



JANUSZ BANECKI, IWONA NURZYŃSKA, TOMASZ WIATRAK<sup>1</sup>

## **SEKTOROWY PROGRAM OPERACYJNY „RESTRUKTURYZACJA I MODERNIZACJA SEKTORA ŻYWNOŚCIOWEGO ORAZ ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH NA LATA 2004–2006”. WSTĘPNA OCENA**

### **WPROWADZENIE**

Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006” był jednym z głównych instrumentów przekształceń strukturalnych w sektorze rolno-żywnościowym i na terenach wiejskich w pierwszym okresie po akcesji do Unii Europejskiej i jako taki zawarty został w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006 (NPR 2004–2006) określonym ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. 2004 nr 116, poz. 1206). NPR 2004–2006 określił strategiczne cele wykorzystania funduszy strukturalnych przez Polskę w latach 2004–2006. Znalazło to odzwierciedlenie w 5 głównych osiach rozwoju kraju. Osiągnięcie zakładanych celów w NPR 2004–2006 miała umożliwić realizacja kilku programów rozwoju sektorów gospodarki i regionów (tzw. programów operacyjnych). SPO „Restrukturyzacja...” zawarty został w osi 4 „Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich”. Celem tej osi było zapewnienie, w powiązaniu z instrumentami stosowanymi w ramach wspólnej polityki rolnej, wyrównanych warunków konkurencji produktów polskiego rolnictwa w UE i podniesienie standardów cywilizacyjnych mieszkańców wsi.

SPO „Restrukturyzacja...” realizowany był na podstawie środków finansowych Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) i funduszy krajowych. Całkowity budżet Programu (fundusze pu-

<sup>1</sup> Autorzy są pracownikami Departamentu Analiz i Sprawozdawczości Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

bliczne) wyniósł 1788 mln euro, w tym 1193 mln euro pochodziło ze środków UE. Budżet SPO „Restrukturyzacja...” był prawie dwukrotnie większy niż pierwotny budżet programu pomocy przedakcesyjnej SAPARD, skierowanej do rolnictwa i na wieś<sup>2</sup>.

Pierwsze działania SPO „Restrukturyzacja...” zostały uruchomione w 2004 roku. Przyznana alokacja na lata 2004–2006 została zakontraktowana w 100%, a obecnie kończy się realizacja płatności dla odbiorców pomocy z tytułu przedsięwzięć zrealizowanych w ramach poszczególnych działań Programu.

## **PRIORYTETY I DZIAŁANIA**

SPO „Restrukturyzacja...” został podzielony na 15 działań. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa pełniła rolę instytucji wdrażającej dla 9 następujących działań:

Priorytet 1. Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym:

Działanie 1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych.

Działanie 1.2. Ułatwianie startu młodym rolnikom.

Działanie 1.5. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych.

Priorytet 2. Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich:

Działanie 2.1. Przywracanie potencjału produkcji leśnej zniszczonego naturalną katastrofą i/lub pożarem oraz wprowadzenie odpowiednich instrumentów zapobiegawczych.

Działanie 2.4. Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów.

Działanie 2.6. Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem.

Priorytet 3. Pomoc techniczna:

Działanie 3.1. Wsparcie systemu zarządzania i wdrażania programu.

Działanie 3.2. Rozwój instytucjonalny.

Działanie 3.3. Informowanie i promocja programu.

Pozostałe działania SPO „Restrukturyzacja...” wdrażane były przez FAPA i 16 samorządów województw.

Działania wdrażane przez FAPA:

Działanie 1.3. Szkolenia.

Działanie 1.4. Doradztwo rolnicze.

Działanie 2.7. Pilotażowy Program „Leader+”.

Działania wdrażane przez samorzady województw:

Działanie 2.2. Scalanie gruntów.

Działanie 2.3. Odnowa wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego.

Działanie 2.5. Gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi.

<sup>2</sup> Początkowy budżet Programu SAPARD wyniósł 945,8 mln euro i okazał się niewystarczający w stosunku do bardzo dużego zainteresowania rolników i przedsiębiorców dostępną pomocą. Za zgodą Komisji Europejskiej przesunięto z budżetu Planu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2004–2006) kwotę 140 mln euro na finansowanie Programu SAPARD.

Program skierowany był do szerokiego spektrum odbiorców: osób fizycznych i prawnych, prowadzących działalność rolniczą, instytucji szkoleniowo-doradczych, sektora przetwórstwa rolno-żywnościowego, mieszkańców wsi, samorządów lokalnych i instytucji kultury. Stanowili oni zarówno beneficjentów bezpośrednich, którzy wnioskowali o pomoc, jak i beneficjentów pośrednich, którzy mogli skorzystać z efektów przedsięwzięć realizowanych przez tę pierwszą grupę.

## **STRUKTURA ZARZĄDZANIA I WDRAŻANIA PROGRAMU**

W przypadku Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich na lata 2004–2006”, podobnie jak w innych programach operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych (FS), mamy do czynienia z wielostopniową strukturą zarządzania i wdrażania Programu. Strukturę tę tworzą:

1. Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty<sup>3</sup> (IZ PWW) – zgodnie z ustawą o Narodowym Planie Rozwoju, funkcję tę pełni minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. IZ PWW odpowiedzialna jest za koordynację wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce oraz zapewnienie postępu ich wdrażania. Weryfikacja procesu wdrażania realizowana jest w szczególności poprzez funkcje monitoring i kontroli.

2. Instytucja Płatnicza – funkcję tę pełni minister właściwy do spraw finansów publicznych, realizujący swoje zadania za pomocą Ministerstwa Finansów. Do zadań Instytucji Płatniczej należą przede wszystkim obsługa rachunków, na których trzymane są środki FS, oraz współpraca z Komisją Europejską (KE) w zakresie prognoz wydatków i refundacji wydatków już poniesionych.

3. Instytucja Zarządzająca Programem Operacyjnym – funkcję tę dla SPO „Restrukturyzacja...” pełni Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Odpowiedzialne jest ono za skuteczność i prawidłowość zarządzania oraz wdrażania programu, w tym m.in. za zapewnienie prawidłowego wydatkowania i zarządzania środkami wspólnotowymi oraz kontrolę przestrzegania zgodności z polityką wspólnotową.

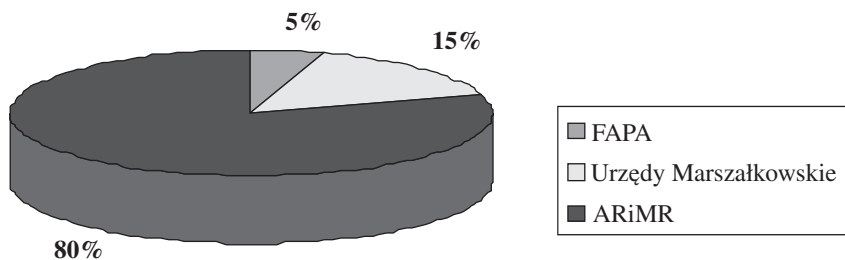
4. Komitet Monitorujący – powoływany jest na podstawie ustawy o Narodowym Planie Rozwoju, jako niezależne ciało doradczo-opiniotawcze dla Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym.

5. Instytucje wdrażające – odpowiadają za obsługę procesu przyznania pomocy. Do ich głównych zadań należy przyjmowanie wniosków o pomoc od potencjalnych odbiorców pomocy, ocena formalna i ekonomiczno-techniczna wniosków o pomoc, kontraktacja środków finansowych programu (podpisywanie umów z odbiorcami pomocy), kontrola wszystkich składanych wniosków o płatność składanych przez beneficjentów, weryfikacja wykorzystania środków.

<sup>3</sup> Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW) to umowa zawarta między krajem członkowskim a Wspólnotą, określająca wielkość środków finansowych i celów wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w kraju członkowskim w danym okresie programowania i finansowania.

6. Beneficjent końcowy – instytucja odpowiedzialna za dokonywanie i księgowanie płatności na rzecz podmiotów składających wnioski.

W latach 2004–2006 instytucjami wdrażającymi dla SPO „Restrukturyzacja...” były: Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA) i 16 samorządów województw (SW). Wyraźna jest dysproporcja budżetów działań wdrażanych przez te instytucje (rysunek 1). Wynika to z faktu, iż Agencja wdrażała więcej działań od pozostałych instytucji (ARiMR – 9 działań, FAPA – 3, SW – 3), a ponadto były wśród nich te działania, na które przeznaczono największe środki finansowe: Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, Ułatwianie startu młodym rolnikom, Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów. Tylko na te cztery działania przeznaczono około 75% budżetu Programu.



RYSUNEK 1. Udział w budżecie SPO „Restrukturyzacja...” poszczególnych instytucji wdrażających  
Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Uzupełnienia SPO Restrukturyzacja...”

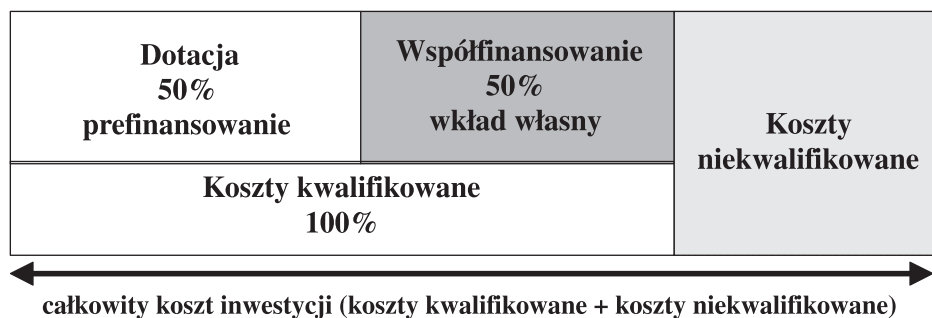
Funkcję beneficjenta końcowego dla SPO „Restrukturyzacja...” pełni ARiMR. Za jej pośrednictwem dokonywane są wszystkie płatności na rzecz beneficjentów budżetu SPO „Restrukturyzacja...”, także w ramach działań wdrażanych przez FAPA i SW.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na specyficzne nazewnictwo stosowane w latach 2004–2006 w systemie instytucjonalnym korzystania z funduszy strukturalnych i na fakt, że beneficjent końcowy (ARiMR dla SPO „Restrukturyzacja...”) nie jest tożsamy z beneficjentem ostatecznym, który jest właściwym docelowym odbiorcą pomocy współfinansowanej ze środków funduszy strukturalnych.

## ISTOTA KORZYSTANIA ZE WSPARCIA W RAMACH DZIAŁAŃ SPO „RESTRUKTURYZACJA...”

Generalnie istota korzystania z funduszy strukturalnych UE polega na tym, że beneficjenci pomocy muszą współfinansować wydatki w ramach planowanych przez siebie przedsięwzięć inwestycyjnych (tzw. zasada współfinansowania). Jest to podstawowy warunek udzielenia pomocy. Również

w SPO „Restrukturyzacja...” była to powszechnie obowiązująca zasada z wyjątkiem działania „Ułatwienie startu młodym rolnikom”, w którym pomoc finansowa udzielana była w formie premii dla osoby po raz pierwszy podejmującej się prowadzenia gospodarstwa rolnego. Maksymalny poziom refundacji, w zależności od rodzaju beneficjenta i działania, wynosił od 50 do 100% kosztów kwalifikowalnych przedsięwzięcia. Oznacza to, że beneficjent pomocy w celu uzyskania refundacji części poniesionych nakładów w pierwszej kolejności musiał inwestycję zrealizować i sfinansować ją z własnych środków. W przypadku braku funduszy własnych mógł skorzystać z oferowanego przez banki kredytu pomostowego lub/i kredytu na współfinansowanie. Uproszczony schemat montażu finansowego przedsięwzięcia prezentowany jest na rysunku 2.



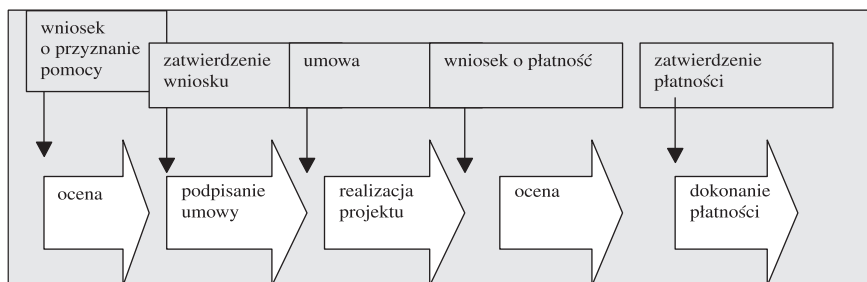
RYSUNEK 2. Uproszczony schemat montażu finansowego w ramach SPO „Restrukturyzacja...”

Źródło: Opracowanie własne.

Zgodnie z zasadą korzystania z funduszy strukturalnych UE, beneficjent wsparcia może liczyć na wsparcie w formie refundacji części poniesionych kosztów (przy czym muszą się one zaliczać do kategorii kosztów kwalifikowanych). Każde działanie w SPO „Restrukturyzacja...” posiadało ściśle określony katalog kosztów kwalifikowanych i niekwalifikowanych. Koszty niekwalifikowane, mimo że niezbędne do realizacji przedsięwzięcia, nie podlegają refundacji. Z punktu widzenia oceny bezpieczeństwa finansowego przedsięwzięcia inwestycyjnego i zachowania płynności finansowej instytucja wdrażająca analizie poddawała zdolność beneficjenta do sfinansowania inwestycji również w zakresie kosztów, które nie podlegały współfinansowaniu (koszty niekwalifikowane).

Zgodnie z przyjętymi procedurami wdrażania poszczególnych działań SPO „Restrukturyzacja...” wnioski składane przez beneficjentów rozpatrywane były według kolejności ich złożenia w instytucji wdrażającej. Uproszczony schemat obsługi wniosku o pomoc i wniosku o płatność przedstawia rysunek 3.

Realizacja i finansowanie przedsięwzięcia w ramach SPO „Restrukturyzacja...” miała dwustopniowy przebieg. W pierwszej kolejności potencjalny beneficjent musiał złożyć w instytucji wdrażającej wniosek o pomoc. Następ-



RYSUNEK 3. Schemat obsługi wniosku o pomoc i wniosku o płatność w SPO „Restrukturyzacja...”

Źródło: Opracowanie własne.

nie wniosek podlegał ocenie, m.in. pod kątem zgodności celu przedsięwzięcia z celami Programu, kwalifikowalnością zakresu rzeczowo-finansowego przedsięwzięcia, kompletności wniosku (niezbędne załączniki), etc. W przypadku akceptacji przedsięwzięcia następowało podpisanie umowy o dofinansowanie między instytucją wdrażającą a beneficjentem, która stanowiła podstawę współfinansowania kosztów przedsięwzięcia z FS. Po zrealizowaniu inwestycji, w ramach kolejnego etapu, beneficjent był zobligowany do złożenia wniosku o płatność. Do wniosku o płatność należało dołączyć wszelkie dokumenty finansowo-księgowo potwierdzające zasadność i celowość wydatkowanych środków. Podstawą zwrotu części poniesionych wydatków jest ich akceptacja przez ARiMR.

## REALIZACJA SPO „RESTRUKTURYZACJA...” PRZEZ ARiMR

Spośród 15 działań Programu ARiMR wdrażała 9. Nabór wniosków w ramach wszystkich tych działań został uruchomiony do września 2004 roku. Zgodnie z obowiązującymi procedurami wdrażania wnioski składane były w całym kraju w 16 oddziałach regionalnych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Pierwszy nabór wniosków o pomoc został ogłoszony w sierpniu 2004 roku w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Działanie to cieszyło się bardzo dużym zainteresowaniem rolników, o czym świadczy liczba złożonych wniosków (ponad 42 tys. wniosków na kwotę stanowiącą 206% limitu dostępnego na lata 2004–2006). Według stanu na dzień 30 września 2008 roku, w okresie trwania naboru złożono dla wszystkich 9 działań 75,3 tys. wniosków na kwotę 9,3 mld zł<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia sprawności procesu wdrażania całego SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” ważnym działaniem była „Pomoc techniczna” (działania 3.1, 3.2, 3.3). W ramach tej formy pomocy instytucje zaangażowane w proces realizacji zadań wynikających z wdrażania i zarządzania złożyły w Centrali ARiMR 513 wniosków na łączną kwotę 212,3 mln zł. Informację na temat przebiegu wdrażania działań w ARiMR przedstawia tabela 1.

<sup>4</sup> Informacja dotyczy tylko działań wdrażanych przez ARiMR, tj. 1.1, 1.2, 1.5, 2.1, 2.4, 2.6.

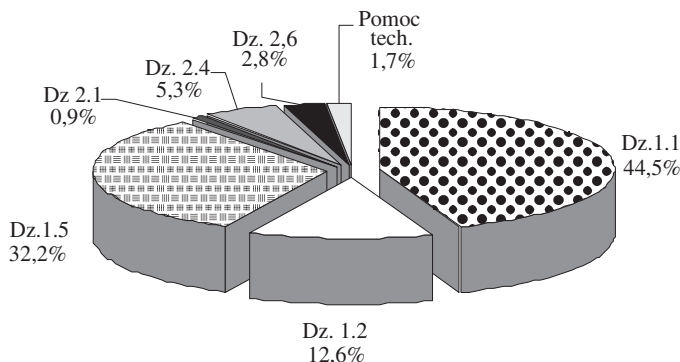
TABELA 1. Informacja o stanie realizacji SPO „Restrukturyzacja...”

Działanie <sup>a</sup>	Data uruchomienia	Złożone wnioski		Podpisane umowy		Zrealizowane płatności		
		liczba	wykorzystanie limitu [%]	liczba	wykorzystanie limitu [%]	liczba	kwota [mln zł]	wykorzystanie limitu [%]
1.1. Inwestycje w gospodarstwach rolnych	16.08.2004	42 582	206	24 246	112	27 959	2 385,20	107
1.2. Ułatwianie startu młodym rolnikom	15.09.2004	18 858	133	14 151	100	14 151	707, 5	100
1.5. Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych	15.09.2004	1 646	162	1 118	100	1 106	1 427,6	79
2.1. Przywracanie potencjału produkcji leśnej...	15.09.2004	57	159	39	100	43	51,6	100
2.4. Różnicowanie działalności rolniczej...	15.09.2004	7 170	173	4127	98	4 294	273,1	90
2.6. Rozwój i ulepszenie infrastruktury technicznej...	15.09.2004	4 953	169	3 406	100	3 505	144,3	93
3. Pomoc techniczna	15.09.2004	513	248	430	110	498	49,1	57
Razem		75 779	179	47 517	105	51 556	5 038,4	95

<sup>a</sup> Dotyczy działań wdrażanych przez ARiMR.

Źródło: Dane ARiMR według stanu na koniec października 2008 roku.

Warto zwrócić również uwagę na procentowy udział poszczególnych działań w wartości zakontraktowanych przez beneficjentów środków (rysunek 4). Dominują w tym zakresie Działanie 1.1 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (44,5%) oraz Działanie 1.5 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych” (32,2%).

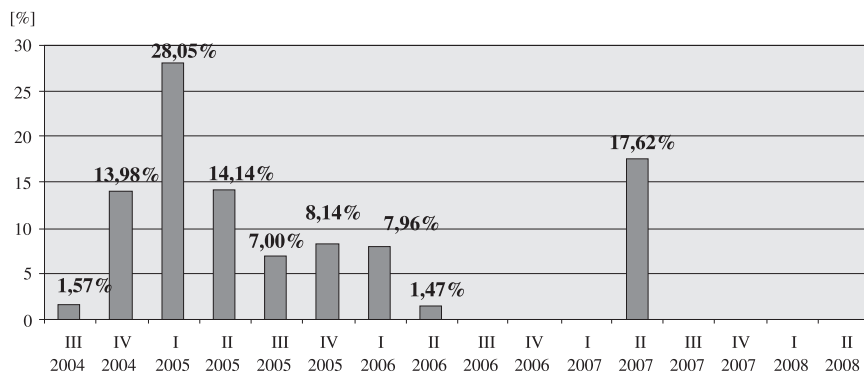


RYSUNEK 4. Struktura działań wdrażanych przez ARiMR według wartości podpisanych umów

Źródło: Dane ARiMR według stanu na koniec października 2008 roku.

SPO „Restrukturyzacja...”, podobnie jak inne programy operacyjne NPR 2004–2006, realizowany jest zgodnie z zasadą  $n + 2$ . Jest to jedna z kluczowych zasad zarządzania finansowego środkami wspólnotowymi, mówiąca, że Komisja Europejska anuluje automatycznie część zobowiązania, które nie zostało uregulowane przez płatność zaliczkową lub dla którego KE nie otrzymała wniosku o płatność, do końca drugiego roku po roku podjęcia zobowiązania. Do końca października 2008 roku w ramach działań wdrażanych przez ARiMR zrealizowano ponad 51 tys. płatności na kwotę ponad 5 mld zł.

Analizując proces wdrażania SPO „Restrukturyzacja...”, na uwagę zasługuje wysoka dynamika tempa naboru wniosków (rysunek 5). W ciągu pierwszych



RYSUNEK 5. Dynamika naboru wniosków przez ARiMR w ramach SPO „Restrukturyzacja...”

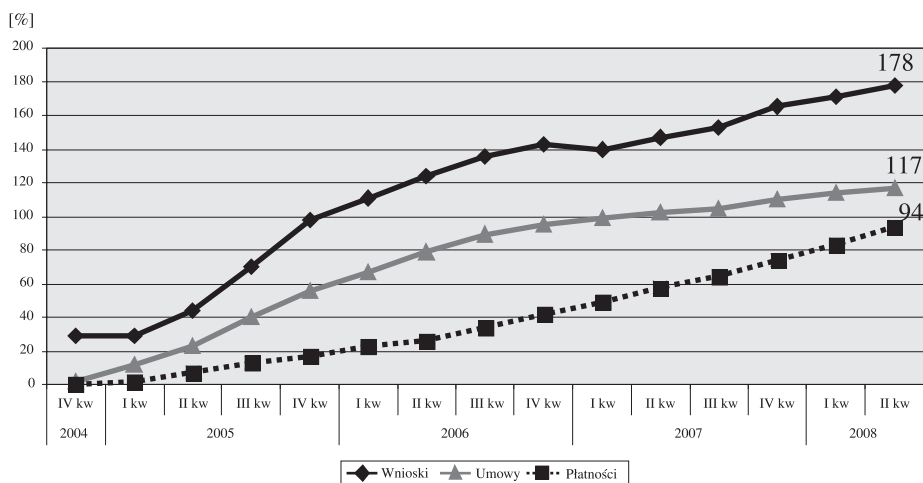
Źródło: Dane ARiMR.



czterech miesięcy funkcjonowania Programu (do końca 2004 roku) beneficjenci złożyli ponad 11 tys. wniosków, co stanowiło 15,5% wszystkich wniosków złożonych w całym okresie realizacji SPO „Restrukturyzacja...”. Do końca 2005 roku liczba złożonych wniosków wyniosła ponad 55,2 tys., co stanowiło prawie 73% wszystkich złożonych wniosków.

Do końca 2006 roku Agencja zakontraktowała około 95% dostępnej alokacji na lata 2004–2006 i wypłaciła 42% dostępnych środków. Jednocześnie, mając na uwadze pełne wykorzystanie budżetu, w szczególności zagospodarowanie środków zwolnionych po rozliczeniu zakończonych już przedsięwzięć wskutek niższych wydatków od tych zakontraktowanych w umowie z beneficjentami, zdecydowano o uruchomieniu dodatkowego naboru wniosków o pomoc. Było to przejawem sprawnego zarządzania finansowego Programem. Dodatkowy nabór uruchomiono w 2007 roku w ramach działania, które cieszyło się największym zainteresowaniem beneficjentów, czyli „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”. Dodatkowa alokacja na to działanie wyniosła 199,4 mln zł<sup>5</sup>. Zebrano wówczas ponad 13,3 tys. wniosków (ok. 30% wszystkich złożonych wniosków o pomoc w Programie) na kwotę 1469,2 mln zł. Dostępne środki pozwoliły niestety na zawarcie umów jedynie z 2,2 tys. osób. Tak wielkie zainteresowanie rolników dotacjami na inwestycje w gospodarstwach potwierdziło, jak duża była i jest skala niezaspokojonego popytu inwestycyjnego polskich rolników.

Podobnie pozytywnie należy ocenić dynamikę procesu samej kontraktacji środków w ramach budżetu SPO „Restrukturyzacja...”, czyli tempo, w jakim ARiMR zawierała umowy o dofinansowanie z beneficjentami (rysunek 6).



RYSUNEK 6. Wartość złożonych wniosków, podpisanych umów i zrealizowanych płatności w SPO „Restrukturyzacja...” jako procent realizacji zobowiązań na lata 2004–2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR.

<sup>5</sup> Wartość wyliczona na podstawie kursu EUR, obowiązującego w okresie 16.09.08 – 15.10.08.

Poziom wykorzystania środków SPO „Restrukturyzacja...” (94,4%, według danych na koniec czerwca 2008 roku), jak również bieżący monitoring i działania związane z realokowaniem środków pozwalają stwierdzić, iż nie istnieje zagrożenie dla niewydatkowania środków w ramach tego Programu.

W tym miejscu warto także zaznaczyć, że na ponad 84,6 tys. przedsięwzięć realizowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, 56% (47,5 tys.) stanowią umowy zawarte w ramach SPO „Restrukturyzacja...”<sup>6</sup>. Wskazuje to na bardzo wysokie obciążenie administracyjne z tego tytułu struktur organizacyjnych instytucji wdrażających, w tym ARiMR.

Na powodzenie realizacji Programu złożyła się nie tylko sprawność funkcjonowania instytucji zaangażowanych we wdrażanie Programu, ale także doświadczenie beneficjentów w pozyskiwaniu środków pomocowych. Obie te kwestie były niewątpliwie pochodną realizacji w Polsce programu pomocy przedakcesyjnej SAPARD. Działania SAPARD-u były bowiem kontynuowane w latach 2004–2006 w ramach SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich”. Rola edukacyjna SAPARD-u znajduje potwierdzenie w fakcie, iż na przykład znaczny odsetek beneficjentów (18,7%) Działania 1.1 „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” w SPO stanowiły osoby, które wcześniej korzystały z podobnego wsparcia w ramach Programu SAPARD. Grupę tę wyróżniała większa skala finansowa przedsięwzięć, relatywnie wyższy poziom żywotności ekonomicznej gospodarstw rolnych i dostosowania do standardów w porównaniu z pozostałymi beneficjentami Działania 1.1. Podobna sytuacja wystąpiła w Działaniu 1.5 (prawie połowa beneficjentów działania korzystała wcześniej ze wsparcia SAPARD) oraz Działaniu 2.4 (ok. 17% stanowiły osoby korzystające wcześniej z SAPARD)<sup>7</sup>.

## **REALIZACJA SPO „RESTRUKTURYZACJA...” NA TLE INNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH WSPÓŁFINANSOWANYCH Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W LATACH 2004–2006**

W latach 2004–2006 Polska realizowała 7 programów operacyjnych (6 sektorowych i 1 regionalny) oraz dwie inicjatywy wspólnotowe (INTERREG i EQUAL), współfinansowane z funduszy strukturalnych. Tabela 2 przedstawia alokację funduszy publicznych (wspólnotowych i krajowych) na realizację tych programów. Fundusze publiczne przeznaczone na realizację SPO „Restrukturyzacja...” (1788 mln euro) stanowiły 15% z ponad 11,8 mld euro.

Według danych MRR, kwota łącznych płatności z kont programowych od początku uruchomienia programów operacyjnych do końca lipca 2008 roku osiągnęła poziom ponad 25,9 mld zł, co przy przeliczeniu całej dostępnej alokacji (1 EUR = 3,3671 PLN) oznacza wykorzystanie funduszy strukturalnych na poziomie 89,94%.

<sup>6</sup> Dane według stanu na koniec 2007 roku.

<sup>7</sup> ARiMR – trzy lata po akcesji, 2007. Warszawa.

TABELA 2. Programy operacyjne w ramach NPR 2004–2006<sup>a</sup>

Programy operacyjne	Budżet [w mln euro]	Struktura [%]
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPO RR)	4 084,00	35
Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój zasobów ludzkich” (SPO RZL)	1 960,10	17
Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL (IW Equal)	178,56	2
Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” (SPO WKP)	1 712,50	14
Sektorowy Program Operacyjny „Transport” (SPO Transport)	1 551,60	13
Sektorowy Program Operacyjny „Pomoc techniczna” (SPO PT)	37,70	0,3
Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG (IW Interreg)	221,00	2
Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb” (SPO Rybołówstwo)	281,90	2
Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego” oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO Rolny)	1 788,00	15
Razem	11 815,36	100

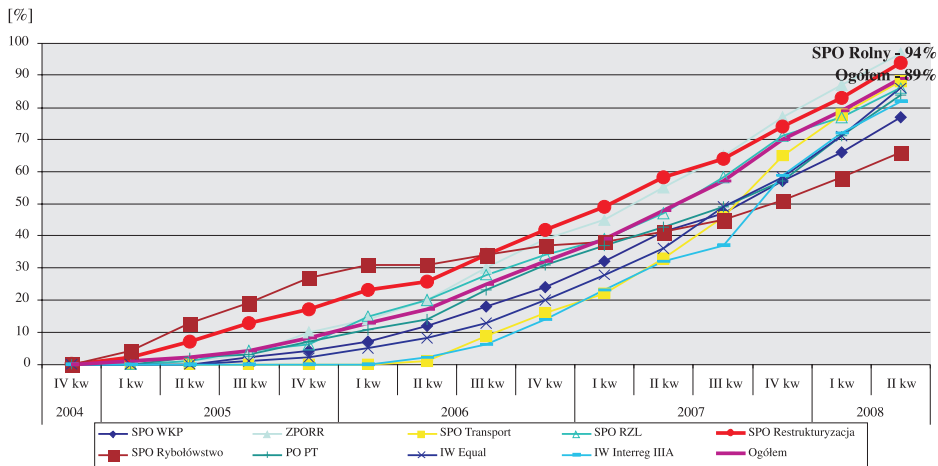
<sup>a</sup> Bez Funduszu Spójności.

Źródło: Opracowanie własne.

To właśnie skala dopływu środków do gospodarki (transfer funduszy do beneficjentów pomocy) powinna decydować o ocenie realizacji programów pomocowych. Pod tym względem Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja...” wypada korzystnie na tle pozostałych programów. Z wykorzystaniem środków na poziomie 94,4% znajduje się tylko za ZPO RR (97%), a średnią dla wszystkich programów (89%) przewyższa o 5 punktów procentowych. Należy przy tym podkreślić, iż poziom absorpcji środków w SPO „Restrukturyzacja...” utrzymywał się powyżej średniej w całym okresie realizacji Programu (średnio o 6,8 punktów procentowych powyżej średniej). Jeśli porównamy dynamikę realizacji płatności w innych programach operacyjnych, to SPO „Restrukturyzacja...” była zdecydowanym liderem praktycznie w całym analizowanym okresie, co wskazuje na dynamiczny i stabilny proces wdrażania Programu (rysunek 7).

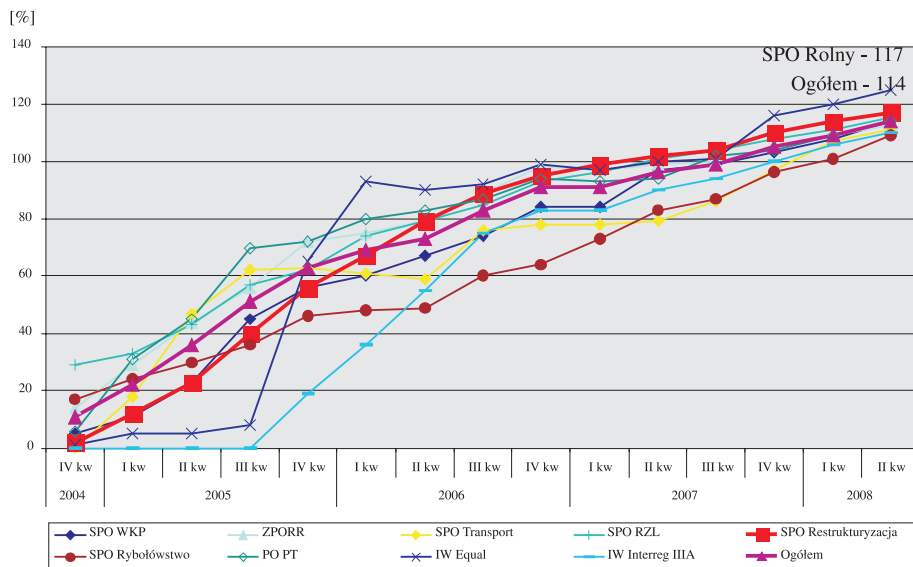
Analizując wartość zakontraktowanych środków w stosunku do alokacji dla danego programu w latach 2004–2006 (na podstawie podpisanych umów o dofinansowanie i wydanych decyzji administracyjnych o przyznaniu pomocy), należy zwrócić uwagę na fakt, iż SPO „Restrukturyzacja...”, jako pierwszy ze wszystkich programów NPR 2004–2006, zakończył w 100% kontraktację dostępnych środków, co miało miejsce w II kwartale 2006 roku (nie uwzględniając kontraktacji środków pochodzących z oszczędności) – rysunek 8. Średnia ze wszystkich programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych osiągnęła poziom 100% kontraktacji pół roku później. We wszystkich programach środki zakontraktowane zostały na kwoty wyższe niż dostępna alokacja. W SPO „Restrukturyzacja...” wartość zakontraktowanych środków (wartość umów/decyzji jako procent realizacji zobowiązań na cały okres programowania 2004–2006) wyniosła 117% (średnia dla wszystkich PO wyniosła 114%).

Większe zróżnicowanie w procesie obsługi poszczególnych programów operacyjnych zaobserwować można, patrząc na wartość przyjmowanych



RYSUNEK 7. Wartość płatności z kont programów operacyjnych jako procent realizacji zobowiązań na cały okres programowania 2004–2006 (narastająco)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR.



RYSUNEK 8. Wartość umów/decyzji z Programów Operacyjnych NPR 2004–2006 jako procent realizacji zobowiązań na cały okres programowania 2004–2006 (narastająco)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MRR.

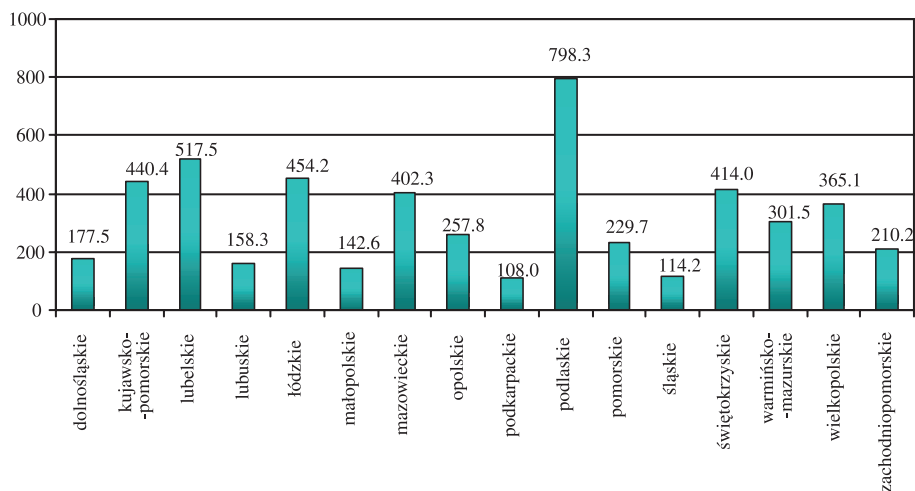
wniosków w odniesieniu do przyznanych alokacji. Najwięcej wniosków w stosunku do dostępnej alokacji przyjęto w SPO „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw” (409%, według danych na koniec czerwca 2008 roku). Średnia dla wszystkich programów wyniosła 253%. Stosunkowo mała (178%) na tym tle wartość wniosków zebranych w ramach SPO „Restruktu-

ryzacja...” w stosunku do alokacji na lata 2004–2006 wynikała m.in. z przyjętego w ARiMR mechanizmu zamykania naborów wniosków w działaniu, z chwilą kiedy wartość złożonych wniosków o pomoc osiągała poziom 135% dostępnego limitu finansowego w danym działaniu (z wyjątkiem ostatniego dodatkowego naboru w ramach działania „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, gdzie wnioski przyjmowane były bez ograniczeń, a o kolejności ich rozpatrywania zadecydowało losowanie).

Nabory wniosków prowadzone przez ARiMR otwarte były średnio przez 1,3 roku od ich rozpoczęcia<sup>8</sup>. Najszybciej nabór zakończony został dla działania „Ułatwianie startu młodym rolnikom” – trwał niecałe 11 miesięcy. Najdłużej (prawie 20 miesięcy) zbierano wnioski o pomoc w działaniu „Inwestycje w gospodarstwach rolnych” (najpóźniej nabór zamknięto w województwach lubelskim i łódzkim).

## WYKORZYSTANIE FUNDUSZY SPO „RESTRUKTURYZACJA...” W REGIONACH

O aktywności beneficjentów z poszczególnych regionów, w tym rolników i mieszkańców wsi, w zakresie korzystania z pomocy kierowanej do rolnictwa i na wieś w ramach SPO „Restrukturyzacja...” może świadczyć wskaźnik pokazujący liczbę realizowanych przedsięwzięć w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców obszarów wiejskich (rysunek 9). Na potrzeby tej analizy wyłączono beneficjentów: „Pomocy technicznej” (beneficjentami były głów-



RYSUNEK 9. Liczba realizowanych przedsięwzięć na 100 tys. mieszkańców wsi bez działań: PT, Przywracanie potencjału produkcji leśnej oraz wdrażanych przez FAPA i Urzędy Marszałkowskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR, MRR (Ludność – 31 XII 2007).

<sup>8</sup> Informacja nie uwzględnia naborów w ramach działań „Pomocy technicznej”.

nie instytucja zarządzająca programem i instytucje wdrażające) oraz działań wdrażanych przez FAPA i samorządy województw. Podkreślenia wymaga fakt, że wskaźnik w dużej mierze pokazuje aktywność beneficjentów w działaniach polegających na wsparciu w postaci dotacji inwestycyjnych (w tym działań konsumujących ponad 75% całego budżetu SPO „Restrukturyzacja...”, w których podpisano blisko 47 tys. umów (Inwestycje w gospodarstwach rolnych, Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych, Ułatwianie startu młodym rolnikom, Różnicowanie działalności rolniczej i zbliżonej do rolnictwa w celu zapewnienia różnorodności działań lub alternatywnych źródeł dochodów, Rozwój i ulepszanie infrastruktury technicznej związanej z rolnictwem).

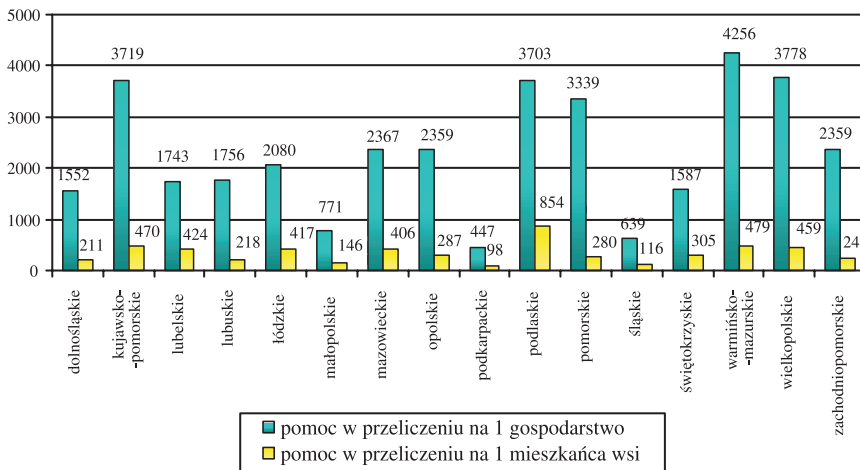
Oceniając rozkład regionalny realizacji SPO, należy mieć na uwadze to, że środki przypadające na większość wdrażanych przez ARiMR działań<sup>9</sup> podzielone zostały na koperty regionalne, zgodnie z kryteriami i zasadami podziału środków publicznych, przyjętymi w drodze uchwał Komitetu Sterującego SPO „Restrukturyzacja...”.

Przy średniej krajowej 310 zrealizowanych przedsięwzięć na 100 tys. mieszkańców wsi wskaźnik ten był zróżnicowany regionalnie i kształtował się w przedziale od 108 w województwie podkarpackim do 798,3 w województwie podlaskim. Należy podkreślić tę drugą wartość, która ponaddwukrotnie przewyższa średnią dla kraju i jest większa o ponad 280 przedsięwzięć w stosunku do średniej w drugim pod względem liczby zrealizowanych przedsięwzięć województwie lubelskim (517,5). W województwach zbliżonych liczbą mieszkańców wsi do podlaskiego, tj. w województwie lubuskim i opolskim, wskaźnik ten wynosił odpowiednio 158,3 i 257,8 przedsięwzięć.

Cieszy aktywność mieszkańców województw wschodnich (podlaskie, lubelskie, świętokrzyskie). Analizując liczbę podpisanych umów w tych trzech województwach w działaniach przewidujących wypłatę subwencji inwestycyjnych, na uwagę zasługuje wysoki udział zobowiązań w całkowitej wartości zakontraktowanych inwestycji w kraju zaciągniętych przez rolników w działaniach: „Inwestycje w gospodarstwach rolnych”, który wyniósł około 28%, oraz mieszkańców wsi („Różnicowanie...”) – 33%. Ważny jest także wysoki odsetek młodych rolników, którzy skorzystali ze wsparcia w tych trzech regionach w ramach działania „Młody rolnik” – 24%.

Interesującym aspektem analizy jest także statystyczny regionalny rozkład wartości zrealizowanych płatności w Programie w zestawieniu z liczbą mieszkańców wsi i liczbą gospodarstw w regionach. Analiza korzyści w rozumieniu wartości płatności z SPO „Restrukturyzacja...”, przypadająca na statystycznego mieszkańca wsi i statystyczne gospodarstwo, wskazuje, że średnio w skali kraju na jedno gospodarstwo w Polsce wypłacono 1931 zł, a w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi – 323 zł. W układzie regionalnym ta skala korzyści jest już inna (rysunek 10).

<sup>9</sup> Poza działaniem 1.5 „Poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych”.



RYSUNEK 10. Wartość pomocy w złotych w przeliczeniu na 1 gospodarstwo bez działań wdrażanych przez FAPA i Urzędy Marszałkowskie, „Pomocy technicznej” oraz „Przywracania potencjału produkcji leśnej...” (to ostatnie działanie uruchomione zostało tylko w trzech województwach: lubuskim, opolskim i warmińsko-mazurskim)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ARiMR, MRR (Ludność – 31 XII 2007) i GUS (Liczba gospodarstw – dane za 2005 r.).

W układzie regionalnym najmniejsza wartość zrealizowanych płatności przypada na 1 gospodarstwo w województwie podkarpackim (447 zł), małopolskim (771 zł) i śląskim (639 zł), a największa w województwie warmińsko-mazurskim (4256 zł), wielkopolskim (3778 zł), kujawsko-pomorskim (3719 zł), podlaskim (3709 zł) i pomorskim (3339 zł). Regiony, w których wartość płatności z SPO „Restrukturyzacja...” przekroczyła 3 tys. zł na gospodarstwo, to województwa silne rolniczo, z wielkością powierzchni gruntów rolnych w gospodarstwie przekraczających średnią krajową.

Statystycznie najmniej z SPO „Restrukturyzacja...” skorzystał mieszkaniec wsi z województwa podkarpackiego (zaledwie 98 zł), a najwięcej (854 zł) z województwa podlaskiego.

## PODSUMOWANIE

W artykule podjęto próbę wstępnej oceny realizacji Programu z punktu widzenia ARiMR, kluczowej instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie większości działań i realizację wszystkich płatności z budżetu Programu. Pod tym względem należy uznać, że proces realizacji zakończył się powodzeniem. *De facto* nie ma zagrożenia utraty środków publicznych alokowanych dla Programu. Ponad 2 mld euro (uwzględniając środki prywatne) trafiło do polskiego rolnictwa i na wieś, w tym zdecydowana ich większość została przeznaczona na inwestycje w gospodarstwa rolne i poprawę poziomu życia ludzi mieszkających na wsi, infrastrukturę techniczną i społeczną. Efekty tych działań, ich oddziaływanie na kondycję polskiego rolnictwa i wsi w dłuższej perspektywie czasowej będą zapewne przedmiotem osobnych analiz, które w przypadku tego artykułu nie były jednak celem autorów.