KATARZYNA MUSZYŃSKA

Oddziaływanie zorganizowanych funduszy pomocowych na rozwój sektora rolno-żywnościowego w Polsce od roku 2000

1. Wstęp

Od dziesięciu lat polskie rolnictwo i wieś uczestniczą w procesie transformacji gospodarki narodowej. Przejście od centralnego sterowania do regulacji rynkowej postawiło przed rolnictwem szereg zadań, od których realizacji zależy miejsce wsi i rolników w procesach rozwojowych kraju. Restrukturyzacja i modernizacja sektora rolno-żywnościowego jest również warunkiem koniecznym realizacji strategicznego celu Polski, jakim jest członkostwo w Unii Europejskiej. Działania w tym zakresie nabierają szczególnego znaczenia w świetle opinii, iż właśnie dostosowanie sektora rolno-żywnościowego jest głównym źródłem kontrowersji i opóźnień w procesie negocjacji pomiędzy Polską a Unią.

Proces niwelowania różnic rozwojowych i dostosowywania polskiego rolnictwa do standardów unijnych będzie wymagał nie tylko aktywizacji społeczności lokalnych i rozwinięcia systemu doradztwa rolniczego[1], ale przede wszystkim znacznych nakładów finansowych. W tym zakresie ogromną rolę mogą odegrać – w sytuacji ograniczonych środków budżetowych – fundusze przyznane Polsce przez Unię w ramach programów pomocowych. Do roku 2000 Polska korzystała głównie ze środków w ramach działającego od 1989 r. programu PHARE.

2. Funkcjonowanie programu PHARE w latach 1989-1999

Decyzja o utworzeniu programu PHARE została podjęta w lipcu 1989 r. przez siedem najbardziej uprzemysłowionych państw świata (tzw. G-7) w czasie

[1] Por. M. Drygas, A. Grochulski, C. Siekierski, *Rola programów pomocowych w procesie rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programu PHARE*, „Wieś i Rolnictwo" 1996, nr 4, s. 208.

spotkania w Paryżu. W grudniu tego samego roku Rada Ministrów Unii Europejskiej podjęła decyzję o udzieleniu bezzwrotnej pomocy Polsce i Węgrom – pierwszym beneficjentom programu[2]. Program miał wspomagać proces tworzenia systemu gospodarki rynkowej, a jego podstawowym celem było wspomaganie:

- procesu transformacji gospodarki krajów centralnie zarządzanych;
- procesów dostosowawczych umożliwiających spełnienie warunków wymaganych od przyszłych członków Unii Europejskiej.

Pomoc udzielana w ramach programu polegała w znacznej mierze na transferze *know-how* do tych sektorów gospodarki krajów-beneficjentów, które przez zainteresowanych zostały uznane za priorytetowe. Tak rozumiana współpraca przybierała różne formy:

- badań wstępnych i opracowywania planów działania,
- doradztwa w zakresie określania polityki rozwoju danego sektora i jej realizacji,
- wsparcia technicznego;
- szkoleń.

Program PHARE w czasie realizacji podlegał ciągłym przemianom w zależności od potrzeb poszczególnych krajów (tabela 1). W przypadku Polski decydujący wpływ na tę ewolucję miała szybkość wprowadzania reform gospodarczych oraz postępy polskiej administracji w zakresie adaptacji oferowanej pomocy do bieżących potrzeb.

Tabela 1. Przeznaczenie pomocy z programu PHARE w Polsce w latach 1989-1999

Okres	Charakterystyka
1989-1991	głównie pomoc doraźna (humanitarna)
1991-1994	głównie pomoc doradcza i szkoleniowa (*know-how*)
1994-1997	głównie wsparcie inwestycji
1997-1999	wsparcie procesu integracji z UE

Źródło: M. Olszewski, *PHARE w Polsce 1991-1997*, Opracowania Centrum Informacji Europejskiej, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1999.

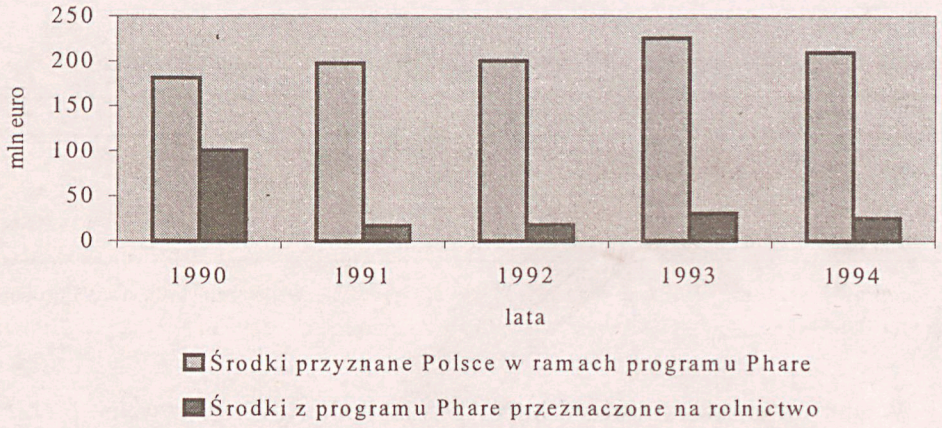
W pierwszym okresie środki kierowano głównie na rozwiązywanie problemów wynikających z przystosowania państwa do wdrożenia gospodarki rynkowej. Wówczas poza programami finansowymi otrzymywaliśmy głównie pomoc towarową, co pomagało równoważyć niedostatki rynkowe w kilku podstawo-

[2] Rozporządzenie nr 3906/89 dotyczące programu Phare zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym (Official Journal) L375 z 23 grudnia 1989 r. Rozporządzenie to dotyczyło Polski i Węgier, a następnie zostało uzupełnione o poprawki, dzięki którym możliwe było objęcie pomocą również innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

wych dziedzinach gospodarki. Następnie oferowano Polsce głównie pomoc techniczną w postaci wyszkolonych ekspertów. Zajmowali się oni przekazywaniem niezbędnej wiedzy i organizacją szkoleń dla polskich urzędników i przedsiębiorców. Z czasem jednak zaangażowanie ze strony ekspertów zaczęło maleć. Wzrost liczby projektów o charakterze inwestycyjnym oraz wyuczenie odpowiedniej kadry w Polsce pozwoliło na powoływanie wyspecjalizowanych agencji i fundacji zajmujących się poszczególnymi obszarami oddziaływania programu PHARE. Wdrażanie programu w części przeznaczonej na rozwój wsi i rolnictwa zostało powierzone Fundacji Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), której działalność została ukierunkowana na wspieranie:

- rozwoju rolnictwa i jego otoczenia,
- tworzenia instytucjonalnej infrastruktury rynku rolnego,
- przedsięwzięć na rzecz integracji sektora rolnego z UE,
- przekształceń strukturalnych i własnościowych w rolnictwie i jego otoczeniu,
- poprawy efektywności gospodarowania,
- rozwoju obszarów wiejskich.

Rolnictwo jest jednym z priorytetów w ramach programu – każdego roku ponad 10% środków przyznanych Polsce było przeznaczone na finansowanie działań w tym sektorze (rys. 1).



Rys. 1. Środki przyznane Polsce w ramach programu PHARE w latach 1990-1994
Źródło: Opracowanie własne na podstawie M. Olszewski, *PHARE w Polsce 1991-1997*, Opracowania Centrum Informacji Europejskiej, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1999.

W lipcu 1998 r. Komitet Sterujący PHARE podjął decyzję o finansowaniu Specjalnego Programu Przygotowawczego do Funduszy Strukturalnych. Program ma na celu wsparcie działań przygotowujących polską administrację do przejęcia Funduszy Strukturalnych. Po raz pierwszy z tego typu funduszami

Polska spotka się przy realizacji programów: SAPARD i ISPA. Będą one przypominały Fundusze Strukturalne, które są dostępne tylko dla członków Unii Europejskiej. W celu realizacji Specjalnego Programu Przygotowawczego poszczególne ministerstwa opracowały i przekazały do akceptacji swoje projekty wykorzystania środków na ten cel. Zostały one pogrupowane w następujące dziedziny (komponenty):

1) przygotowanie strategii rozwojowych,

2) ustanowienie podstaw prawnych i administracyjnych dla Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności oraz programów pomocy przedakcesyjnej ISPA i SAPARD,

3) przygotowanie programów rozwoju regionalnego w wybranych regionach.

W ostatnich dwóch latach funkcjonowania PHARE wdrażane w jego ramach projekty bardzo mocno były powiązane z procesami integracji opartymi na Narodowej Strategii Przygotowania do Członkostwa w UE. Działania w sektorze rolno-żywnościowym obejmowały:

- przygotowanie do wdrożenia Wspólnej Polityki Rolnej,
- wzmocnienie standardów weterynaryjnych i fitosanitarnych,
- poprawę standardów higieny w wybranych zakładach przetwórstwa mleka,
- Specjalny Program Przygotowawczy do Funduszy Strukturalnych UE,
- przygotowanie systemów rejestracji ziemi i zwierząt[3].

3. Zmiany w systemie finansowania działań przedakcesyjnych od 2000 r.

Od roku 2000, zgodnie z ustaleniami zawartymi w Agendzie 2000, kraje pretendujące do członkostwa w Unii Europejskiej mogą się ubiegać o korzystanie ze środków w ramach tzw. funduszy przedakcesyjnych. Polska będzie otrzymywała pomoc finansową z dwóch nowych programów przedakcesyjnych – ISPA (wzorowanym na unijnym Funduszu Spójności) i SAPARD (finansowanym z budżetu Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej) oraz ze zreformowanego PHARE 2. Udzielana pomoc będzie służyła realizacji wskazań zawartych w dokumencie Komisji Europejskiej – Partnerstwo dla członkostwa.

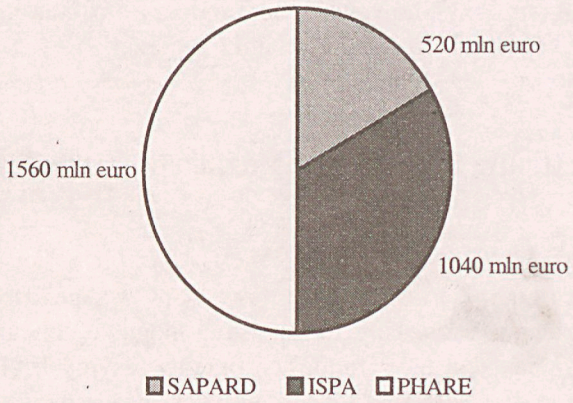
Pomocą przedakcesyjną oprócz Polski będą objęte: Czechy, Węgry, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia, Rumunia i Bułgaria. Kraje te przez ostatnie dziesięć lat uczestniczyły w największym programie bezzwrotnej pomocy

[3] Por. *SAPARD Program operacyjny dla Polski*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000, wersja uzupełniona z dnia 27.03.2000, s. 41.

Tabela 2. Zakres oddziaływania przedakcesyjnych programów pomocowych

Nazwa programu	Zakres oddziaływania
PHARE 2 Poland and Hungary – Assistance for Restructuring their Economies Pomoc w Restrukturyzacji Gospodarki Polski i Węgier	budowa instytucji i wsparcie inwestycyjne
SAPARD Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Developement Przedakcesyjny Instrument Wsparcia Rolnictwa i Obszarów Wiejskich	rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich
ISPA Instrument for Structural Policies for Pre-accession Przedakcesyjny Instrument Strukturalny	ochrona środowiska i transport

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *SAPARD Program operacyjny*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000, wersja uzupełniona z dnia 27.03.2000.



Rys. 2. Struktura funduszy preakcesyjnych
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *SAPARD Program operacyjny*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000, wersja uzupełniona z dnia 27.03.2000.

dla państw Europy Środkowej – PHARE. Funkcjonowanie wszystkich trzech programów zaplanowano na lata 2000-2006. Rocznie na realizację tej pomocy Unia Europejska przeznaczy 3120 mln euro (rys. 2).

Unia Europejska na podstawie wskaźników statystycznych (tj. obszaru, gęstości zaludnienia) oraz ekonomicznych (poziomu PKB, poziomu PKB *per capita*) będzie określać wysokość pomocy przypadającej na dany kraj. Istotny wpływ na określenie wysokości pomocy będą również miały postępy w zakresie

przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej oraz stopień wykorzystania środków pomocowych. Wziąwszy pod uwagę wskaźniki statystyczne i gospodarcze Polski, możemy liczyć na pomoc w wysokości około 650 mln euro rocznie, z tego w ramach:

- PHARE 2 – około 250 mln euro,
- ISPA – około 250 mln euro,
- SAPARD – około 150 mln euro.

Dotychczas w ramach programu PHARE Polska otrzymywała rocznie średnio 200–210 mln euro. Wynika z tego, że pomoc Unii Europejskiej dla naszego kraju może wzrosnąć trzykrotnie. Kraj, który przystąpi do Unii Europejskiej, straci dostęp do Funduszy Przedakcesyjnych i automatycznie zostanie objęty pomocą z Funduszy Strukturalnych.

Udzielenie krajom ubiegającym się o członkostwo tak dużej pomocy spowoduje, że będzie konieczne włączenie tychże funduszy do systemu finansów publicznych poszczególnych krajów, a to będzie wymagało poważnych zmian. Aby cały proces dystrybucji środków pochodzących z Unii Europejskiej przebiegał sprawnie, opracowano projekt usprawnienia instytucji odpowiedzialnych za koordynowanie tej pomocy w Polsce. Podstawowe ustalenia dotyczące tej kwestii zostały zawarte w Partnerstwie dla członkostwa – dokumencie przyjętym przez Komisję Europejską 25 marca 1998 r.

Zawarto w nim rekomendacje przedstawione w opiniach na temat wniosków o członkostwo w UE[4]. Zamieszczone tam zalecenia postanowiono realizować w ramach Narodowych Programów Przyjęcia Dorobku Prawnego Wspólnot. W Polsce dokument ten został nazwany Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC). Dokumenty zostały stworzone przez rządy krajów stowarzyszonych w porozumieniu z Komisją Europejską i mają one charakter konkretnego programu działań uznanych za niezbędne w dostosowaniu do członkostwa w Unii Europejskiej.

W Partnerstwie dla członkostwa określono również zasady dotyczące pomocy finansowej i technicznej Unii Europejskiej dla krajów stowarzyszonych. Program PHARE został uznany za podstawowy instrument finansowania w ramach wzmocnionej strategii przedczłonkowskiej. Pomoc finansowa będzie kierowana na wskazane w Partnerstwie i NPPC obszary (dziedziny). Programy finansowane ze środków unijnych będą ściśle związane z przejmowaniem przez kraje stowarzyszone dorobku wspólnotowego. W ten sposób Partnerstwo dla członkostwa stało się jednym z głównych dokumentów w procedurze corocznego programowania PHARE, gdyż wskazuje ono cele, na które może być przeznaczana pomoc. Projekty czy programy działań wynikające z realizacji Partnerstwa dla

[4] Dotyczy to opinii wydanych w pakiecie Agenda 2000 przez Komisję Europejską 15 lipca 1997 r.

członkostwa i NPPC zgodnie z zasadą współfinansowania będą wspierane przez budżet państwa, program PHARE i inne źródła (np. Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy).

4. Reforma programu PHARE – PHARE 2

Od 2000 r. Polska będzie otrzymywała pomoc w ramach zreformowanego programu PHARE 2. Wprowadzenie dwóch nowych instrumentów pomocy (SAPARD – rolnictwo oraz ISPA – ochrona środowiska i transport) spowoduje, że z PHARE 2 nie będzie kontynuowane wspieranie działań przewidzianych w ramach tych instrumentów.

Od 1998 r. doszło do znacznych zmian w całym systemie dystrybucji środków z programu. Wiąże się to z faktem, iż system finansowy PHARE stał się integralną częścią wspomnianego Partnerstwa dla członkostwa, które wraz z NPPC zastąpiło dokumenty dotychczas programujące PHARE, czyli Programy Indykatywne i Wieloletnie Programy Indykatywne. Wsparcie reform związanych z celami zawartymi w Partnerstwie dla członkostwa jest prowadzone w głównej mierze ze źródeł krajowych (budżet państwa). Polski rząd przygotowuje konkretne strategiczne plany, które w większej części musi sam sfinansować. Pozostałą część funduszy przekaże nam UE. Aby taka pomoc była lepiej zarządzana, unijne fundusze są od tego roku integralną częścią polskiego systemu funduszy publicznych, gromadzonych na specjalnym koncie w NBP, i są objęte nową ustawą o finansach publicznych. Takim strategicznym planem jest właśnie NPPC, w którego realizacji pomoże nam PHARE 2. Innym strategicznym planem jest Narodowy Plan Rozwoju. Składa się on z 6 strategii sektorowych dla:

- rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich,
- ochrony środowiska,
- transportu,
- rybołówstwa,
- polityki społecznej,
- rozwoju regionalnego,

oraz 16 regionalnych (dla każdego nowego województwa). Strategię w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich pomoże realizować program SAPARD, a na strategiczne plany dotyczące strategii transportowej i ochrony środowiska otrzymamy wsparcie z programu ISPA. Działania w ramach programu PHARE będą skupione na realizowaniu niektórych zadań pozostałych planów.

Środki przeznaczone dla danego kraju, jeśli nie będą odpowiednio zagospodarowane, będą zredukowane. Odebrane sumy będą przesuwane do ogólnej puli

pieniędzy przeznaczonej na programy wielonarodowe. Taką procedurę zastosowano wobec Polski w 1998 r. W maju tegoż roku po wstępnej ocenie naszych projektów na realizację PHARE z budżetu 1998 r. zredukowano pierwotnie przyznane fundusze o 34 mln euro. Trafiły one do wspólnej kasy wszystkich krajów – odbiorców pomocy.

Około 30% budżetu funduszu będzie przeznaczone na wsparcie rozwoju instytucji i struktur administracyjnych działających na zasadach zbliżonych do unijnych oraz na opracowanie strategii rozwoju dla poszczególnych sektorów gospodarki i regionów kraju. Zadania te muszą być realizowane przez zespoły specjalistów, którzy są niezbędni do wprowadzenia unijnego prawa w życie. W konkretnych projektach środki z programu PHARE 2 będą przeznaczone na wsparcie procesów dostosowawczych polskiego prawa do unijnego oraz na przygotowanie do realizacji unijnej polityki w różnych dziedzinach. Będą tworzone instytucje odpowiadające za współpracę z unijnymi w zakresie realizacji wspólnej polityki w poszczególnych sektorach. Polegać ona będzie nie tylko na koordynowaniu wspólnych działań, ale również na realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, Polityki Strukturalnej oraz innych wspólnotowych inicjatyw. Na działania w tym zakresie będzie przekazana niemal jedna trzecia pieniędzy z puli PHARE 2. Same przygotowania do ustanowienia systemu organizacji rynku rolnego przed rozciągnięciem na Polskę Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej pochłoną niemal 6 mln euro.

Pomoc inwestycyjna, na którą przeznaczono 70% całego budżetu PHARE 2, będzie kierowana na dwa cele. Pierwszy z nich służy inwestowaniu we wdrażanie unijnego prawa. W jego ramach będą realizowane projekty, które zakładają wprowadzanie w życie unijnych norm i standardów. Bedą również wzmocnione instytucje, które posłużą do ich egzekwowania (np. bezpieczeństwo i higiena pracy, sprawiedliwość, kontrola granic i kontrola weterynaryjna). Drugim kierunkiem wsparcia będzie inwestowanie w projekty, które pomogą osiągać Polsce coraz wyższy poziom rozwoju i wyrównać różnice pomiędzy regionami.

Wspierane przez PHARE 2 w ramach strategii działania obejmą wzrost działalności sektora produkcyjnego (zróżnicowanie działalności gospodarczej, rozwój sektora prywatnego, modernizacja przemysłu) oraz poprawę infrastruktury związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej (inwestycje w ochronę środowiska, transport, przedsięwzięcia polepszające dostęp do miejsc, w których rozwija się przemysł i handel).

5. Przeznaczenie programu ISPA

Program ten ma na celu ujednolicenie poziomu rozwoju infrastruktury technicznej w państwach ubiegających się o członkostwo w UE w zakresie trans-

portu i ochrony środowiska. Ma on odgrywać rolę podobną do roli Funduszu Spójności w Unii Europejskiej i będzie funkcjonował na zbliżonych zasadach. Specyficzny charakter i zasady obowiązujące przy ISPA mają również pomóc polskim samorządom i administracji w przygotowaniu się do funkcjonowania w polityce strukturalnej UE. W ten sposób uzyskane doświadczenia w zakresie funkcjonowania ISPA będziemy mogli wykorzystać do czerpania środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności po wstąpieniu do UE.

Na realizację ISPA w latach 2000-2006 UE ma przeznaczyć 7 mld euro – około 1 mld euro rocznie. Celem podstawowym programu jest przygotowanie krajów stowarzyszonych do członkostwa w UE w dziedzinie infrastruktury ochrony środowiska i transportu. Za priorytety w jego funkcjonowaniu uznano:

- ochronę środowiska
  - zwalczanie problemów spowodowanych zanieczyszczeniem wód i powietrza,
  - pomoc w zakresie utylizacji odpadów,
  - wsparcie wdrażania *acquis communautaire* w zakresie ochrony środowiska,
- transport
  - rozwój infrastruktury transportowej,
  - połączenie systemów komunikacyjnych z infrastrukturą krajów członkowskich UE,
  - budowa transeuropejskiej sieci transportowej.

Realizacja programu ma się rozpocząć w 2000 r. i trwać do 2006 r. Fundusz wesprze przede wszystkim regiony pozbawione infrastruktury transportowej i komunalnej lub obszary, gdzie niedorozwój uniemożliwia sprawne funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej. W szczególności program służy do realizacji celów wyszczególnionych w dokumentach Partnerstwo dla członkostwa i Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej. Ze względu na charakter przedsięwzięć z dziedziny transportu inicjatywę składania propozycji finansowania z ISPA ma głównie Dyrekcja Generalna Dróg Publicznych. W dziedzinie ochrony środowiska projekty będą składały głównie samorządy lub związki samorządowe, które w ostatecznym rozrachunku będą również beneficjentami tych projektów. Z uwagi na wielkość naszego kraju, liczbę ludności, dochód narodowy brutto oraz znaczne braki w polskiej infrastrukturze technicznej w zakresie ochrony środowiska i transportu możemy liczyć na około 250–300 mln euro rocznie. Ten budżet po połowie będzie przeznaczony na transport i ochronę środowiska. Wielkość tej pomocy będzie również uzależniona od postępów przygotowań do integracji Polski z Unią Europejską oraz od stopnia wykorzystania środków tego programu. ISPA nie jest programem ukierunkowanym na wsparcie rozwoju wsi, jednak zakres jego oddziaływania obejmuje swym zasięgiem obszary wiejskie.

6. Zasady funkcjonowania programu SAPARD

Program ten ma za zadanie wesprzeć modernizację rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Będzie on finansowany przez Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej[5]. Ma wesprzeć priorytetowe przemiany w krajach Europy Środkowo-Wschodniej starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Jego celem jest rozwiązywanie problemów dotyczących trwałego dostosowania sektora rolnego i obszarów wiejskich do członkostwa w UE oraz pomoc we wdrażaniu dorobku prawnego Wspólnot (*acquis communautaire*) obejmującego te dziedziny.

Działania podejmowane w ramach programu powinny być zgodne z jednej strony z Narodowym Programem Przygotowania do Członkostwa, a z drugiej z podstawowymi zasadami polityki UE. Na realizację programu w 10 kandydujących krajach UE będzie przeznaczać 560 mln euro rocznie. Ilość środków, jakie zostaną przyznane danemu krajowi w ramach programu SAPARD, zostanie określona na podstawie:

- liczby ludności rolniczej (Polska około 40%)
- powierzchni użytków rolnych (Polska około 30%),
- wysokości produktu krajowego brutto na osobę (Polska zajmuje 6 miejsce wśród 10 krajów objętych programem),
- specyfiki sytuacji terytorialnej.

Z uwagi na powyższe kryteria szacuje się, że Polska otrzyma w ramach programu 1–2 mln euro rocznie. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wkład ze strony Unii Europejskiej w planowane inwestycje może wynieść nie więcej niż 75% poniesionych na nie kosztów. Współfinansowane inwestycje będą się dzielić na dwie grupy:

- projekty generujące dochody, 50% kosztów musi pokryć zgłaszający projekt,
- projekty, których realizacja nie generuje dochodów, w tym przypadku pomoc może, ale nie musi, przekroczyć 50% (maksymalnie 75% kosztów).

Z zaproponowanych przez UE działań, które mogą być finansowane przez SAPARD, każdy z krajów powinien wybrać swoje priorytety w ramach tzw. programu indykatywnego (np. inwestycje w gospodarstwa rolne, poprawa efektywności rynku, rozwój i poprawa infrastruktury wiejskiej, leśnictwo, zróżnicowanie działalności gospodarczej, które zapewni rolnikom inne źródła dochodu, renowacja i rozwój wsi, poprawa standardów higienicznych i jakościowych czy rozwijanie metod produkcji sprzyjających środowisku naturalnemu).

[5] Jest to jeden z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej; jego zadaniem jest wspieranie transformacji struktury rolnictwa oraz pomoc w rozwoju obszarów wiejskich.

Na podstawie analizy sytuacji na obszarach wiejskich i w sektorze rolno-spożywczym przyjęto, że w Polsce program operacyjny SAPARD będzie się opierać na dwóch zrównoważonych osiach priorytetowych: poprawie efektywności sektora rolno-spożywczego oraz poprawie warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenia miejsc pracy. Osie te, zgodnie z założeniami zawartymi w rozporządzeniu Rady (UE) 1268/99, mają służyć do realizacji zadań strategicznych programu SAPARD w Polsce (tabela 3), które określono jako:

- poprawa ekonomicznej konkurencyjności polskiego sektora rolno-spożywczego na rynku krajowym i międzynarodowym,
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do standardów *acquis communautaire* w zakresie jakości, higieny i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska,
- stymulowanie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej na wsi.

Tak sformułowane cele programu są zgodne z założeniami spójnej polityki strukturalnej rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa przyjętymi przez Radę Ministrów w lipcu 1999 r. oraz kierunkami polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Jednostką odpowiedzialną ze strony polskiej za koordynację prac nad przygotowaniem programu SAPARD jest Departament Pomocy Przedakcesyjnej i Funduszy Strukturalnych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Za administrowanie środkami Unii Europejskiej w Polsce odpowiada Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która pełni funkcję agencji płatniczej dla programu SAPARD. W ramach tej funkcji ARMiR będzie:

- akceptować wnioski, tj. weryfikować podstawy i określać sumę, jaka powinna być wypłacona,
- dokonywać płatności, wydając polecenia przelewu dla banku,
- księgować płatności.

Zadania te wymagają przebudowy struktur wewnętrznych ARMiR, tak aby zapewnić sprawne wykorzystanie środków pomocowych, obiektywną ocenę i wybór projektów do współfinansowania oraz kontrolę zgodności wydatkowanych środków z planem. Efektywność wykorzystania przyznanych Polsce środków będzie zależeć od kilku czynników[6]:

- programowania, czyli długofalowego wyboru priorytetowych celów i zadań, precyzyjnego określenia grup beneficjentów i dopracowania kryteriów uprawniających do korzystania ze wsparcia,

[6] Por. A. Andrychowicz, M. Drygas I. Lisztwan, *Wybrane problemy przygotowania Polski do wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej z programu SAPARD*, „Wieś i Rolnictwo" 2000/61.

Tabela 3. Priorytety, działania i cele programu SAPARD w Polsce na lata 2000-2006

OŚ PRIORYTETOWA I poprawa efektywności sektora rolno-żywnościowego		OŚ PRIORYTETOWA II poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej i tworzenie miejsc pracy	
działanie I poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych	działanie II inwestycje w gospodarstwach rolnych	działanie III rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	działanie IV różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich
Cele ogólne działań			
Poprawa bezpieczeństwa produkcji żywności i jakości artykułów żywnościowych Zwiększenie liczby zakładów przetwórczych spełniających standardy sanitarne i weterynaryjne UE w zakresie przetwórstwa żywności Wspieranie racjonalizacji, restrukturyzacji i postępu w sektorze dla zwiększenia jego konkurencyjności i ułatwienia dostosowania do funkcjonowania na jednolitym rynku Wzmacnianie grup producentów i ich związków, w szczególności dla wdrożenia zasad Wspólnej Polityki Rolnej Ograniczenie niekorzystnego oddziaływania zakładów przetwórczych na środowisko naturalne	poprawa jakości produkcji rolniczej przez udoskonalenie wyposażenia technicznego gospodarstw i dostosowanie warunków produkcji do wymogów *acquis communautaire* restrukturyzacja produkcji rolniczej jako warunek poprawy efektywności gospodarstw i dostosowania do potrzeb rynku ukierunkowanie produkcji zgodnie z naturalnymi warunkami środowiska przyrodniczego, zminimalizowanie niekorzystnego oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko naturalne oraz zachowanie krajobrazu	zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych zapewnienie mieszkańcom wsi odpowiedniego standardu życia	wspieranie aktywności gospodarczej na obszarach wiejskich poza tradycyjnym rolnictwem przez podnoszenie świadomości mieszkańców obszarów wiejskich oraz przez wsparcie inwestycji promocja praktyk i metod produkcji rolniczej związanych z ochroną krajobrazu i ograniczeniem zagrożeń dla środowiska, wynikających z marginalizacji lub intensyfikacji produkcji rolniczej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *SAPARD Program operacyjny*, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000, wersja uzupełniona z dnia 27 marca 2000.

- sprawnego działania systemu wdrożeniowego, czyli jakości obsługi administracyjnej ze strony ARMiR, jednolitego stosowania zasad i procedur formalnych,
- świadomego i aktywnego zaangażowania potencjalnych beneficjentów, gdyż środki programu będą mogły być wydatkowane tylko na konkretne, wnioskowane przez nich przedsięwzięcia.

7. Zakończenie

Dotychczasowe doświadczenia w zakresie realizacji programu PHARE wskazują, iż jest to bardzo użyteczny instrument wspierania procesu dostosowywania wsi i rolnictwa do uwarunkowań Unii Europejskiej. Należy przypuszczać, że wdrażane w 2000 r. programy strukturalne w jeszcze większym stopniu przyczynią się do realizacji zadań preakcesyjnych. Nie należy się jednak spodziewać, że środki programów SAPARD, ISPA czy PHARE 2 rozwiążą wszystkie problemy polskiej wsi i sektora rolno-żywnościowego. W stosunku do potrzeb są to środki skromne i z pewnością nie zaspokoją zapotrzebowania, choć z pewnością przyczynią się do poprawy sytuacji. Ważne z punktu widzenia Polski jest to, że korzystanie z SAPARD będzie się odbywać według procedur odpowiadających metodom współfinansowania z Funduszy Strukturalnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a to przygotuje zarówno chcących skorzystać z tej pomocy, jak i wszystkie obsługujące program instytucje do korzystania ze wspólnych środków po przystąpieniu do Unii.

Literatura

Andrychowicz A., Drygas M., Lisztwan I., *Wybrane problemy przygotowania Polski do wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej z programu SAPARD*, „Wieś i Rolnictwo" 2000/2.

Drygas M., Grochulski A., Siekierski C., *Rola programów pomocowych w procesie rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programu PHARE*, „Wieś i Rolnictwo" 1996/4.

Olszewski M., *PHARE w Polsce 1991-1997*, Opracowania Centrum Informacji Europejskiej, Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1999.

SAPARD Program operacyjny dla Polski, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2000.

KATARZYNA MUSZYŃSKA

INFLUENCE OF THE ORGANISED ASSISTANCE FUNDS ON THE DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL-FOOD SECTOR IN POLAND FROM THE YEAR 2000

Summary

The article tries to answer the question about the role of organised assistance funds in the adjustment of the Polish agricultural-food sector to the EU requirements. The first part presents a brief review of the directions of influence and the way of organising the pre-accession assistance before the year 2000. Further on the article outlines changes in the functioning of the irreclaimable assistance system resulting from the resolutions of Agenda 2000. The subject of a more detailed analysis are the reformed programme Phare 2 as well as ISPA and SAPARD. Particular attention is paid to SAPARD which was established in order to support the agricultural-food sector. The article describes how it functions, what are the criteria for allocating the means, the main activities and main objectives. The final part presents some factors which most probably will influence the effectiveness of using the EU's pre-accession assistance.