnej Polityki Rolnej przekraczał 50%, przy czym w latach 1989 – 1993 wydatki te wynosiły ponad 65%. Począwszy od roku 1994 obciążenia te stanowią coraz mniejszy odsetek budżetu UE. Spowodowane jest to coraz większą presją zewnętrzną i wewnętrzną na obniżenie poziomu subsydiowania rolnictwa w krajach członkowskich UE. Wskazuje to na systematyczne obniżanie wydatków na Wspólną Politykę Rolną, przy jednoczesnym wzroście wydatków na działania strukturalne, których udział w kolejnych wieloletnich budżetach ciągle wzrasta.

W miarę poszerzania Wspólnoty Europejskiej o nowe kraje członkowskie, wskazywano na brak na szczeblu Wspólnoty odpowiednich polityk strukturalnych, co sprzyja pogłębianiu się zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw członkowskich i ich regionów.

Występujące we Wspólnocie głębokie zróżnicowanie poziomu oraz możliwości rozwoju regionów i społeczności coraz powszechniej oceniano jako zagrażające kontynuacji procesów integracyjnych. Skutki dysharmonijnego wzrostu zaczęły być szczególnie brane pod uwagę w połowie lat osiemdziesiątych, w związku z kolejnym rozszerzeniem Wspólnoty.

Problem ten pojawił się ponownie, co ma ścisły i bezpośredni związek z planami poszerzenia Unii Europejskiej, w skali nie notowanej do tej pory, o kolejnych 11 krajów.

2. Funkcjonowanie Funduszy Strukturalnych

Powstanie na obszarze Wspólnoty wielkiego rynku bez granic przynosiło korzyści przede wszystkim regionom najlepiej usytuowanym i najbogatszym. Budziło to obawy, że zastosowane instrumenty, jednakowe dla wszystkich, takie jak na przykład w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, stworzą pomiędzy bardziej i mniej rozwiniętymi obszarami Wspólnoty przepaść, zagrażającą jej jednolitości politycznej. Postanowiono zatem, że jednolitemu rynkowi wewnętrznemu muszą towarzyszyć podejmowane na szczeblu ugrupowania działania o długookresowej perspektywie, zmierzające do korygowania dysproporcji rozwojowych, powstających jako efekt działania praw gospodarki rynkowej. **Decyzja ta znalazła wyraz we wprowadzeniu do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, poprzez Jednolity Akt Europejski, tytułu V „Spójność ekonomiczna i socjalna”, który mówi o konieczności zlikwidowania dysproporcji i zacofania w rozwoju niektórych jej regionów i środkach realizacji tego celu.** Umieszczenie tego zapisu w Traktacie oceniane jest jako punkt zwrotny w podejściu do polityki strukturalnej ugrupowania. Znaczenie polityki strukturalnej podkreślono po raz kolejny w Traktacie z Maastricht, gdzie dążenie do zapewnienia zrównoważonego postępu ekonomicznego i socjalnego umieszczono wśród głównych zadań tworzącej się Unii Europejskiej. Traktat przewidywał też powołanie Funduszu Spójności (Kohezji), uzupełniającego instrumentarium polityki strukturalnej. Wdrażanie reformy wspólnotowych Funduszy Strukturalnych rozpoczęło się z początkiem 1989 roku i obejmowało okresy wieloletnie. Reforma ta zbiegła się z prowadzeniem wieloletniego planowania budżetu Wspólnot Europejskich. Pierwszy taki okres trwał od roku 1989 do 1993, drugi obejmował lata 1994 – 1999, a od 1 stycznia 2000 roku rozpoczął się trzeci okres, który skończy się w roku 2006. Budżet UE ustala się w związku z tym dla okresów wieloletnich, odpowiadających tym samym przedziałom czasowym. Głównymi instrumentami finansowymi prowadzenia polityki regionalnej na szczeblu wspólnotowym, za pomocą których Wspólnota realizuje powyższe cele są Fundusze Strukturalne:

- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (European Regional Development Fund – ERDF), współfinansujący działania zmierzające do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy regionami;
- Europejski Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF), współfinansujący działania związane z rozwojem rolnictwa i obszarów wiejskich;

- Europejski Fundusz Socjalny (European Social Fund – ESF), współfinansujący działania związane z polityką zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich;
- Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG), wspierający realizację wspólnej polityki rybołówstwa oraz
- Fundusz Spójności (Kohezji), współfinansujący inwestycje transportowe w korytarzach transeuropejskich i w zakresie ochrony środowiska.

3. Cele polityki strukturalnej UE

W związku z reformą Funduszy Strukturalnych w 1988 roku postanowiono wprowadzić system ogólnego określania priorytetowych celów polityki strukturalnej Wspólnoty. Początkowo na lata 1989-93 przewidziano pięć takich celów, uzupełniając ten wykaz w następnym okresie programowania, po rozszerzeniu Wspólnoty o Szwecję i Finlandię, o cel szósty. Większość z nich miała charakter ściśle regionalny, a przyjęte kryteria wyznaczania objętych nimi terenów i zakres finansowania różnicują dostęp do Funduszy Strukturalnych poszczególnych obszarów, a nawet całych państw członkowskich. W wyniku reformy Funduszy Strukturalnych, w celu osiągnięcia maksymalnej efektywności, od 2000 r. interwencja Wspólnoty została ograniczona do trzech celów:

- **Cel 1** Promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju.
- **Cel 2** Wsparcie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych. **Cel 3** Wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia – zasięg horyzontalny.

Regiony celu 1 wyznaczane są na podstawie wskaźnika poziomu PKB na głowę mieszkańca, dla zaliczenia danego regionu do celu 1 poziom wskaźnika musi być niższy od 75% średniej dla Wspólnoty. Regiony celu 1 przejmowały w poprzednich dwóch okresach programowania większą część środków finansowych Funduszy Strukturalnych. Na realizację działań w ramach „nowego” celu nr 1, poszerzonego o tereny objęte poprzednio celem nr 6, UE przeznaczyła 69,7% środków finansowych przeznaczonych na realizację polityki strukturalnej.

Regiony celu 2 - kryteriami kwalifikacyjnymi dla tych regionów są w przypadku obszarów wiejskich: gęstość zaludnienia mniejsza niż 100 osób na km² lub udział zatrudnienia w rolnictwie równy lub wyższy niż dwukrotność średniej dla Wspólnoty w każdym roku począwszy od 1985 roku; średnia stopa bezrobocia w ciągu ostatnich trzech lat wyższa od średniej dla wspólnoty lub zmniejszanie się populacji od 1985 roku.

Polska po uzyskaniu członkostwa, z racji niskiego poziomu PKB przypadającego na głowę mieszkańca, podobnie jak inne kraje kandydujące, zostanie prawdopodobnie w całości zakwalifikowana do regionów celu 1, w którym po-

ziom współfinansowania jest najkorzystniejszy z punktu widzenia beneficjentów pomocy strukturalnej UE.

4. Podstawowe zasady wydatkowania środków z Funduszy Strukturalnych

ZASADA PROGRAMOWANIA

Państwa członkowskie zobowiązane są do zgłaszania Komisji WE programów wieloletnich, stanowiących część składową globalnych planów rozwoju czy restrukturyzacji regionów lub sfery działalności gospodarczej. Programy te muszą być zbieżne z priorytetami wynikającymi ze strategii przyjętej na szczeblu Wspólnoty. Programy przedstawiane przez poszczególne państwa muszą precyzować, którego z wyżej wymienionych priorytetowych celów dotyczą. Muszą także zawierać określony zasób informacji niezbędnych do ich oceny przez Komisję. Do standardowych wymogów w tym względzie należą m.in. ekonomiczna i społeczna analiza regionu oraz problemów tego regionu, których rozwiązaniu program ma służyć; opis proponowanych metod działania i przedmiotu pomocy; wysokość środków finansowych niezbędnych do uzyskania założonych efektów z uwzględnieniem źródeł finansowania (w tym z Funduszy Strukturalnych). Zgłoszone przez państwa członkowskie pakiety programów stanowią przedmiot negocjacji na szczeblu Komisji WE. Ich wynikiem jest decyzja o wyborze tych Narodowych Programów, które otrzymają pomoc z Funduszy Strukturalnych. Na tej podstawie odpowiednie agendy krajowe i lokalne konstruuja programy operacyjne, zawierające m.in. szczegółowy plan finansowania.

ZASADA WSPÓŁFINANSOWANIA

Pomoc Wspólnoty, zgodnie z tą zasadą, pokrywa tylko część globalnego kosztu projektów. Ich realizacja wymaga więc odpowiednich wydatków ponoszonych przez budżety krajowe i regionalne oraz własnych środków zainteresowanych środowisk.

ZASADA PARTNERSTWA

Polega na angażowaniu w proces przygotowywania, finansowania, monitorowania i oceny działań interwencyjnych prowadzonych w ramach polityki strukturalnej możliwie wszystkich zainteresowanych stron tj. obok Komisji Europejskiej i kompetentnych władz centralnych poszczególnych państw członkowskich, także władz regionalnych, lokalnych, jak również przedstawicieli środowisk społeczno-gospodarczych.

ZASADA DODATKOWOŚCI

Polega na obowiązku utrzymywania przez państwa członkowskie UE wysokości własnych wydatków na politykę strukturalną na danym obszarze, na pozio-

mie co najmniej równym wydatkom z poprzedniego okresu programowego (przy uwzględnieniu sytuacji makroekonomicznej i specyficznych warunków gospodarczych, jak prywatyzacja czy cykl koniunkturalny). Tym samym, zasada dodatkowości ma stanowić gwarancję, że wsparcie finansowe Wspólnoty nie będzie traktowane jako substytut krajowej pomocy, lecz jako wzmocnienie wspólnych wysiłków w celu przezwyciężenia problemów strukturalnych.

ZASADA SUBSYDIARNOŚCI

Odzwierciedla stosunki między Komisją Europejską, państwami członkowskimi i ich regionami. Według tej zasady władze wyższego szczebla nie powinny i nie mogą podejmować działań w żadnych sprawach, które mogą być zrealizowane na niższym szczeblu.

EFEKTYWNOŚĆ

Istnieje wymóg, by kraje członkowskie dokonywały oceny rezultatów oraz efektów programów współfinansowanych ze źródeł funduszy strukturalnych. Ocena ta powinna być dokonywana na wszystkich etapach realizacji programów: ex-ante (wstępna ocena wykonalności programu), oceny w trakcie realizacji programu oraz oceny ex-post, co ma szczególne znaczenie dla szacowania efektywności tej pomocy. Stwierdzenie jakichkolwiek nieprawidłowości w wydatkowaniu pieniędzy wiąże się z koniecznością zwrotu niewłaściwie wydatkowanych kwot oraz jest podstawą do obniżenia następnej transzy środków finansowych.

Podstawowym aktem prawnym, w oparciu o który formułowane są wnioski krajów członkowskich do UE o dofinansowanie inwestycji z zakresu wsparcia rozwoju wsi i modernizacji rolnictwa przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF), jest Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r.

W artykule 1, pkt 2 tego rozporządzenia zapisano, że:

„Działania na rzecz rozwoju wsi będą towarzyszyć innym instrumentom Wspólnej Polityki Rolnej oraz je uzupełniać i mieć przez to udział w osiągnięciu celów zapisanych w artykule 33 Traktatu”.

Wsparcie rozwoju wsi (art. 2), związane z działalnością rolniczą i jej konwersją, może dotyczyć:

- poprawy struktur w gospodarstwach rolnych i struktur służących przetwórstwu i sprzedaży produktów rolnych;
- konwersji i reorientacji potencjału produkcji rolniczej, wprowadzenia nowych technologii i poprawy jakości produktów;
- zachęcania do prowadzenia produkcji innej niż produkcja żywności;
- zrównoważonego rozwoju lasów;
- zróżnicowania działalności w celu wprowadzenia uzupełniających bądź alternatywnych form działalności;

- utrzymania i wzmocnienia żywych struktur społecznych na terenach wiejskich;
- rozwoju działalności gospodarczej, utrzymania i tworzenia miejsc pracy w celu zapewnienia lepszego wykorzystania istniejącego potencjału;
- poprawy warunków pracy i życia;
- utrzymania i promocji niskonakładowych systemów gospodarowania rolniczego;
- zachowania i promocji wysokiej wartości przyrody oraz zrównoważonego rolnictwa respektującego wymagania środowiska;
- zlikwidowania nierówności i promocji równych szans dla kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez wspieranie projektów zainicjowanych i wdrażanych przez kobiety.

Wsparcie jest udzielane przedsięwzięciom na rzecz rozwoju wsi, które zostały zdefiniowane w dziale II rozporządzenia.

1. Inwestowanie w gospodarstwa rolne.
2. Ułatwienie startu młodym rolnikom.
3. Szkolenia.
4. Wcześniejsze emerytury.
5. Obszary znajdujące się w mniej korzystnej sytuacji i obszary podlegające ograniczeniom ze strony środowiska.
6. Przedsięwzięcia agro-środowiskowe.
7. Poprawa przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych.
8. Leśnictwo.
9. Promowanie dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich.

5. Przedakcesyjna pomoc strukturalna dla krajów kandydujących do członkostwa w UE

Działania strukturalne dotyczą tylko krajów członkowskich Unii Europejskiej. Tak więc dotyczyć będą naszych rolników i mieszkańców wsi dopiero po uzyskaniu członkostwa w UE.

Jednak w związku z tym, że gospodarki krajów kandydujących, w tym rolnictwo oraz obszary wiejskie, wymagają dostosowania lub przynajmniej zbliżenia się do poziomu obecnych krajów wchodzących w skład Wspólnoty, Unia Europejska od roku 2000 przekazywać będzie wszystkim 10 krajom, starającym się o członkostwo, pomoc w wysokości 3,12 mld Euro rocznie (w tym program PHARE - 1,56 mld Euro, program ISPA - 1,04 mld i program SAPARD 0,52 mld Euro - kwoty te będą corocznie waloryzowane zgodnie z przewidywanym wskaźnikiem inflacji). Drugim celem wspierania krajów kandydujących,

w tym Polski, jest zdobycie doświadczenia i umiejętności w przygotowywaniu dokumentów programowych, wdrażaniu programów, budowy niezbędnych instytucji, tak aby w momencie uzyskania członkostwa kraje te mogły w pełni wykorzystywać pomoc, w ramach polityki strukturalnej UE, udzielaną z Funduszy Strukturalnych.

Aby wspomóc realizację działań priorytetowych, przewidzianych w okresie przedakcesyjnym, zgodnie z zapisami Partnerstwa dla Członkostwa, środki programu PHARE poczynawszy od 1998 r. przeznaczone są na działania dostosowawcze, ujęte w Narodowym Programie Przygotowań do Członkostwa Polski w UE. Od 2000 roku kraje kandydujące będą mogły nadal korzystać ze środków tzw. nowego programu PHARE, który dodatkowo obejmie **komponent spójności społeczno-gospodarczej**.

Polska w odniesieniu do kryteriów wyznaczania obszarów problemowych polityki spójności UE jest obszarem kwalifikującym się w całości do objęcia celem nr 1 polityki strukturalnej. Jednak wysokość udostępnianych corocznie środków inwestycyjnych na politykę rozwoju regionalnego nie pozwala na przygotowanie i realizację zintegrowanych regionalnych programów operacyjnych jednocześnie we wszystkich województwach. Dlatego też w oparciu o kryteria stosowane przy alokowaniu środków z funduszy strukturalnych, województwa zostały podzielone na trzy grupy, które w latach 2000 – 2002 kolejno zostaną objęte programem na rzecz spójności społeczno-gospodarczej Phare. W pierwszej grupie województw, które zostaną objęte tym komponentem Phare 2000 są następujące województwa: Podlaskie, Lubelskie, Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie i Śląskie.

Zakres możliwych działań finansowanych w ramach tego komponentu odpowiadać będzie zapisom zawartym w rozporządzeniach Rady UE określających zasady polityki strukturalnej UE (1260/99) oraz rozporządzeniom określającym zasady wykorzystywania środków finansowych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Socjalnego.

Dla rozwiązania najbardziej istotnych problemów zaproponowano także dwa programy celowe: program ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) oraz program SAPARD (Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development).

Program ISPA, wzorowany na Europejskim Funduszu Kohezji, nakierowany będzie na realizację dużych projektów inwestycyjnych, wspomagających rozwój połączeń transportowych oraz projekty, przede wszystkim infrastrukturalne, na rzecz ochrony środowiska. Realizacja tego programu na obszarach wiejskich dotyczyć będzie np. takich dziedzin jak gospodarka wodna, zarządzanie zasobami wodnymi i ich ochrona, rozwój sieci drogowej i telekomunikacji. Jednak podstawową barierą w wykorzystaniu środków finansowych na inwestycje w ramach programu ISPA na obszarach wiejskich będzie minimalna wielkość proje-

ktu (5 mln Euro), co praktycznie uniemożliwia finansowanie (z natury mniejszych) projektów na poziomie gminy, czy też powiatu.

Zasadniczym instrumentem wspierającym działania w zakresie modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich będzie program SAPARD. W jego ramach przewidziano środki w wysokości 520 mln Euro rocznie do podziału między 10 krajów kandydujących, z czego Polsce przypadnie rocznie około 170 mln Euro.

Szczegółowe zasady programu SAPARD opisuje Rozporządzenie Rady UE z dn. 23 czerwca 1999 r., które wzorowane jest na ramowych aktach prawnych określających zasady korzystania z Funduszy Strukturalnych.

Obowiązkiem krajów kandydujących jest właściwa koordynacja pomocy w ramach tych trzech programów, tak aby między innymi nie dopuścić do nakładania się wsparcia z tych programów w ramach jednego projektu.

6. Program SAPARD

Cele, o których mowa w Rozporządzeniu SAPARD są następujące:

- przygotowanie do akcesji (Art. 4 „priorytetem są działania nakierowane na poprawę efektywności rynku, standardów jakościowych i zdrowotnych oraz środków dla utrzymania i tworzenia nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, zgodnie z zasadami dotyczącymi ochrony środowiska”)
- przyjęcie prawodawstwa UE (tzw. *acquis communautaire*), szczególnie w celu przygotowania do wykorzystania Funduszy Strukturalnych UE po uzyskaniu członkostwa. Komisja Europejska przewiduje, że program SAPARD powinien być zgodny z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa, jak również z podstawowymi zasadami polityki UE, w obszarach takich jak: zamówienia publiczne, pomoc państwa, ochrona środowiska oraz cele Wspólnej Polityki Rolnej.

Wdrożenie programu będzie zgodne z założeniami programu operacyjnego przygotowanego według ogólnych zasad Funduszy Strukturalnych UE.

Program SAPARD będzie pierwszym programem pomocowym UE, którego zasady wdrażania będą najbliższe zasadom obowiązującym kraje członkowskie UE, które korzystają z pomocy strukturalnej finansowanej z Funduszy Strukturalnych UE.

Fundusze z programu SAPARD zostaną uruchomione na podstawie przyjętego przez Komisję Europejską Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który będzie programem operacyjnym SAPARD. Zatwierdzanie programu operacyjnego przez Komisję Europejską będzie podstawą do uruchomienia finansowania konkretnych projektów inwestycyjnych, przy czym poszczególne projekty nie będą już musiały być zatwierdzane w Brukseli, tak jak to miało do tej pory miejsce w przypadku chociażby projektów Phare.

6.1. Działania możliwe do finansowania w ramach programu SAPARD

Art. 2 Rozporządzenia SAPARD podaje listę 15 możliwych działań, które mogą być finansowane z tych funduszy. Każdy kraj kandydujący **wybrał** spośród nich swoje własne priorytety, stosując się do zasady koncentracji. W wyniku szeroko zakrojonych konsultacji, przede wszystkim z samorządami regionalnymi, spośród 15 działań zaproponowanych w rozporządzeniu, zostały wybrane następujące 4 działania priorytetowe:

- inwestycje w gospodarstwach rolnych
- poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych
- rozwój i doskonalenie infrastruktury na obszarach wiejskich
- rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej na wsi w celu zapewnienia działalności wielokierunkowej i alternatywnego dochodu oraz dodatkowo, jako uzupełnienie działań głównych:
- szkolenia zawodowe
- wsparcie grup producentów rolnych
- programy pilotażowe – zalesieniowe i agrośrodowiskowe.

Inwestycje w gospodarstwach rolnych

Inwestycje w celu poprawienia wyposażenia gospodarstw, które umożliwią dostosowanie do standardów higieny UE, wymogów ochrony środowiska, poprawy praktyk w obchodzeniu się ze zwierzętami oraz zwiększenie ich ekonomicznej efektywności. Środki SAPARD, wsparte przez prywatnych inwestorów oraz inne fundusze krajowe będą głównie ułatwiać restrukturyzację produkcji mleka i mięsa oraz redukcję skażenia środowiska wynikającego z działalności rolniczej.

Rozwój infrastruktury wiejskiej

Wsparcie dla poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności gospodarczej. Stąd też program będzie wspierał inwestycje poprawiające dostępność i jakość wody, zagospodarowanie ścieków, wszystkie formy utylizacji odpadów, budowę oraz modernizację dróg gminnych i doprowadzających do gruntów rolnych, telefonizację, a także inwestycje poprawiające zaopatrzenie obszarów wiejskich w energię.

Różnicowanie działalności gospodarczej dla wsparcia wielofunkcyjnego rozwoju ekonomicznego wsi i alternatywnych źródeł dochodu

Zadaniem tego celu jest stymulowanie rolników i innych mieszkańców wsi do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu poza rolnictwem i tworzenia ekonomicznie trwałego zatrudnienia na obszarach wiejskich. Cel ten osiągnięty będzie poprzez granty dla inwestycji spełniających kryteria ustalone w programie SAPARD oraz pomoc dla wspólnych przedsięwzięć gospodarczych obejmujących szeroki wachlarz ekonomicznie uzasadnionych działań. Cel ten obejmuje również usługi na rzecz ochrony środowiska, włącznie z projektami pilotażowymi.

mi w tym zakresie, obejmującym zalesienia gruntów rolnych i programy agros środowiskowe.

Dostępność **infrastruktury** jak drogi, energia elektryczna i system zaopatrzenia w wodę, warunkuje osiągnięcie pozytywnego oddziaływania innych celów rozwojowych programu SAPARD. Właściwe zarządzanie odpadami produkcyjnymi w zakładach przetwórstwa mięsa i ubojniach jest czynnikiem kluczowym do produkcji odpowiedniej jakości żywności. Aby zapewnić odpowiednią ilość i jakość wody pitnej, w wielu sytuacjach konieczna będzie poprawa jakości wód gruntowych poprzez zmniejszenie skażenia powodowanego przez działalność rolniczą. Innym przykładem jest znaczenie dostępu do odpowiednich usług dla rozwoju turystyki, szczególnie w regionach mających atrakcyjne środowisko naturalne. Dobrze rozwinięta telekomunikacja ma rosnące znaczenie w stworzeniu możliwości uzyskania dodatkowych dochodów dla mieszkańców odległych wsi bez konieczności zmiany miejsca zamieszkania. Działania związane z marketingiem i innymi aspektami zarządzania w coraz większym stopniu wymagają dobrze rozwiniętych systemów komunikacji.

W zakresie **inwestycji w gospodarstwach rolnych** należy zapewnić zgodność z przepisami dotyczącymi higieny w mleczarstwie, co wymaga inwestycji obejmujących cały cykl produkcji mleka, od produkcji aż do przyjęcia przez zakład przetwórstwa. Systemy zapewniania jakości żywności uzależnione są od celów realizowanych na poziomie gospodarstw, które powodują wzrost jakości produkowanej żywności. Poprawa efektywności ekonomicznej gospodarstw umożliwia pozytywne zmiany w rozwoju koniecznej infrastruktury i zachowania w przyszłości kapitału społecznego związanego z indywidualnymi gospodarstwami rolnymi. Wzmocnienie aspektów ochrony środowiska wiejskiego zależy od całościowych działań mających na celu kontrolę skażeń, szczególnie jeśli wody gruntowe będące źródłem wody pitnej muszą być chronione od negatywnych oddziaływań wynikających z produkcji zwierzęcej i wypasania bydła. Konkurencyjność wielu polskich gospodarstw ulegnie poprawie, szczególnie jeśli poziom zarobków zwiększy się wraz ze wzrostem ogólnej dochodowości poprzez zmniejszenie ilości siły roboczej wykorzystywanej w rolnictwie, co będzie konsekwencją modernizacji i restrukturyzacji gospodarstw rolnych.

Poprawa marketingu i przetwórstwa produktów żywnościowych uzależniona będzie od dostępności odpowiedniej jakości i właściwej infrastruktury, takiej jak energia elektryczna, system dróg, telekomunikacja. W przypadku przetwórstwa mięsa istnieje specjalny problem z zagospodarowaniem odpadów. Powiązania pomiędzy producentami i zakładami przetwórczymi w łańcuchu żywnościowym poprawione zostaną przez program inwestycji w gospodarstwach, szczególnie w przypadku mleka, gdzie warunki w gospodarstwie i systemie skupu mają wpływ na jakość mleka dostarczanego do mleczarni. Racjonalizacja, którą wsparcie będzie ułatwiać spowoduje zarówno potrzebę dostosowania zatrudnie-

nia na wiejskim rynku pracy i jednocześnie wytworzy popyt na nowe rodzaje usług. Działania różnicujące będą potencjalnie wspierały obydwa rodzaje dostosowań. Inicjatywy związane z ochroną środowiska będą pomagały w promowaniu realistycznych dróg, które umożliwią produkcję zdrowej żywności w Polsce i będą przy tym przyjazne dla środowiska.

Dostosowanie strukturalne gospodarstw i przemysłu przetwórczego poprzez pomoc inwestycyjną, chociaż przyczyni się do utrzymania i wzrostu przemysłu spożywczego, jednak jednocześnie zwiększy odpływ siły roboczej z tego przemysłu. Biorąc pod uwagę już obecnie istniejący problem niewykorzystania siły roboczej na obszarach wiejskich w Polsce, konieczne będą dodatkowe działania na rzecz wspierania innych form działań ekonomicznych na wsi (**różnicowanie gospodarki wiejskiej**). Takie działania będą zależęły od dostępności odpowiedniej infrastruktury, może powstać i taka sytuacja, że niektóre firmy mogą świadczyć usługi w tym zakresie.

Pilotażowe programy ochrony środowiska są początkowym punktem działań wzmacniających ochronę środowiska wiejskiego. Działania te zmierzają do wyjścia naprzeciw wyraźnej zmianie preferencji konsumentów w kierunku żywności produkowanej w sposób sprzyjający zdrowotności konsumentów oraz do życia i wypoczynku w środowisku, które nie zagraża zdrowiu, a z drugiej strony przygotowują Polskę do wykorzystania tego typu instrumentów finansowych po przystąpieniu do UE.

6.2. Zasady finansowania programu SAPARD

Jedną z najważniejszych zasad finansowania projektów w ramach programu SAPARD jest zasada współfinansowania, zgodnie z którą środki wspólnotowe jedynie wspierają inwestycje finansowane ze środków krajowych. Wkład ze strony Wspólnoty może stanowić do 75% całkowitej sumy zakwalifikowanych wydatków publicznych. Dla inwestycji generujących przychody, pomoc publiczna może wynieść do 50% całkowitej sumy zakwalifikowanych kosztów, z czego wkład Wspólnoty może wynieść do 75%.

Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji w Rolnictwie (FEOGA) podzielony jest na dwie sekcje, które różnią się rodzajem finansowanych działań, wymogami administracyjnymi oraz sposobem wydatkowania środków. Do tej pory działania o charakterze strukturalnym, jak np. projekty inwestycyjne finansowane były w krajach członkowskich z Sekcji Orientacji.

Jednak wymogi administracyjno-kontrolne są o wiele bardziej skomplikowane i kosztowne w przypadku Sekcji Gwarancji niż Sekcji Orientacji.

Program SAPARD mimo, że wspierane nim będą inwestycje strukturalne, finansowany będzie z Sekcji Gwarancji, która do tej pory finansowała płatności bezpośrednie, interwencję rynkową oraz subsydia eksportowe i importowe. Jedy-

nymi płatnościami o charakterze strukturalnym były do końca 1999 roku wcześniejsze emerytury, stałe dopłaty dla rolników prowadzących produkcję rolną metodami przyjaznymi dla środowiska oraz zalesianie. Są to płatności o z góry ustalonej wysokości wypłacane raz lub dwa razy w roku, nie ma tu działań o charakterze projektów inwestycyjnych, a środki muszą być wydawane w okresach rocznych.

W związku z wyborem Sekcji Gwarancji do finansowania programu SAPARD wymagane jest stworzenie struktur kontrolno-administracyjnych, w tym utworzenie tzw. Agencji Płatniczej i Wdrożeniowej. Akredytowana Agencja Płatnicza, ściśle kontrolowana przez służby UE, powinna posiadać oddzielne wyspecjalizowane działy zatwierdzania płatności, realizowania wypłat, obsługi technicznej, a także audytu wewnętrznego.

W związku z tym, że Komisja Europejska do tej pory nie przedstawiła podstawowego aktu wykonawczego do rozporządzenia SAPARD, dotyczącego przepływów finansowych, trudno ocenić na ile ostre przepisy Sekcji Gwarancji będą obowiązywały w finansowaniu inwestycji w ramach programu SAPARD.

KE ogłosiła w styczniu tego roku komunikat na temat ogólnych założeń finansowania programu SAPARD, który będzie podstawą w pracach nad rozporządzeniem finansowym. Przewidywanym terminem ukazania się tego aktu prawnego jest kwiecień 2000 roku.

Jedną z ważniejszych informacji zawartych w tym komunikacie jest to, że niewykorzystane, ale wcześniej zakontraktowane, środki finansowe z danego roku budżetowego będą mogły być wykorzystywane w kolejnych dwóch latach.

6.3. Administracja i wdrożenie programu SAPARD w Polsce

Do obsługi finansowej i wdrażania programu SAPARD, wyznaczona została Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która będzie nadzorowana w zakresie działalności finansowej przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Ministerstwo Finansów oraz przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie działalności merytorycznej.

W celu wykonania tego zadania w Agencji tworzone są obecnie nowe struktury, w tym 16 oddziałów regionalnych.

Agencja płatnicza pełnić będzie 3 zasadnicze funkcje:

- autoryzacja płatności (decyzja na podstawie wniosku od beneficjenta o dokonanie płatności i obliczenie płatności)
- dokonywanie płatności (wydanie polecenia bankowi dokonania płatności)
- prowadzenie księgowości (prowadzenie wykazu płatności beneficjentów w systemie komputerowym, kwot wypłacanych oraz dat płatności dla celów oraz zgodnie z wymogami UE, przygotowywanie periodycznego deklaracji dla Komisji Europejskiej, przygotowywanie rocznego raportu jako bazy do rozliczenia rocznego z komisją Europejską zgodnie z zasadami Unii Europejskiej).

6.4. Administracja na poziomie regionalnym

Oddziały regionalne agencji wdrażającej pełnić będą funkcje koordynacji i monitoringu w zakresie wdrażania programu SAPARD na poziomie regionalnym.

ARiMR zajmować się będzie, obok innych instytucji regionalnych, promocją programu oraz będzie opiniować wnioski aplikacyjne. Zakres działań regionalnych oddziałów agencji wdrożeniowej będzie obejmował:

- dossier projektu składające się z wypełnionego wniosku aplikacyjnego wraz z załączonymi niezbędnymi dokumentami a aplikant poinformowany będzie o tym fakcie pisemnie;
- dokonanie oceny formalno - prawnej zgodności projektu i dokumentów z założeniami programu;
- dokonanie oceny ekonomicznej i technicznej wykonalności projektu poprzez wydelegowane, specjalistyczne instytucje;
- pakiet wyselekcjonowanych projektów przekazany zostanie do finalnej akceptacji przez Regionalne Komitety Sterujące (dla projektów o znaczeniu regionalnym) oraz Centralnego Komitetu Oceniającego (dla projektów o znaczeniu sektorowym i działań związanych z wsparciem technicznym);
- MRiRW oraz agencja płatnicza otrzymywać będą raporty zawierające dane o ilości zarejestrowanych projektów oraz projektów przyjętych do finansowania;
- podpisanie umów wraz z harmonogramem realizacji projektu z beneficjentem programu.

Realizowana będzie funkcja monitorowania i nadzorowania w zakresie wykonania umowy podpisanej z beneficjentem.

Szczegółowe procedury regulujące działalność regionalnych oddziałów Agencji Restrukturyzacji Rolnictwa w zakresie realizacji schematów pomocy zostaną zapisane w odpowiednich przepisach wykonawczych i regulaminach organizacyjnych.

6.5. Regionalny Komitet Sterujący

Realizując zasady partnerstwa i subsydiarności na szczeblu regionalnym, w proces podejmowania decyzji włączone zostaną Regionalne Komitety Sterujące. W skład Komitetów, utworzonych w każdym regionie (16) wchodzić będą przedstawiciele lokalnych władz samorządowych i państwowych, partnerów społeczno-ekonomicznych oraz organizacji pozarządowych. Podstawowym zadaniem Regionalnych Komitetów Sterujących będzie ostateczna akceptacja projektów w zakresie dywersyfikacji działalności gospodarczej oraz projektów infrastrukturalnych z uwzględnieniem ich zgodności z priorytetami regionalnych

programów rozwoju. Dla projektów o charakterze sektorowym i przekraczających poziom regionalny (przetwórstwo rolno-spożywcze i inwestycje w gospodarstwach) wymagana będzie pozytywna opinia wydana przez odpowiednie Departamenty merytoryczne Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Za rozwój regionalny na poziomie województwa odpowiedzialny jest Marszałek województwa, stąd też Sekretariat Komitetu usytuowany będzie przy Urzędzie Marszałkowskim danego Województwa.

Dotychczasowa pomoc UE dla rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce, w ramach programu Phare, była dużo niższa w stosunku do planowanego wsparcia przewidzianego w programie SAPARD. Nie mniej jednak należy sobie zdawać sprawę, że środki przedakcesyjne, w tym w ramach programu SAPARD, są ograniczone. Rozwiązanie wszystkich problemów, ich skala oraz realizacja celów zidentyfikowanych w dokumencie rządowym pt.: *„Spójna polityka strukturalna rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”* musi być rozłożona w czasie, a środki finansowe w ramach programu SAPARD pozwolą tylko na częściową realizację celów określonych w tym dokumencie.

7. Pożyczka Banku Światowego

Programem uzupełniającym, w stosunku do programów pomocowych UE, będzie wsparcie obszarów wiejskich i rolnictwa w Polsce w ramach Programu aktywizacji obszarów wiejskich finansowane z pożyczki Banku Światowego.

Programu będzie realizowany na obszarze wszystkich 16 województw, przy zachowaniu zróżnicowanego zasięgu terytorialnego poszczególnych komponentów. Łącznie wkład Banku Światowego do „Programu aktywizacji obszarów wiejskich” wyniesie 120 mln \$.

Zadaniem „Programu aktywizacji obszarów wiejskich” (PAOW), przygotowywanego na prośbę Rządu RP, jest wniesienie wkładu finansowego w szeroko rozumiany rozwój gospodarczy wsi oraz wsparcie realizacji „Średniookresowej strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa” oraz „Spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa”. Określono trzy główne cele programu:

- zwiększenie pozarolniczego zatrudnienia na terenach wiejskich,
- wsparcie procesu decentralizacji samorządów i rozwoju regionalnego,
- zapewnienie Polsce pomocy w budowaniu potencjału instytucjonalnego niezbędnego do uzyskania przedakcesyjnych i strukturalnych funduszy Unii Europejskiej.

Pożyczka, po podpisaniu ostatecznej umowy Rządu RP z Bankiem Światowym, zostanie wykorzystana na sfinansowanie następujących działań:

- *Mikropożyczki* (komponent A). Program obejmować będzie mikropożyczki i szkolenia skierowane do istniejących i nowopowstałych przedsiębiorstw wiejskich oraz jednorazowe dotacje dla istniejących przedsiębiorstw. Koor-

dynowany jest przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy z Ministerstwem Gospodarki.

- *Rozwój zasobów ludzkich* (komponent B), który składa się z 3 działów:
 1. Przekwalifikowanie siły roboczej (komponent B 1). W ramach tego komponentu sfinansowane zostaną działania w zakresie przekwalifikowania siły roboczej oraz przeprowadzone zostaną badania sondażowe w zakresie problematyki gospodarczej i zagadnień rynku pracy. Program koordynowany jest przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
 2. Edukacja (komponent B 2). Działania mają na celu poprawę stanu edukacji na obszarach wiejskich poprzez szkolenia nauczycieli, modernizację obiektów szkolnych, poprawę wyposażenia szkół oraz wspieranie konsolidacji sieci szkół. Komponent koordynowany jest przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.
 3. Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego administracji lokalnej i samorządowej (komponent B 3). Działania obejmować będą wdrażanie programów podnoszących efektywność pracy samorządów, szkolenia dla urzędników oraz wspieranie MSWiA w prowadzeniu badań i analiz. Komponent koordynowany jest przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
- *Rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich* (komponent C). W ramach komponentu przewidziane są takie działania jak: poprawa zaopatrzenia wsi w wodę, w urządzenia odprowadzania i oczyszczania ścieków, budowa systemów gospodarki odpadami stałymi, budowa dróg gminnych i powiatowych. Komponent koordynowany jest przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi.
- *Kierowanie programem i pomoc techniczna* (komponent D).

8. Zakończenie

Program SAPARD, zaproponowany krajom kandydującym, wykorzystuje doświadczenia Komisji Europejskiej z realizacji programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych. Tak więc obok korzyści wynikających z dofinansowania wielu konkretnych inwestycji w ramach tego programu, istniejące zbieżności programowe i proceduralne między programem SAPARD i instrumentami polityki strukturalnej UE, ułatwią Polsce pełne wykorzystanie, odpowiednio większej pomocy strukturalnej, po uzyskaniu członkostwa w UE.

MATERIAŁY ŹRÓDŁOWE:

Projekt programu operacyjnego SAPARD.

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999, z dnia 17 maja 1999 r.

Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1268/1999, z dnia 23 czerwca 1999 r.