

Rola pomocy przedakcesyjnej Unii Europejskiej w wielofunkcyjnym rozwoju obszarów wiejskich w Polsce

Dorota Czykier-Wierzba

*Katedra Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański
ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot*

Słowa kluczowe: Unia Europejska, programy przedakcesyjne,
wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich

Wstęp

Występowanie na obszarach wiejskich szeregu niekorzystnych zjawisk poważnie utrudnia ich dalszy rozwój. Do podstawowych problemów występujących na tych obszarach zaliczyć można: nadmiar siły roboczej, niekorzystną strukturę agrarną, brak kapitału, słaby rozwój infrastruktury technicznej, niskie kwalifikacje ludności zamieszkującej te obszary, niedorozwój systemu nowoczesnych instytucji wiejskich, pogarszanie się sytuacji ekonomicznej ludności zamieszkującej te obszary, znaczne ograniczenie migracji siły roboczej ze wsi do miast itp.

Problemów tych zarówno rolnictwo, jak i wieś nie są w stanie, jak dowodzą doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych, rozwiązać o własnych siłach [18]. Nie można też oczekiwać, że problemy te rozwiąże żywiłowo działający mechanizm rynkowy. Ich rozwiązanie, jak wykazują doświadczenia krajów Unii Europejskiej, wymaga zdecydowanej interwencji państwa. Stąd w trakcie reformy polityki strukturalnej, przeprowadzonej w UE w połowie lat 80., ustalono, że w celu ograniczania niekorzystnych zjawisk występujących na tych obszarach, działania interwencyjne państwa powinny wspierać wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. Oznacza to, że obszary te powinny pełnić, obok tradycyjnej funkcji polegającej na produkcji i zaopatrywaniu ludności w artykuły żywnościowe, a przemysłu w surowce, także funkcje: gospodarczą, ekologiczną i społeczno-kulturalną. Badania wykazały, że zapewnienie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich warunkowane jest poprawą stanu infrastruktury, jakości czynnika ludzkiego oraz rozwojem otoczenia produkcyjnego rolnictwa [4].

Wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich wymaga, obok uruchomienia szeregu instrumentów ekonomicznych, zaangażowania znacznych środków finansowych. Wieś nie jest obecnie w stanie, wobec wyraźnego pogorszenia w ostatnich latach kondycji rolnictwa, wygenerować potrzebnych na ten cel środków. Ograniczone środki, jakie może w Polsce przeznaczyć na realizację tego celu budżet państwa, oraz relatywnie niskie dochody budżetowe samorządów lokalnych, a także skromne środki przeznaczone na preferencyjne kredyty dla rolnictwa i obszarów wiejskich nie gwarantują więc jego szybkiej realizacji.

W budżecie UE na lata 2000–2006 przewidziana została pomoc w okresie przedakcesyjnym dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w tym również dla Polski. Stąd nasuwa się pytanie: czy pomoc Unii, stanowiąca uzupełnienie środków krajowych, może przyczynić się do wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, niezbędne wydaje się:

- określenie poziomu pomocy, jaka zostanie skierowana do tych obszarów;
- zbadanie zasad dotyczących korzystania z tej pomocy;
- ustalenie kierunków wykorzystania środków pomocowych;
- wskazanie trudności, jakie mogą pojawić się w efektywnym wykorzystaniu tych środków.

Pomoc, jaka została przewidziana z budżetu Unii dla Polski w okresie przedakcesyjnym, jest realizowana, począwszy od 2000 roku, w ramach trzech programów: PHARE, ISPA i SAPARD. Ogólna średnioroczna kwota środków przeznaczona na realizację tych programów ma wynieść ponad 920 mln euro, w tym programu PHARE około 400 mln euro, programu ISPA około 350 mln euro i programu SAPARD około 170 mln euro. W wypadku dwu pierwszych programów tylko niewielka kwota środków będzie mogła być przeznaczona na wspieranie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Stąd z wymienionych trzech programów zasadniczym instrumentem wspierającym modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich będzie program SAPARD. Ze względu na ograniczone ramy opracowania dalsze rozważania będą dotyczyły jedynie tego ostatniego programu.

Zasady korzystania ze środków programu SAPARD

Celem tego programu jest ułatwienie integracji sektora rolnego z Unią Europejską poprzez:

- przyspieszenie przyjmowania dorobku Wspólnot,
- stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich,
- restrukturyzację gospodarki żywnościowej.

Wynika stąd, że realizowane ze środków programu SAPARD przedsięwzięcia mają przygotować administrację do zagospodarowania wielokrotnie większych środków, jakie wieś otrzyma po przystąpieniu do Unii. Powinny one służyć również płynnemu włączeniu rolnictwa i obszarów wiejskich krajów kandydujących w system po-

lityki rolnej i polityki strukturalnej realizowanej w UE. Komisja Europejska zastrzegła jednak, że ze środków tego programu nie mogą być dofinansowane przedsięwzięcia mające na celu wzrost produkcji rolnej.

W Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1268/1999 (art. 7), dotyczącym pomocy przedakcesyjnej w ramach programu SAPARD, określono również kryteria, według których przyznawane będą środki dla 10 krajów kandydujących [1]. Są to:

- liczba ludności rolniczej,
- powierzchnia użytków rolnych,
- wysokość PKB na 1 mieszkańca liczona według parytetu siły nabywczej,
- specyfika sytuacji terytorialnej.

Pod koniec stycznia br. Komisja Europejska zatwierdziła regulamin działania programu SAPARD. Z ustaleń tych wynika, że znaczna część projektów objętych tym programem będzie sfinansowana w 75% z budżetu Unii, a tylko w 25% ze środków krajowych (tj. z budżetu państwa, budżetów samorządowych lub kapitałów prywatnych). Natomiast studia wstępne oraz działania z zakresu pomocy technicznej będą finansowane przez UE w wysokości do 100% kosztów całkowitych. W wypadku natomiast inwestycji generujących dochody, pomoc publiczna może wynosić do 50% ogólnej sumy wydatków kwalifikujących się do pomocy.

Niezależnie od tego Komisja podjęła decyzję o daleko posuniętej decentralizacji systemu zatwierdzania i kontroli wykonania projektów. Wynika to z faktu, iż w przeciwieństwie do programu ISPA, w ramach programu SAPARD będzie realizowana duża liczba drobnych przedsięwzięć. W praktyce oznacza to, że wprawdzie nadal zasadniczą rolę w przygotowaniu i realizacji programu rozwoju wsi i rolnictwa odgrywać będzie MRiRW, jako resort odpowiedzialny za całokształt polityki rolnej i rozwój obszarów wiejskich, to jednak opracowanie tego programu będzie wymagało ścisłej współpracy z regionami i partnerami społecznymi. Należy bowiem mieć na względzie, że obowiązek tzw. konsultacji społecznych programów strukturalnych oraz programów rozwoju wsi i rolnictwa stanowi jeden z warunków, od którego wypełnienia zależy uruchomienie funduszy przedakcesyjnych [14].

Wykorzystanie środków programu SAPARD warunkowane jest jednak przygotowaniem przez właściwe władze, zgodnie z zasadami wymaganymi w UE, Programu Operacyjnego na okres siedmiu lat i przedstawienie tego programu Komisji Europejskiej¹. Program ten, na zlecenie Komisji, podlega wstępnej ocenie (ex ante) przez nie-

¹ W Polsce za przygotowanie Programu Operacyjnego odpowiedzialne jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych). Program ten winien być zgodny z wymogami Partnerstwa dla Członkostwa i Narodowym Programem Przygotowań do Członkostwa. Komisja Europejska uznała, że wersją Programu Operacyjnego, gotową do negocjacji, jest dokument przekazany do Brukseli przez stronę polską 5 kwietnia 2000. Został on zatwierdzony przez Komisję Europejską 13 września 2000.

zależnych ekspertów. Uzyskanie pozytywnej oceny tego programu warunkuje uruchomienie dla Polski środków programu SAPARD. Nie ulega wątpliwości, że ze względu na dużą szczegółowość tego programu, jak i relatywnie długi czas, który ma być objęty tym programem, jego przygotowanie jest trudne².

Program SAPARD ma funkcjonować w sposób zbliżony do Sekcji Gwarancji funduszu FEOGA. Kraje kandydujące do UE, w tym i Polska, oponowały przeciw zastosowaniu zasad obowiązujących przy wykorzystaniu środków finansowych Sekcji Gwarancji do zarządzania programem SAPARD, ze względu na skomplikowane procedury obowiązujące przy wykorzystaniu tych środków [2]. W UE ze środków Sekcji Gwarancji finansuje się bowiem płatności bezpośrednie, interwencję rynkową oraz subsydia eksportowe. Nie są to działania inwestycyjne. Stąd środki z Sekcji Gwarancji przeznaczone na te cele przyznawane są na okres roczny i jedynie w wyjątkowej sytuacji, jeśli wydatków nie można dokonać z przyczyn niezależnych od beneficjenta, mogą być przeniesione na lata następne, co niewątpliwie utrudnia finansowanie wieloletnich projektów inwestycyjnych.

Konsekwencją tego jest także konieczność tworzenia w krajach kandydujących do UE, w tym również i w Polsce, skomplikowanych i kosztownych struktur organizacyjnych, w tym powołania Agencji Płatniczej [15]. Warunkiem uznania narodowej Agencji przez Komisję Europejską jest jej akredytacja przy istniejącej już na szczeblu Ministerstwa Finansów komórce (tzw. Fundusz Narodowy), kontrolującej prawidłowość całości dokonywanych w danym kraju płatności, których źródłem są środki finansowe Wspólnoty. Niezbędne jest również ustalenie, jaki centralny urząd odpowiada za jej działalność. Następnie, po zweryfikowaniu prawidłowości założeń merytorycznych i organizacyjnych Agencji oraz zdolności do wykonywania zleconych zadań, Komisja dokonuje jej zatwierdzenia. Dopiero wówczas pomiędzy Komisją a krajem kandydującym podpisane zostanie Memorandum Finansowe. W wyniku tego następuje delegowanie zarządzania środkami finansowymi programu SAPARD i wynikającymi z programu płatnościami do kraju kandydującego. Dokonuje się też transfer kapitału na rzecz Agencji niezbędnego do uruchomienia jej działalności [3].

Do zarządzania środkami pomocowymi wyznaczona została w Polsce Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), która w przyszłości ma jednocześnie pełnić funkcję agencji płatniczej. Można mieć jednak wątpliwości, czy słuszną rzeczą jest, aby ARiMR pełniła równocześnie obie te funkcje. Uważa się jednak, że przyjęcie takiego rozwiązania ograniczy w praktyce możliwość skutecznego kontrolowania jej działań [8]³. Podkreślić należy, że realizacja przez Agencję nowych zadań wiąże się z przeprowadzeniem szeregu zmian organizacyjnych, w tym przede

2

Program Operacyjny przygotowany przez MRiRW zawiera m. in.: ogólną charakterystykę Polski oraz charakterystykę sektora rolno-spożywczego i obszarów wiejskich, strategię zawierającą cele, zadania i działania służące wykorzystaniu środków pochodzących z programu SAPARD, opis administrowania środkami i wdrażaniem SAPARD w Polsce itp.

wszystkim utworzeniem szesnastu oddziałów regionalnych. W wypadku ARiMR będzie też ona wymagała m.in.:

- dostosowania struktury organizacyjnej Biura Agencji do wymogów stawianych agencjom płatniczym przez UE;
- wdrożenia systemu informatycznego obejmującego oddziały regionalne Agencji;
- szkolenia pracowników Agencji w kraju przez ekspertów UE oraz za granicą w agencjach realizujących podobne zadania.

Do zadań oddziałów regionalnych Agencji będzie natomiast należało:

- przyjmowanie i rozpatrywanie, pod względem formalnym, wniosków składanych przez podmioty ubiegające się o pomoc publiczną;
- przekazywanie wniosków do decyzji kompetentnych organów regionalnych (tj. Regionalnych Komitetów Sterujących), a po ich podjęciu, do Biura Agencji w celu realizacji płatności;
- monitoring i kontrola terenowa realizacji projektów inwestycyjnych;
- prowadzenie sprawozdawczości w terminach i formach określonych w przepisach UE;
- współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za określanie priorytetów regionalnych oraz uczestnictwo we wdrażaniu pomocy publicznej;
- utrzymanie spójności stosowanych zasad, procedur oraz kontroli we wszystkich instytucjach wdrażających programy strukturalne na terenie całego kraju [11].

Wynika stąd, że na szczeblu regionalnym partnerami Agencji będą instytucje samorządu terytorialnego i administracji państwowej oraz lokalne instytucje i organizacje. Jednostki te będą podejmowały inicjatywy w dziedzinie polityki strukturalnej oraz sporządzały programy regionalne. Niezależnie od tego, w tworzonym systemie instytucjonalnym, ważną rolę odgrywać będą Regionalne Komitety Sterujące, w skład których wejdą przedstawiciele instytucji danego regionu (tj. wojewody, samorządu terytorialnego, administracji rządowej, organizacji społecznych i gospodarczych). Komitety te będą, jak wspomniano, opiniowały wnioski składane przez podmioty ubiegające się o pomoc ze środków publicznych, a także będą miały wpływ na określanie priorytetów regionalnych.

Zgodność sfinansowanych projektów inwestycyjnych z celami programu SAPARD będą co roku kontrolować audytorzy Komisji Europejskiej. W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wykorzystaniu tych środków będą oni mieli prawo wnioskować o

³ Należy też zgodzić się z opinią Z. Gilowskiej, która stwierdza, że w obecnym stanie prawnym „zamiary przekazywania np. części środków z programu SAPARD do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pozostają w sprzeczności albo z konstytucją (nie dopuszczającą dotowania jednostek samorządu terytorialnego inaczej niż z budżetu państwa), albo z normami ustawy o finansach publicznych (niedopuszczającymi swobodnego przekazywania środków publicznych poza sektor finansów publicznych, np. do agencji rządowych) [7].

wstrzymanie dalszego finansowania konkretnego projektu ze środków programu SAPARD bądź też odebrać ARiMR prawa do zarządzania środkami tego programu.

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zaproponowało kryteria, jakie powinno spełniać gospodarstwo rolne, aby mogło uzyskać środki z programu SAPARD. Proponuje się, aby pomoc przeznaczona na inwestycje w gospodarstwach rolnych była kierowana tylko do tych osób, które:

- co najmniej 50% swoich dochodów osiągają z pracy w rolnictwie,
- mają nie więcej niż 55 lat,
- zobowiążą się do prowadzenia gospodarstwa przez minimum 10 lat,
- zobowiążą się do prowadzenia rachunkowości rolnej,
- posiadają odpowiednie kwalifikacje (trzyletnia szkoła zawodowa lub co najmniej 3-letnie samodzielne kierowanie gospodarstwem rolnym),
- uzyskują określony poziom produkcji i mają zapewniony jej zbył [16].

Wpływ programu SAPARD na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w Polsce

W Rozporządzeniu dotyczącym programu SAPARD zaproponowano dziedziny, które objęte zostaną wsparciem ze środków przedakcesyjnych przeznaczonych dla wsi i rolnictwa. W sumie przedstawiono 15 takich obszarów [1]. Podkreślić należy, że poszczególne kraje mają możliwość, wśród zaproponowanych dziedzin, wyboru do realizacji takich, które w ich warunkach są najważniejsze.

W wypadku Polski, jako priorytetowe dziedziny, na które rząd stara się uzyskać dofinansowanie ze środków programu SAPARD, znalazły się m.in.: poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybnych, inwestycje w gospodarstwach rolnych, rozwój i poprawa stanu infrastruktury na obszarach wiejskich, rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w celu tworzenia na tych obszarach miejsc pracy w sektorach pozarolniczych.

Jednym z kierunków wykorzystania środków finansowych w ramach programu SAPARD jest bowiem, jak wspomniano, rozwój infrastruktury. Stąd środki z programu SAPARD zostaną skierowane na budowę i modernizację dróg, na wodociągi i kanalizację, na modernizację wiejskich sieci elektroenergetycznych, na nowe przyłącza telefoniczne oraz budowę składowisk odpadów. Obecnie występują w Polsce znaczne dysproporcje w poziomie rozwoju infrastruktury nie tylko pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, lecz także pomiędzy poszczególnymi obszarami wiejskimi. Ponadto z badań wynika, że funkcjonująca na tych obszarach infrastruktura jest zamortyzowana w około 40%, zaś opóźnienia w stosunku do UE sięgają w tym zakresie około 20 lat [9]. Oznacza to, że pod względem stanu wyposażenia w infrastrukturę wieś polska jest bowiem bardzo zaniedbana. Rozwój infrastruktury, jak wynika z doświadczeń Unii, stanowi nie tylko podstawę wszelkiej działalności gospodarczej, lecz także warunkuje jej zakres,

strukturę i rozmieszczenie przestrzenne. Wpływa on na zwiększenie wytwarzanej w gospodarstwach rolnych produkcji roślinnej⁴. Przyczynia się również do wzrostu atrakcyjności obszarów wiejskich jako miejsc lokalizacji nowych inwestycji. Z prowadzonych bowiem badań wynika, że im bardziej rozbudowana jest infrastruktura w danym regionie, tym region ten przyciąga więcej mobilnego kapitału i mobilnej siły roboczej oraz wyższa jest tam wydajność pracy [17]⁵. Z napływem kapitału wiązałyby się tworzenie na tych obszarach przedsiębiorstw przemysłowych, usługowych, handlowych itp. Umożliwiłoby lokowanie na obszarach wiejskich także innych pozarolniczych działalności gospodarczych. Ułatwiłoby także funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych na tych obszarach. Dzięki temu nastąpiłoby ograniczenie dystansu cywilizacyjnego dzielącego obszary wiejskie od miejskich oraz poprawa jakości życia ludności zamieszkujących te obszary.

W wyniku przeznaczenia z programu SAPARD środków na tworzenie miejsc pracy w sektorach pozarolniczych na obszarach wiejskich powstałyby możliwości uzyskania przez ludność rolniczą alternatywnych źródeł dochodów. Jest to istotne w związku z występującym na obszarach wiejskich jawnym oraz ukrytym bezrobociem, które szacuje się w granicach 1,7–2 mln osób. W początkowym okresie transformacji polskiej gospodarki gospodarstwa rolne odgrywały bowiem rolę bufora socjalnego. Wchłaniały one nadwyżki siły roboczej powstające w restrukturyzujących się zakładach przemysłowych. Zmniejszyło to wprawdzie presję na zapewnienie przez państwo zabezpieczenia socjalnego, ale spowodowało w konsekwencji zahamowanie przekształceń strukturalnych w rolnictwie, w tym postępu w zakresie specjalizacji i koncentracji produkcji oraz zmniejszenia zatrudnienia.

Ze względu na występujące również i w miastach bezrobocie oraz trudności mieszkaniowe ograniczone zostały przepływy migracyjne między wsią a miastem⁶. Nic też nie wskazuje na to, aby w najbliższych latach sytuacja w tym zakresie uległa zmianie. Stąd powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy umożliwiłoby rolnikom rezygnującym z dalszego prowadzenia gospodarstwa oraz bezrobotnym znalezienie pracy w miejscu zamieszkania. Ma to ten niezaprzeczalny walor, w porównaniu z

⁴ Z prowadzonych na świecie badań wynika, że przykładowo jednoprocenowy wzrost zasobów infrastruktury w zakresie melioracji powoduje zwiększenie produkcji roślinnej o 1,62%, a taki sam wzrost sieci utwardzonych dróg przyczynia się do wzrostu produkcji roślinnej o 0,26% [9].

⁵ Szacuje się, że obecnie około 15% wytworzonej na świecie produkcji w rolnictwie traci się w całym łańcuchu żywnościowym z powodu niedostatecznie rozwiniętej sieci dróg, braku obiektów składowych oraz magazynowych. Skutkiem takiej sytuacji jest spadek dochodów rolników i wzrost cen żywności dla konsumentów [9].

⁶ W drugiej połowie lat 70. saldo migracji wieś-miasto przekraczało średnio w roku 200 tys. osób, a obecnie jest wielokrotnie mniejsze (w 1996 roku wyniosło poniżej 30 tys. osób) i wykazuje tendencję spadkową [13].

podjęciem pracy w mieście, że nie wymaga zapewnienia tym ludziom mieszkania. Z migracją rolników do miasta wiąże się jednak nie tylko konieczność zapewnienia mieszkań, ale także rozbudowa infrastruktury (tj. komunikacji, sieci sklepów, placówek służby zdrowia itp.). Są to jednak, jak to powszechnie wiadomo, bardzo kosztowne inwestycje. Zwolnione przez rolników ziemie mogłyby być przeznaczone na powiększenie obszaru pozostałych gospodarstw rolnych. W konsekwencji tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich mogłoby przyczynić się do ograniczenia wysokiego obecnie w polskim rolnictwie, w porównaniu z krajami Unii, zatrudnienia oraz restrukturyzacji gospodarstw rolnych.

Powstanie na obszarach wiejskich miejsc pracy stworzyłoby szanse również prowadzącym gospodarstwa rolne, w tym szczególnie mniejsze, dodatkowego zatrudnienia w pozarolniczych sektorach gospodarki. Podkreślić należy, że zjawisko pozarolniczego zarobkowania występuje niemal we wszystkich krajach świata, w tym również i w tych, w których PKB jest znacznie wyższy niż w Polsce⁷. Według szacunków GUS, w 1996 roku działalność pozarolniczą prowadziło 250 tys. użytkowników gospodarstw (tj. około 8,1% ogółu gospodarstw), a 46 tys. miało zamiar podjąć taką działalność w najbliższym czasie⁸. Dzięki podjęciu działalności pozarolniczej poprawiłaby się sytuacja dochodowa tych jednostek. Według bowiem danych GUS dochody osobiste *per capita* stanowiły na wsi przeciętnie około 69% analogicznych dochodów w miastach. Stąd obecnie na nieco ponad 2 mln gospodarstw rolnych tylko co 4–5 gospodarstwo osiąga dochody pozwalające na reprodukcję rozszerzoną, a 30% znajduje się na granicy ubóstwa, zaś nakłady inwestycyjne w rolnictwie, w wyrażeniu realnym, stanowią jedynie około 50% poziomu z 1990 roku [19]. Wzrost dochodów umożliwiłby bowiem zarówno modernizację gospodarstw, jak i ich powiększenie w drodze zakupu lub dzierżawy ziemi. W wyniku tych procesów następowałby także wzrost popytu na rynku lokalnym na towary przemysłowe i usługi, co w konsekwencji pobudzałoby skłonność do inwestowania na tych obszarach przez podmioty pozarolnicze. Dzięki temu następowałby także wzrost dochodów samorządów lokalnych.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia Unii, celowe wydaje się wspieranie rozwoju na obszarach wiejskich małych i średnich przedsiębiorstw (przemysłowych, handlowych, usługowych itp.), a także rzemiosła, agroturystyki, instytucji udzielających informacji i porad dla przedsiębiorstw itp. Badania wykazują, że jednostki te tworzą na obszarach wiejskich, w związku ze stosowaniem pracochłonnych technik, najwięcej miejsc pracy i efektywnie wykorzystują posiadany kapitał. Stąd relatyw-

⁷ Przykładowo w RFN blisko połowa gospodarstw rolnych osiąga aż 95% dochodów spoza rolnictwa [6].

⁸ W związku z ograniczonymi zasobami finansowymi rolnicy rozwijają głównie takie dziedziny działalności, które nie wymagają dużych nakładów inwestycyjnych. Stąd prowadzą oni na obszarach wiejskich głównie działalność handlową, usługową, rozwijają rzemiosło i chałupnictwo itp. [12].

nie niski jest w tych jednostkach koszt utworzenia jednego stanowiska pracy. Ich powstanie przyczynia się także do poprawy zaspokojenia potrzeb produkcyjnych i bytowych mieszkańców wsi. W sumie powstanie na obszarach wiejskich tych przedsiębiorstw stworzyłoby ekonomiczne podstawy rozwoju społeczności lokalnych [12].

W celu stymulowania napływu kapitału prywatnego na obszary wiejskie należałoby jednak rozbudować system instrumentów ekonomicznych (tj. takich jak: preferencyjne kredyty i ulgi w podatku dochodowym dla osób fizycznych i podmiotów prawnych tworzących nowe miejsca pracy na obszarach wiejskich lub rozwijających kooperację z lokalnymi firmami, ulgi w podatku dochodowym dla rolników prowadzących pozarolniczą działalność itp.). Wykorzystanie tych instrumentów powinno bowiem przyczynić się nie tylko do przyspieszenia rozwoju na tych obszarach infrastruktury i tworzenia miejsc pracy, lecz także wspierać procesy dywersyfikacji gospodarstw rolnych oraz uruchamiać procesy dekoncentracji przemysłu w rejonach wysoko zurbanizowanych itp.

Żałować należy, że w ramach kierunków wykorzystania środków z programu SAPARD nie przewidziano środków na poprawę poziomu wykształcenia ludności zamieszkującej obszary wiejskie. Wykształcenie, jako podstawa tzw. kapitału ludzkiego, uważa się bowiem obecnie za najważniejszy czynnik rozwoju gospodarczego. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie system edukacyjny. Przestrzenne zróżnicowanie w zakresie wszystkich poziomów wykształcenia jest na terenie kraju silnie zróżnicowane. W najgorszej pod tym względem sytuacji znajdują się jednak obszary wiejskie. Z ostatniego spisu rolnego wynika bowiem, że spośród osób pracujących w rolnictwie tylko 0,8% ma wykształcenie wyższe, 0,7% policealne, 2,7% średnie ogólnokształcące, 37,3% zasadnicze i średnie zawodowe, a 58,5% podstawowe (ukończone lub nie). Występowanie takiej sytuacji może w przyszłości spowodować, że powstające na obszarach wiejskich przedsiębiorstwa będą miały trudności ze znalezieniem wykwalifikowanej siły roboczej. Stąd poprawa poziomu wykształcenia mieszkańców wsi, w tym szczególnie młodzieży, stworzyłaby możliwość zatrudnienia jej w tworzonych na obszarach wiejskich przedsiębiorstwach oraz przyczyniłaby się do usunięcia głównej blokady dla pożądaných przekształceń wsi i rolnictwa [18].

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej kierunki rozdysponowania środków pomocowych Unii, w ramach programu SAPARD, można stwierdzić, że wykorzystanie tych środków przyczyni się z pewnością do dywersyfikowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Z powyższych rozważań wynika także, że realizacja tego programu powinna umożliwić zbudowanie odpowiednich struktur instytucjonalnych i opracowanie procedur dla przyszłego pełnego wdrożenia działań strukturalnych opartych na współfinansowaniu przez UE.

Oceniając natomiast poziom pomocy dla rolnictwa i obszarów wiejskich w ramach programu SAPARD, należy stwierdzić, że środki finansowe, które Unia przeznaczy na ten cel, będą, w porównaniu z potrzebami, bardzo skromne. Stąd należałoby wykorzystać je w sposób możliwie najbardziej efektywny. Wiele wskazuje na to, że w

praktyce efektywne wykorzystanie tych środków może być w Polsce, z wielu względów, niezmiernie trudne.

Problemem może okazać się bowiem sprostanie stosowanej w Unii regule współfinansowania projektów inwestycyjnych. W praktyce oznacza to, że realizacja tych projektów warunkowana jest, jak wspomniano, zapewnieniem z budżetu państwa, budżetów lokalnych lub prywatnych środków polskiego wkładu na dofinansowanie realizowanych w ramach tego programu projektów. Sprostanie temu wymogowi będzie wiązało się, jak się wydaje, zarówno z większym niż dotychczas zaangażowaniem państwa, społeczności lokalnych i instytucji związanych z rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich. W związku jednak z występującym w Polsce deficytem budżetowym i podejmowanymi działaniami mającymi na celu jego ograniczenie, a także realizowanymi reformami (służby zdrowia, ubezpieczeń społecznych, oświaty itp.) może okazać się, rzeczą niezmiernie trudną wyasygnowanie z budżetu niezbędnej kwoty na dofinansowanie projektów inwestycyjnych. W związku z tym niezbędne byłoby ubieganie się o kredyty na ten cel z międzynarodowych instytucji finansowych (tj. takich jak: Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Światowy itp.). W tej sytuacji ważnym zadaniem polityki regionalnej w Polsce będzie też rozwój współpracy władz regionalnych z prywatnym biznesem i zachęcanie właścicieli firm do współfinansowania projektów regionalnych dotyczących rozwoju infrastruktury, tworzenia miejsc pracy, ochrony środowiska itp.

Kolejną trudność mogą stanowić ograniczone zdolności absorpcyjne polskiej gospodarki. Wystąpienie bariery absorpcji może spowodować, że przyznane środki pomocowe nie zostaną w pełni wykorzystane. Bariera ta może pojawić się w związku z brakiem w Polsce wielu rozwiązań, instrumentów i instytucji, które funkcjonują w Unii Europejskiej. Przykładowo brak jest, jak dotychczas, w Polsce:

- systemu polityki regionalnej odpowiadającej prowadzonej w UE;
- procedur koordynacji międzyresortowej w zakresie programowania i finansowania rozwoju regionalnego;
- wykwalifikowanych kadr, w tym szczególnie dotyczy to administracji na szczeblu lokalnym, w zakresie przygotowywania wniosków o dofinansowanie projektów ze środków pomocowych Unii;
- instytucji zarządzającej środkami pomocowymi;
- jednostki monitorującej wykorzystanie środków pomocowych itp.

Wynika stąd, że do efektywnego wykorzystania środków pomocowych z UE należałoby przygotować się znacznie wcześniej. Wymaga to opracowania konkretnych programów dostosowawczych, harmonogramów realizacji tych programów, ustalenia struktury instytucjonalnej odpowiedzialnej za wdrażanie programów w życie. Niezbędne byłoby również organizowanie szkoleń pracowników administracji różnych szczebli w zakresie podstaw prawnych polityki strukturalnej w Unii, jej celów, zasad, procedur opracowywania projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych oraz ich realizacji i kontroli.

Prawidłowe i terminowe przygotowanie wniosków stwarza bowiem, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń krajów członkowskich Unii, możliwość realizacji większej liczby programów oraz uzyskania większej kwoty środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na ich realizację. W warunkach polskich szczególnie istotna wydaje się umiejętność prawidłowego przygotowania projektów, w celu uzyskania wsparcia UE, w wypadku samorządów lokalnych. Wynika to z kilku względów. Samorzady te zazwyczaj nie dysponują, jak wspomniano, dostatecznymi dochodami dla realizacji niezbędnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Przykładowo w gminach, które opracowały średniookresowe plany inwestycyjne, okazało się, że kwota niezbędnych nakładów przewyższa co najmniej dwukrotnie ich możliwości budżetowe.

W krajach Unii, zgodnie z zasadą subsydiarności, zadania publiczne lokowane są na możliwie niskim szczeblu pionowej struktury sektora publicznego, tj. jak najbliżej społeczności lokalnych. Doświadczenia Unii wskazują bowiem, że to właśnie samorzady potrafią najlepiej określić najpilniejsze potrzeby danego terenu. Niezależnie od tego realizowane przez samorzady inwestycje, dzięki m.in. zaangażowaniu się społeczności lokalnych, uruchomieniu miejscowych zasobów, ograniczeniu marnotrawstwa środków i bardziej racjonalnego ich wykorzystania, charakteryzują się wysoką efektywnością. W konsekwencji wysoka jest z reguły efektywność wykorzystania przyznanych im funduszy pomocowych. Jest to niezmiernie ważne dla Polski.

Nie można też pominąć faktu, że w wypadku Polski efektywność wykorzystania środków pomocowych z programu SAPARD będzie zależała, w dużym stopniu, od jakości przygotowania i zarządzania projektami przez beneficjentów. Ze względu na brak wśród beneficjentów doświadczeń w tym zakresie pilną sprawą staje się ustalenie, które instytucje winny zająć się przygotowaniem beneficjentów do korzystania ze środków tego programu. Dotyczyłoby to zarówno informowania o możliwościach wsparcia, jak i pomocy w przygotowaniu projektów, pomocy w wypełnianiu aplikacji itp. Wśród tych instytucji wymienia się najczęściej służby doradcze ODR i izby rolnicze. Istnieją jednak obawy, że służby te nie będą w stanie sprostać tym nowym zadaniom, w tym szczególnie ODR-y [5]. Wynika to głównie z braku jasnej, długofalowej wizji rozwojowej tych służb oraz z ograniczeń finansowych.

W tej sytuacji celowe byłoby, jak się wydaje, rozważenie, czy w systemie administrowania środkami pomocowymi UE nie powinny uczestniczyć banki, w tym szczególnie banki spółdzielcze. Przemawiałoby za tym szereg względów.

Od wielu lat banki spółdzielcze udzielają rolnikom i przemysłowi rolno-spożywczemu preferencyjnych kredytów. Stąd posiadają duży zakres wiedzy i bogate doświadczenia w kredytowaniu rolnictwa i innych sektorów gospodarki. Działalność ta jest rozwijana przy szerokiej współpracy z ARiMR.

Ponadto posiadają one rozległą sieć placówek rozmieszczonych na terenie całego kraju. Podkreślić należy, że sieć banków spółdzielczych obejmuje również obszary wiejskie, na których z reguły brak jest innych placówek bankowych. Zapewnia to łatwy dostęp do tych placówek zarówno osób fizycznych, jak i prawnych funkcjonujących na

obszarach wiejskich. W związku z tym znaczną część potencjalnych beneficjentów programu SAPARD będą stanowili obecni klienci banków spółdzielczych.

W wyniku włączenia do systemu administrowania środkami programu SAPARD banki spółdzielcze mogłyby:

- informować potencjalnych beneficjentów indywidualnych oraz instytucjonalnych o celach i zasadach uczestnictwa w programie SAPARD,
- prowadzić doradztwo finansowe dla klientów zainteresowanych realizacją projektu dofinansowanego z tego programu,
- dokonywać oceny wniosków kredytowych pod względem ich zgodności z wymogami programu SAPARD,
- udzielać kredytów beneficjentom indywidualnym i instytucjonalnym w celu umożliwienia im uczestnictwa w programie SAPARD,
- prowadzić rachunki bankowe beneficjentów tego programu,
- prowadzić rozliczenia pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w finansowanie programu oraz między tymi instytucjami a beneficjentami monitorować przebieg realizacji projektu itp. [10].

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że efektywne wykorzystanie środków pomocowych UE warunkowane jest posiadaniem sprawnego systemu administrowania środkami z programu SAPARD oraz z pozostałych programów. Brak bowiem takiego systemu może stwarzać niebezpieczeństwo, że Polska nie uzyska środków w przyznanej wysokości, a jeżeli nawet uzyska te środki, to nie zostaną one efektywnie wykorzystane. W konsekwencji mogłoby to prowadzić do pogłębienia, a nie, jak zakłada się w polityce strukturalnej UE na lata 2000–2006, zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego pomiędzy Polską a dotychczasowymi krajami członkowskimi UE. Natomiast efektywne wykorzystanie środków pomocowych stworzyłoby szansę, jak wykazują doświadczenia najbiedniejszych krajów UE (tj. np. Hiszpanii, Portugalii czy Irlandii), nie tylko przyspieszenia rozwoju najbardziej zacofanych regionów, lecz także ogólnego rozwoju gospodarczego kraju.

Literatura

- [1] 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 pre-accession period (OJ L 161/99).
- [2] Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations. OJ., 26.6.1999, L 160/80.

- [3] Ciepielewska M. 2000. Szczegółowe reguły wdrażania przedakcesyjnego funduszu SAPARD. *Wspólnoty Europejskie* 4: 22–26.
- [4] Czykier-Wierzba D. 1998. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk: 43 i dalsze.
- [5] Drygas M. 2000. Możliwości wsparcia rozwoju obszarów wiejskich w Polsce ze środków Unii Europejskiej — terażniejszość i przyszłość. Referat na konferencję naukową nt.: „Znaczenie funduszy przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych dla rozwoju gospodarczego Polski”, zorganizowaną przez Katedrę Integracji Europejskiej im. J. Monneta SGH w Jabłonie k. Warszawy w dniach 26–27 czerwca.
- [6] Duczkowska-Małysz K. 1999. Jak daleko do Europy? *Nowoczesne Rolnictwo* 8: 29–30.
- [7] Gilowska Z. 2000. Pożądany mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego. IBnGR, Lublin, seria Polska Regionów 5: 12.
- [8] Hausner J. 2000. Polityka strukturalna i fundusze przedakcesyjne — perspektywa krajowa. Referat na konferencję pt.: „Znaczenie funduszy przedakcesyjnych i funduszy strukturalnych dla rozwoju gospodarczego Polski”, zorganizowaną przez Katedrę Integracji Europejskiej im. J. Monneta SGH w Jabłonie w dniach 26–27 czerwca.
- [9] Kulawik J. 1999. Problemy finansowania infrastruktury ekonomicznej wsi i rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa: 30–31.
- [10] Małkowski J., Rokita J. 2000. SAPARD dla rozwoju polskiego rolnictwa (cz. II). *Bank Spółdzielczy* 6: 25.
- [11] Mielniczuk M. 1999. Regionalne projekty rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. *Bank Spółdzielczy* 11: 10–12.
- [12] Niedzielski E. 1999. Bezrobocie i przedsiębiorczość gospodarcza na obszarach wiejskich. W: Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości gospodarczej na obszarach wiejskich w kontekście integracji europejskiej. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Praca zbiorowa pod red. E. Niedzielskiego, Olsztyn: 191–202.
- [13] Rosner A. 1998. Nie doceniane problemy wsi. *Nowe Życie Gospodarcze* 6: 22–23.
- [14] Rowiński J. 1999. Integracja gospodarki żywnościowej i zagraniczne źródła finansowania restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa: 42.
- [15] Rural Development 2000–06: two financial management system. 2000. *Newsletter* 21: 1–3.
- [16] Szot E. 1999. Najpierw potrzebna definicja. *Rzeczpospolita* z dnia 30 listopada: B 2.
- [17] Wilkin J. 1996. Obszary wiejskie w polityce rozwoju gospodarczego Polski. W: Polityka rolna — element polityki rozwoju gospodarczego Polski. PTE, FAPA, Komitet Ekonomiki Rolnictwa PAN, Warszawa: 32.
- [18] Woś A., Zegar J. 1999. Jak wyprowadzić wieś na prostą? *Nowoczesne Rolnictwo* 10: 4–5.
- [19] Zegar J. 1999. Finansowanie rozwoju wsi. *Nowoczesne Rolnictwo* 8: 4.

The role of pre-accession aid of the EU in multifunctional development of the rural areas in Poland

Key words: European Union, pre-accession programmes, multifunctional development of rural areas

Summary

Development of rural areas in Poland is hampered by several barriers of economic, technical and social nature. This situation can be improved by adopting the policy of multifunctional development of rural areas.

However, the implementation of such a policy requires financial means that cannot be provided from the state budget. Alternative sources of financing include pre-accession programmes of the European Union (PHARE, ISPA, SAPARD). The possibility of financing multifunctional development of rural areas in Poland from EU programme SAPARD was discussed in the paper.