

*Paweł Bryła**

**Analiza celów i regionalnego zróżnicowania absorpcji
działań programu SAPARD
adresowanych do polskich rolników
i przedsiębiorców**

Niniejsze opracowanie ma na celu przede wszystkim ukazanie zależności między poszczególnymi celami działań programu SAPARD, które były adresowane do przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego, rolników oraz firm z innych branż podejmujących wysiłek inwestycyjny na obszarach wiejskich w Polsce w kontekście integracji z Unią Europejską.¹ Poza tym prezentowane są w nim wyniki badań dotyczących regionalnego zróżnicowania procesu absorpcji tychże działań programu SAPARD od początku jego realizacji aż do zakończenia przyjmowania wniosków aplikacyjnych w 2004 r. Artykuł opiera się na analizie statystycznej danych źródłowych dotyczących implementacji poszczególnych działań programu, dokumentów roboczych Komisji Europejskiej oraz na wynikach samodzielnego badania empirycznego, które zostało przeprowadzone przez autora w Oddziale Regionalnym Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Łodzi. Badanie polegało na analizowaniu zawartości wniosków aplikacyjnych złożonych przez 34 przedsiębiorców i 42 rolników. Skonstruowano dwa wzajemnie powiązane modele obrazujące logikę wspierania inwestycji w przedsiębior-

* Dr **Paweł Bryła** – adiunkt na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego, absolwent Kolegium Europejskiego w Brugii.

¹ Problematyka kosztów niezbędnych działań dostosowawczych do *acquis communautaire* w polskim sektorze rolno-spożywczym była przedmiotem opracowania: P.Bryła, *Koszty oraz korzyści integracji rolnictwa krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską w kontekście negocjacji przedakcesyjnych*, „Studia Europejskie” nr 2/2002, s.117 – 130.

stwach przetwórstwa rolno-spożywczego i w gospodarstwach rolnych.

Przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego

Przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego stały się adresem w Polsce działania 1 SAPARD. Jego ogólne cele były następujące: poprawa bezpieczeństwa produkcji i jakości żywności; zwiększenie liczby zakładów spełniających wymagania sanitarne i weterynaryjne UE w zakresie przetwórstwa żywności; wspieranie racjonalizacji, restrukturyzacji i postępu w sektorze dla zwiększenia konkurencyjności i dostosowania do funkcjonowania na Jednolitym Rynku; wzmocnienie grup producentów rolnych i ich związków; ograniczenie niekorzystnego oddziaływania zakładów przetwórczych na środowisko naturalne. Wśród szczegółowych celów działania 1 wymieniono: zwiększenie wielkości produkcji pochodzącej z zakładów posiadających system zapewniania bezpieczeństwa produkcji żywności (HACCP) i system klasyfikacji tusz według standardów EUROP, poprawę systemu odbioru mleka surowego, poprawę jakości surowca rybnego dostarczanego do zakładów przetwórczych lub do sprzedaży bezpośredniej, zwiększenie liczby zakładów przetwórczych posiadających zaplecze do oczyszczania ścieków oraz zagospodarowania produktów ubocznych i odpadów, wprowadzanie nowych rozwiązań i technologii umożliwiających lepsze dostosowanie produkcji do wymogów rynku, rozbudowę lub poprawę zaplecza do przechowywania, sortowania, pakowania i konfekcjonowania produktów oraz innych procesów marketingowych i przetwórczych prowadzonych przez grupy producentów, zwiększenie procentowego udziału surowca kupowanego na podstawie długoterminowych umów między zakładami przetwórczymi a producentami rolnymi, w szczególności grupami producentów rolnych.² Zanim program operacyjny został sformułowany, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadziło wiele konsultacji z władzami samorządowymi i organizacjami branżowymi w celu identyfikacji priorytetów działania. Działanie adresowane do przedsiębiorstw przemysłu spożywczego uzyskało status priorytetowy w 14 województwach. Partnerzy ministerstwa wskazywali następujące cele tego działania SAPARD: poprawa jakości produkcji, wprowadzenie i promocja pro-

² Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Wersja z 20 marca*, Warszawa 2002, s.70 – 71, 75.

duktów lokalnych na rynki lokalne/regionalne/krajowe/zagraniczne, rozwój bazy przetwórstwa i infrastruktury rynkowej, modernizacja zakładów, stworzenie i usprawnienie kanałów zbytu, dostosowanie do wymogów UE, wzrost konkurencyjności, wzrost wartości dodanej produktów, tworzenie nowych miejsc pracy, dostosowanie produkcji do wymagań rynku.³

Na podstawie informacji zawartych w materiale Komisji Europejskiej⁴ nt. ewaluacji programów rozwoju obszarów wiejskich oraz przemysłów i badań własnych został stworzony na potrzeby rozprawy doktorskiej autora⁵ model ukazujący rolę interwencji publicznej w procesie modernizacji przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego. Model ten przedstawia logikę wspierania inwestycji realizowanych w ramach działania 1 SAPARD, ale ma o wiele bardziej ogólny wymiar i może być stosowany do analizy działania 1.5 SPO, które wdrażane jest już po akcesji Polski do UE, a także w stosunku do analogicznych instrumentów interwencji publicznej w innych krajach UE. We wspomnianym modelu wskazano dziewięć bezpośrednich efektów inwestycji w przedsiębiorstwach przetwórstwa rolno-spożywczego: wzrost jakości czynników wytwórczych, racjonalizację procesów produkcyjnych, poprawę jakości produktów, redukcję emisji zanieczyszczeń i odpadów, integrację kanału rynku, konkurencyjne produkty, innowacyjność, poprawę przestrzegania norm sanitarnych i weterynaryjnych oraz poprawę warunków pracy. Efektami pośrednimi bądź finalnymi inwestycji w przemyśle przetwórstwa spożywczego są: redukcja kosztów produkcji, wzrost konkurencyjności, lepsze przystosowanie do oczekiwań rynku, zwiększenie wartości dodanej, ochrona środowiska naturalnego, stabilizacja lub wzrost popytu na surowce, rozwój gospodarstw rolnych, wyższe ceny surowców, korzystny wpływ na zatrudnienie i dochody w rolnictwie, dodatkowe rynki zbytu, wzrost wartości odżywczej i higieny żywności oraz pozytywny wpływ na ludzkie zdrowie. Wzajemne powiązania poszczególnych elementów

³ Ibidem, s.42.

⁴ Komisja Europejska, *Common Evaluation Questions with Criteria and Indicators. Evaluation of rural development programmes 2000 – 2006 supported from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*, Document VI/12004/00 Final, Brussels 2000, s.D-82 – D-93.

⁵ P.Bryła, *Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich przy pomocy programu SAPARD (na przykładzie województwa łódzkiego)*, niepublikowana rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. T.Domańskiego, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2005..

modelu przedstawiono w formie graficznej (ryc. 1). Najistotniejszym efektem programu powinien być wzrost konkurencyjności uczestniczących w nim przedsiębiorstw. Jednym z warunków osiągnięcia tego celu jest poprawa orientacji marketingowej. Warto także zwrócić uwagę, że innowacyjność przemysłu spożywczego wpływa na wzrost orientacji proeksportowej i podwyższenie dochodów rolników jako dostawców surowca. Pozytywny efekt w tym względzie jest także warunkowany integracją kanału rynku.

Do końca realizacji programu przedsiębiorstwa przetwórstwa rolno-spożywczego złożyły w Polsce 1778 wniosków o dotację. Najbardziej aktywni okazali się producenci mięsa i jego przetworów (52,2 proc. wniosków), a najmniejszą popularnością cieszył się komponent adresowany do przemysłu rybnego (6,5 proc.), co wynika z niewielkiego udziału tego typu zakładów w całej branży. W ujęciu regionalnym warto zauważyć, że najwięcej wniosków przyjęto w województwach wielkopolskim (15,6 proc.) i mazowieckim (12,2 proc.), a najmniej – w opolskim i świętokrzyskim (po 2,5 proc.). Średnia wyniosła 111, a mediana 100 wniosków.

W porównaniu z założeniami programu silniej reprezentowana była branża mięsna (prawie 54 proc. wnioskowanych kwot, zamiast 30 – 40 proc.) kosztem przemysłu mleczarskiego (niecałe 25 proc. wnioskowanych kwot, zamiast 35 – 45 proc.). Być może wynikało to z bardziej elastycznych struktur zarządzania pierwszej branży. Na podstawie badania przeprowadzonego w Oddziale Regionalnym ARiMR w Łodzi w 2003 r. ustalono, że przetwórcy mięsa wystąpili o prawie 70 proc. ogółu środków, zakłady przemysłu mleczarskiego – o 28 proc., a przetwórcy owoców i warzyw – o zaledwie 2 proc. Jednak analiza struktury wniosków złożonych w województwie łódzkim do końca realizacji programu wskazuje na znaczący wzrost zainteresowania przetwórców owoców i warzyw tym rodzajem pomocy. Można przypuszczać, że w pierwszej kolejności wnioski SAPARD składali przedsiębiorcy będący pod największą presją modernizacji zakładów z powodu zaostrzenia norm sanitarno-weterynaryjnych.

Program SAPARD nie spełnił swoich założeń także w odniesieniu do wsparcia grup producenckich. W Polsce w całym okresie przyjmowania wniosków o pomoc w jego ramach ubiegała się tylko jedna grupa producencka (w przetwórstwie mięsa). A.Babuchowski⁶

⁶ A.Babuchowski, *Program SAPARD – dobrze wydatkowane pieniądze*, „Biuletyn Informacyjny MRiRW” nr 1 – 3/2004, s.25.

przypisuje tę porażkę programu zapisom ustawy o grupach producenckich. Podstawowy problem zdaje się tkwić w objęciu grup producenckich podatkiem dochodowym, podczas gdy indywidualni rolnicy są z tego podatku zwolnieni. Ponadto polscy rolnicy są postrzegani jako szczególnie ceniący niezależność i niechętni do współpracy w imię obopólnych korzyści. Istotną barierą w tworzeniu grup producentów rolnych jest

także fakt, że rynki zbytu, na których dokonuje się najczęściej zakupów od organizacji producenckich w krajach wysoko rozwiniętych, w Polsce dopiero rozpoczynają swoją działalność.⁷

Do właściwego zinterpretowania zróżnicowania regionalnego popularności programu SAPARD użyteczne wydają się wskaźniki natężenia. Na jedną gminę przypadało średnio 0,71 wniosku od przedsiębiorców spożywczych. Najmniejsze natężenie starań o pomoc z programu SAPARD odnotowano w województwach podkarpackim (0,41) i świętokrzyskim (0,44), a największe w wielkopolskim (1,23) i pomorskim (1,07). Trochę inaczej przedstawia się sytuacja, jeśli weźmiemy pod uwagę natężenie składania aplikacji na powierzchnię. Tutaj prym wiodą województwa śląskie (10,7 wniosku na 1 tys. km kw.) i wielkopolskie (9,3), a najslabiej wypadają zachodniopomorskie (3,1) i podkarpackie (3,6). Średnia wyniosła 5,69 wniosku na 1 tys. km kw. Wskaźniki natężenia na 100 tys. mieszkańców dowodzą, że najlepiej sobie poradziły województwa wielkopolskie (8,3) i warmińsko-mazurskie (6,9), a najgorzej – dolnośląskie (2,6) i śląskie (2,7). Do końca realizacji programu firmy przetwarzające artykuły rolne złożyły średnio 4,83 wniosku SAPARD na 100 tys. mieszkańców. Gdy przeanalizujemy natężenie składania aplikacji na 1 mld zł PKB, okazuje się, że najwyższej uplasowały się województwa warmińsko-mazurskie (5,2) i podlaskie (5,2), a najniżej – śląskie i dolnośląskie (po 1,4). Średnia w tym przypadku osiągnęła 3,07. Współczynnik zmienności był najwyższy dla wskaźników natężenia wniosków na powierzchnię województwa (0,397), a najniższy w odniesieniu do liczby gmin (0,318).

Odnotowano istnienie dodatnich zależności statystycznych w przedziale 0,68 – 0,76 między liczbą złożonych wniosków SAPARD a liczbą gmin, powierzchnią województwa, liczbą ludności i wielkością regionalnego PKB. Współczynnik korelacji zachodzącej między

⁷ D.Gonet, R.Piszczek, *Wspieranie rozwoju producenckich grup marketingowych w południowo-zachodniej Polsce*, „Zagadnienia Doradztwa Rolniczego” nr 1/2/2002, s.119.

liczbą wniosków a PKB *per capita* w danym województwie osiągnął wartość 0,62, zaś między liczbą wniosków a stopą bezrobocia zaobserwowano zależność ujemną o sile -0,41, większe zatem zainteresowanie pomocą SAPARD okazywali przetwórcy żywności w województwach o niższej stopie bezrobocia i większej zamożności mieszkańców. Zgodnie z oczekiwaniami bardzo silne związki statystyczne istniały między liczbą

wniosków złożonych przez przedsiębiorców z sektora mleczarskiego a wielkością skupu mleka w danym województwie i między liczbą wniosków przetwórców owoców i warzyw a wielkością skupu tych produktów na danym terenie. Prawie wszystkie wymienione związki statystyczne nasilały się wraz z postępem w procesie wdrażania programu SAPARD w Polsce.

Instrumenty programu adresowane do rolników

Bezpośrednio dla rolników przeznaczono dwa instrumenty programu SAPARD w Polsce: działanie 2 i schemat 4.1. Działanie 2 miało następujące cele ogólne: poprawa jakości produkcji rolniczej przez udoskonalenie wyposażenia technicznego gospodarstw i dostosowanie warunków produkcji do *acquis communautaire*, restrukturyzacja i różnicowanie produkcji rolniczej jako warunek poprawy efektywności gospodarstw i dostosowania produkcji do potrzeb rynku, ukierunkowanie produkcji zgodnie z naturalnymi warunkami środowiska przyrodniczego, zminimalizowanie niekorzystnego oddziaływania produkcji rolniczej na środowisko naturalne oraz zachowanie krajobrazu. Cele te były realizowane przez dofinansowanie inwestycji dotyczących: budowy, rozbudowy i modernizacji budynków gospodarczych wraz z zakupem wyposażenia i infrastrukturą; zakupu maszyn i urządzeń do produkcji rolnej, przechowywania i podstawowego przetwórstwa prowadzonego na poziomie gospodarstwa oraz urządzeń służących do przygotowania produktów do sprzedaży; budowy, zakupu i instalacji urządzeń służących ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego (zwłaszcza poprawie gospodarki wodnej i ściekowej) oraz lepszemu wykorzystywaniu energii; urządzania i wyposażania pastwisk; zakupu stada podstawowego zwierząt gospodarskich. Działanie 2 składało się z trzech schematów: 1) restrukturyzacja produkcji mleka, 2) modernizacja gospodarstw specjalizujących się w produkcji zwierząt rzeźnych i 3) zwiększenie różnorodności produkcji gospodarstw rolnych. Schemat 2.2 dzielił się na trzy komponenty, które dotyczyły

odpowiednio produkcji: 1) bydła mięsnego, 2) owczarskiej, 3) trzody chlewnej i drobiu. Limity pomocy były dość zróżnicowane i zmienne w czasie. Poziom wsparcia w działaniu 2 sięgał przeciętnie kilkudziesięciu tysięcy złotych.

Wśród celów szczegółowych działania 2 SAPARD znalazły się: poprawa jakości mleka zgodnie ze standardami higienicznymi UE, wsparcie restrukturyzacji polskiego sektora mleczarskiego dla poprawy efektywności gospodarstw i dostosowania ich do warunków Wspólnego Rynku, wzmocnienie powiązań między producentami mleka a zakładami przetwórczymi dzięki długoterminowym kontraktom, poprawa warunków zoohigienicznych i ochrony środowiska w gospodarstwach zgodnie ze standardami UE, poprawa jakości wołowiny i dzięki temu dostosowanie oferty rynkowej do wymagań konsumenta oraz warunków Jednolitego Rynku, przekształcenie struktury rasowej pogłowia bydła, wykorzystanie trwałych użytków zielonych jako naturalnej bazy paszowej i elementu tradycyjnego krajobrazu wiejskiego, wznowienie produkcji owczarskiej, zwłaszcza w gospodarstwach o znacznych zasobach naturalnych pastwisk, podniesienie jakości produkowanej w Polsce baraniny w celu dostosowania oferty rynkowej do wymagań konsumentów i warunków Jednolitego Rynku, poprawa efektywności gospodarstw przez podniesienie plenności owiec w stadach, wykorzystanie możliwości eksportu mięsa baraniego, dostosowanie warunków utrzymania zwierząt do standardów UE, ograniczenie niekorzystnego oddziaływania produkcji trzody chlewnej i drobiu na stan środowiska naturalnego – wsparcie dostosowywania gospodarstw do wymagań UE, poprawa ich efektywności dzięki stymulowaniu inwestycji poprawiających wykorzystanie energii, zwiększenie liczby gospodarstw uzyskujących dochód z działalności rolniczej poza sektorami tradycyjnymi, zwiększenie wartości dodanej gospodarstw przez wstępne przetwórstwo i przygotowanie produktów rolnych do sprzedaży, wykorzystanie zapotrzebowania rynku na nowe wyroby, poprawa wykorzystania zasobów pracy w gospodarstwach (zmniejszenie ukrytego bezrobocia w rolnictwie).

Konsultacje autorów programu operacyjnego z partnerami społecznymi, tj. samorządami, organizacjami branżowymi, ośrodkami doradztwa rolniczego itp., przyniosły następującą wizję celów działania 2 SAPARD: poprawa jakości produkcji rolnej, wzrost dochodowości na skutek obniżenia kosztów produkcji i jej modernizacji, utworzenie gospodarstw specjalistycznych niezbędnych do prowa-

dzenia produkcji towarowej, poprawa standardu i estetyki gospodarstw rolnych.

W modelu obrazującym skutki wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych, który został stworzony na potrzeby pracy doktorskiej autora, wśród efektów bezpośrednich znalazły się: poprawa wykorzystania czynników produkcji, ulepszenie zasobów, różnicowanie i przesunięcie działalności, integracja kanału rynku, redukcja ekspozycji na szkodliwe substancje, kurz, wilgoć, niską temperaturę, niemiłe zapachy itp. oraz redukcja emisji zanieczyszczeń i odpadów. Efekty pośrednie bądź finalne obejmują następujące pozycje: redukcja kosztów, większa produktywność czynników wytwórczych, poprawa jakości produktów, lepsze przystosowanie do oczekiwań rynku, wzrost konkurencyjności, zapewnienie dochodu, stworzenie lub utrzymanie miejsc pracy, równowaga rynkowa, redukcja emisji zanieczyszczeń i odpadów, ochrona środowiska naturalnego, redukcja ekspozycji na szkodliwe substancje, kurz, wilgoć, niską temperaturę, niemiłe zapachy itp., pozytywny wpływ na zdrowie rolników i poprawa dobrostanu zwierząt. Najważniejsze związki przyczynowo-skutkowe między poszczególnymi elementami modelu przedstawia ryc. 2. Inspiracją były informacje zawarte w dokumentach roboczych Komisji Europejskiej⁸ oraz wyniki badań empirycznych.

Opisany model ma wiele elementów wspólnych z wcześniej prezentowanym modelem obrazującym logikę wspierania inwestycji w przedsiębiorstwach przetwórstwa rolno-spożywczego. Podkreślić należy szczególnie istnienie licznych sprzężeń zwrotnych. Integracja kanału rynku stanowi obopólną korzyść. Racjonalizacja procesów produkcyjnych w rolnictwie wpływa na konkurencyjność przetwórstwa i na odwrót. W obydwu modelach warunkiem wzrostu konkurencyjności jest zwiększenie orientacji marketingowej.

Celami ogólnymi działania 4 były: rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej i tworzenie warunków rozwoju turystyki na obszarach wiejskich. W ramach tego działania istniały trzy schematy: 1) tworzenie źródeł dodatkowego dochodu w gospodarstwach rolnych, 2) tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich, 3) publiczna infrastruktura turystyczna na obszarach wiejskich. Schemat 4.1 był adresowany do rolników i ich domowników, schemat 4.2 – do przedsiębiorców zatrudniających poniżej 50 osób, a schemat 4.3 – do gmin, związków międzygminnych i organizacji pozarządowych

⁸ Komisja Europejska, *Common Evaluation Questions...*, op.cit., s.D-1 – D-16.

(stowarzyszeń, fundacji, izb rolniczych, izb gospodarczych, społeczno-zawodowych organizacji rolników i związków zawodowych). Krag potencjalnych odbiorców pomocy w ramach działania 4 był zatem bardzo szeroki. Limit pomocy w schemacie 4.1 wynosił 40 tys. zł.

W ramach schematów 4.1 i 4.2 częściowemu zwrotowi ze środków SAPARD podlegały następujące kategorie kosztów: budowa obiektów budowlanych, remont obiektów budowlanych, zakup maszyn, urządzeń, narzędzi, wyposażenia, sprzętu komputerowego i oprogramowania, sprzętu turystycznego lub rekreacyjnego niezbędnego do świadczenia usług turystycznych, a także zwierząt służących do celów terapeutycznych, sportowych i rekreacyjnych, zakup środków transportu niezbędnych w działalności gospodarczej lub do świadczenia wyłącznie usług transportowych (nie dotyczy samochodów osobowych przeznaczonych do przewozu mniej niż ośmiu osób z kierowcą), adaptacja środków transportu bądź zagospodarowanie terenu w celu prowadzenia działalności gospodarczej. W dokumentach programowych podkreślono, że koszty zakupu maszyn i urządzeń mogą podlegać refundacji z programu SAPARD tylko w przypadku sprzętu nowego, co stanowi jeden z dowodów prawdziwości hipotezy mówiącej, że program SAPARD podnosi poziom innowacyjności beneficjentów.

W pierwszych dwu schematach działania 4 wsparcie mogło być udzielone na następujące rodzaje działalności: usługi dla gospodarstw rolnych, drobna wytwórczość, usługi dla ludności, rzemiosło i rękodzielnictwo, roboty i usługi budowlane oraz instalacyjne, usługi turystyczne (w tym agroturystyka), usługi transportowe (przewóz osób lub towarów), magazynowanie i przechowywanie towarów, usługi komunalne, rachunkowość, doradztwo, usługi informatyczne. Są to oczywiście różne formy przedsiębiorczości.

Wykaz rodzajów działalności, zgodny z Polską Klasyfikacją Działalności, wspieranych w ramach schematu 4.1, jest niezwykle szczegółowy.⁹ Pomoc z programu SAPARD w tym schemacie uzyskać można było na inwestycje pod warunkiem, że podejmowali je rolnicy, ewentualnie ich domownicy. Jednocześnie należy zaznaczyć, że o tego typu wsparcie miały prawo zabiegać także przedsiębiorstwa działające na obszarach wiejskich, zgodnie ze schematem

⁹ Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, *Informacje dla zainteresowanych uczestnictwem w programie SAPARD. Działanie 4. Różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich*, Warszawa 2002, s.1 – 10.

4.2. Lista wskazanych przedsięwzięć jest bardzo obszerna i dlatego może odnosić się do różnych typów przedsiębiorców wiejskich. Najbardziej perspektywiczne wydaje się wsparcie działalności o charakterze usługowym ze względu na spodziewany wzrost dochodu rozporządzalnego i związane z tym zmiany stylu życia mieszkańców obszarów wiejskich i gości z terenów zurbanizowanych. Czynniki popytowe przemawiają za uruchamianiem przedsięwzięć usługowych cechujących się dużą pracochłonnością i specjalizacją oferty. Produkcja wyrobów przemysłowych, z wyjątkiem artykułów spożywczych, wyrobów z drewna i posiadających charakter lokalnej ciekawostki, wydaje się niezbyt konkurencyjna w konfrontacji z krajami o znacznie niższej cenie siły roboczej, np. Chinami, bądź bardziej zaawansowanej technologii (z Europy Zachodniej).

Do końca realizacji programu polscy rolnicy złożyli 15 586 wniosków o wsparcie inwestycji w ich gospodarstwach i 2693 o pomoc w sfinansowaniu przedsięwzięć pozarolniczych. W działaniu 2 największą popularnością cieszył się schemat polegający na zwiększaniu różnorodności produkcji rolniczej (85,7 proc. wniosków). 7,6 proc. aplikacji dotyczyło modernizacji gospodarstw specjalizujących się w produkcji mleka, 6,0 proc. – producentów trzody chlewnej i drobiu, zaledwie 0,4 proc. – hodowców bydła mięsnego i 0,3 proc. – hodowców owiec. Pod względem geograficznym inwestycje w rozwój gospodarstw rolnych największą popularnością cieszyły się w województwie mazowieckim (23,8 proc.), a najmniejszą – w lubuskim (1,2 proc.), zachodniopomorskim (1,7 proc.), podkarpackim i opolskim (po 1,8 proc.). Bardziej miarodajne jednak są wskaźniki natężenia. Ciekawe, że rozpoczęcie działalności gospodarczej poza rolnictwem planowało najwięcej rolników z województwa podlaskiego (12,9 proc. wniosków złożonych w ramach schematu 4.1), podkarpackiego (9,4 proc.) i warmińsko-mazurskiego (8,7 proc.), a najmniej – z opolskiego (2,3 proc.). Współczynnik zmienności zróżnicowania regionalnego zainteresowania inwestycjami w gospodarstwach rolnych wyniósł 0,95, a podejmowaniem nowych kierunków działalności gospodarczej przez rolników – 0,43.

Tabela 1. Porównanie zakładanych i rzeczywistych rezultatów działań SAPARD adresowanych do rolników w Polsce

Branża (schemat SAPARD)	Gospodarstwa objęte projektami		Odchylenie od planu (%)
	zakładana	rzeczywista	
Mleko (2.1)	8000 – 9000	1178	-85,3
Bydło (2.2.1)	3000 – 3500	68	-97,7
Owce (2.2.2)	800 – 1000	44	-94,5
Trzoda chlewna (2.2.3)	1800 – 2000		
Drób (2.2.3)	800 – 850	937	-64,0
Zwiększenie różnorodności produkcji (2.3)	2000 – 2500	13 359	+434,4
Razem działania 2	16 400 – 18 850	15 586	-5,0
Dodatkowe źródła dochodu (4.1)	6800	2693	-60,4

Uwaga: założenia programu zostały opracowane dla okresu 2000 – 2006, natomiast w rzeczywistości nie podpisano umów finansowych na lata 2004 – 2006 ze względu na przystąpienie Polski do UE; obliczone odchylenia odnoszą się do limitów planowanych wartości najbliższych rzeczywistości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Wersja z dnia 20 marca*, Warszawa 2002, s.94; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 czerwca*, Warszawa 2004.

Twórcy programu SAPARD zakładali, że w okresie 2000 – 2006 wpłynie 8 – 9 tys. wniosków od rolników specjalizujących się w produkcji mleka, tymczasem założono (co prawda w znacznie krótszym okresie funkcjonowania programu w Polsce niż przewidywano) 1178. Autorzy programu operacyjnego spodziewali się 3 – 3,5 tys. aplikacji od producentów bydła mięsnego, a faktycznie napłynęło 68. Oczekiwano 800 – 1000 wniosków od hodowców owiec, a było ich tylko 44. Z drugiej strony Ministerstwo Rolnictwa zakładało, że podczas całego okresu wdrażania programu SAPARD wpłynie 2 – 2,5 tys. wniosków od rolników zamierzających dokonać dywersyfikacji kierunków produkcji rolniczej, tymczasem w ciągu 2,5 roku tego typu aplikacji było ponad 13 tys. Odchylenia od planu były ogromne i zawierały się w przedziale od -97,7 proc. do +434,4 proc. (tab. 1). Wyjaśnienie ich przyczyn wymaga dalszych badań. W skali kraju zarezerwowano na zwiększanie różnorodności produkcji rolniczej 5 – 10 proc. środków SAPARD. Faktycznie ponad 3/4 wnioskowanych kwot dotyczyło przedsięwzięć realizowanych w tym sche-

macie (tab. 2). W województwie łódzkim było to ok. 70 proc., zgodnie z wynikami badania.

Nieproporcjonalnie duża popularność schematu 2.3 świadczy niewątpliwie o wysokim poziomie kreatywności i innowacyjności wnioskodawców. Przyjmując założenie o możliwości stopniowania przedsiębiorczości, można uznać, że z programu SAPARD skorzystali bardziej przedsiębiorczy, niż się spodziewali twórcy programu, rolnicy. Właściciele gospodarstw rolnych woleli inwestowanie w nowe kierunki działalności od specjalizacji, np. w produkcji mleka. Przyczyny tego zjawiska są trudne do określenia. Można tylko przypuszczać, że należy do nich brak tradycji prowadzenia wyspecjalizowanych gospodarstw rolnych w Polsce. Niewykluczone, że istotną rolę pełni też ryzyko. Ta kwestia również jest bardzo skomplikowana. Z jednej strony podjęcie nowego kierunku działalności rolniczej musi się wiązać z ryzykiem porażki potęgowanym przez brak doświadczenia i znajomości rynku, z drugiej jednak dywersyfikacja działalności w każdym przedsiębiorstwie, a szczególnie w gospodarstwie rolnym, które jest wyjątkowo narażone na wahania cen i czynniki pogodowe, należy do sposobów redukcji ogólnego ryzyka. Ponadto nie można wykluczyć, że twórcy programu chcieli dostosować założenia dotyczące rezultatów tego schematu do ogólnej filozofii programu, tj. wspierania działań dostosowawczych głównie w tych branżach sektora rolno-spożywczego, które są najsilniej regulowane przez przepisy prawa unijnego.

Tabela 2. Porównanie struktury wniosków w ramach działania 2, wnioskowanych kwot i dokonanych płatności z przewidywaną strukturą podziału środków w Polsce (%)

Branża	Przewidywany podział środków	Struktura złożonych wniosków	Struktura złożonych wniosków	Struktura wnioskowanych kwot	Struktura dokonanych płatności
	do końca programu	do 30 maja 2003 r.	do końca programu	do 16 marca 2004 r.	do 30 czerwca 2004 r.
Mleko	55 – 65	10,21	7,56	11,63	10,59
Zwierzęta rzeźne	25 – 35	5,19	6,73	11,15	11,20
Zwiększenie różnorodności produkcji	5 – 10	84,60	85,71	77,22	78,21
Razem	100	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *SAPARD. Program operacyjny dla Polski. Wersja z dnia 20 marca*, Warszawa 2002, s.94; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *In-*

formacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 maja, Warszawa 2003; Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 czerwca*, Warszawa 2004; A.Babuchowski, *Program SAPARD – dobrze wydatkowane pieniądze*, „Biuletyn Informacyjny MRiRW” nr 1 – 3/2004, s.24 – 27.

Na 1000 gospodarstw przypadło średnio 7,3 wniosku o dofinansowanie z programu SAPARD inwestycji w zakresie działalności rolniczej. Największe natężenie odnotowano w województwach pomorskim (14,5), mazowieckim (13,7) i kujawsko-pomorskim (12,5), a najmniejsze – w podkarpackim (1,2) i śląskim (2,1). Biorąc pod uwagę liczbę wniosków na 10 tys. ha użytków rolnych, najlepiej wypadły województwa świętokrzyskie (26,6) i mazowieckie (18,5), a najgorzej – zachodniopomorskie (3,3), podkarpackie (4,1) i dolnośląskie (4,2). Średnia wyniosła 9,5. Współczynnik korelacji między liczbą wniosków w danym województwie a powierzchnią użytków rolnych wyniósł 0,82. Na 1 mld zł środków trwałych w rolnictwie najwięcej aplikacji o dofinansowanie z programu SAPARD złożyli rolnicy z woj. świętokrzyskiego (348), a najmniej z woj. podkarpackiego (53). Średnia wyniosła 145. Zależność statystyczna między liczbą wniosków a wartością środków trwałych w rolnictwie była bardzo silna ($r=0,88$). Średnie natężenie wniosków na 1 mln zł nakładów inwestycyjnych w rolnictwie przed rozpoczęciem realizacji programu (w 2000 r.) przybrało wartość 7,9. W tej klasyfikacji najlepiej wypadło województwo świętokrzyskie (22,5), a najsłabiej – zachodniopomorskie (2,1). Korelacja między liczbą wniosków a nakładami inwestycyjnymi w rolnictwie ukształtowała się na poziomie 0,70, co daje pewne podstawy do uznania prawdziwości hipotezy, że z programu SAPARD korzystają podmioty relatywnie silniejsze, czyli w tym przypadku takie, które już w przeszłości były w stanie podejmować działania inwestycyjne. Można przypuszczać, że z programu korzystają przede wszystkim rolnicy, którzy działania modernizacyjne podejmowali już wcześniej, a program, wpisując się w ich strategię rozwoju gospodarstwa, jest akceleratorem koniecznych zmian. O skuteczności programu SAPARD w procesie stymulowania przedsiębiorczości wśród rolników zamierzających rozwinąć własne gospodarstwo w danym regionie świadczy w szczególności miejsce tego województwa w rankingu opracowanym na podstawie wskaźników natężenia wniosków aplikacyjnych na 1 tys. gospodarstw rolnych.

Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja w zakresie zróżnicowania regionalnego natężenia składania wniosków w ramach programu SAPARD przez rolników podejmujących działalność pozarolniczą. Generalnie rzecz biorąc, znacznie większą koncentrację tego typu inicjatyw można było zaobserwować w regionach peryferyjnych. Najwięcej wniosków o wsparcie działalności poza rolnictwem złożyli rolnicy z województw warmińsko-mazurskiego (4,0 na 1 tys. gospodarstw rolnych), pomorskiego (3,9) i podlaskiego (3,6), a najmniej z mazowieckiego (0,6). Nasz region zajął trzecie miejsce od końca (0,8), a średnia wyniosła 1,7. Współczynnik korelacji między liczbą wniosków a liczbą gospodarstw rolnych (0,28) był o wiele niższy w porównaniu z regionalnym zróżnicowaniem popularności schematu adresowanego do rolników nastawionych na produkcję rolniczą (0,63). Pod względem natężenia na 10 tys. ha użytków rolnych najwyższą uplasowały się województwa podkarpackie (3,8), małopolskie (3,3) i podlaskie (3,2), a najniższą – mazowieckie (0,8), kujawsko-pomorskie (0,9) i wielkopolskie (1,0). Średnia wyniosła 2,0. Zależność statystyczna między liczbą wniosków a powierzchnią użytków rolnych była słaba ($r=0,25$), podobnie jak w odniesieniu do wartości środków trwałych w rolnictwie ($r=0,25$). Na 1 mld zł środków trwałych w rolnictwie najczęściej tego typu wniosków złożono w województwie podlaskim (53), a najmniej – w mazowieckim (12,0). Średnia wyniosła 31,9. Na 1 mln zł nakładów inwestycyjnych w rolnictwie w 2000 r. najczęściej projektów dotyczących różnicowania działalności na obszarach wiejskich złożyli rolnicy w województwie podkarpackim (6,0), a najmniej – w mazowieckim, opolskim i kujawsko-pomorskim (po 0,6). Średnia przybrała wartość 1,8. Nie stwierdzono żadnej zależności statystycznej między liczbą wniosków złożonych przez rolników odchodzących ze swojej tradycyjnej działalności a poziomem nakładów inwestycyjnych w rolnictwie w przeszłości ($r=0,03$), co było diametralnie różne od sytuacji zaobserwowanej podczas analizy zróżnicowania regionalnego zainteresowania działaniem 2 SAPARD.

Jest to całkowicie logiczne i potwierdza hipotezę o cechach charakterystycznych beneficjentów programu w stosunku do populacji generalnej. Otóż podmioty silniejsze, które w przeszłości już inwestowały we własny rozwój, są bardziej prawdopodobnymi beneficjentami wsparcia w ramach SAPARD na te same bądź komplementarne cele (działanie 2). Natomiast podmioty słabsze na danym polu, nie widzące szans własnego rozwoju przy założeniu kontynuacji aktualnego kierunku działalności, nie korzystają raczej ze

wsparcia SAPARD, które by taką kontynuację umożliwiło. Ta druga grupa może stać się beneficjentami pomocy w ramach SAPARD, ale tylko wtedy, kiedy program pozwoli im zmienić pole działania i rozpocząć nowy biznes (działanie 4). Realizują wówczas strategię dywersyfikacji, która jest klasycznym przykładem przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Współczynnik zmienności był znacznie większy dla zróżnicowania regionalnego liczby wniosków od rolników podejmujących niekonwencjonalne formy działalności gospodarczej na obszarach wiejskich w przeliczeniu na 1 tys. gospodarstw rolnych produkujących głównie na rynek (0,40) w porównaniu z takim współczynnikiem zmienności w odniesieniu do rolników inwestujących we własne gospodarstwa (0,60). Jeszcze większe dysproporcje we współczynnikach zmienności zaobserwowano w relacji do 1 tys. gospodarstw rolnych ocenianych przez ich właścicieli jako rozwojowe (0,35 w działaniu 2 i 0,61 w schemacie 4.1). Analiza statystyczna wykazała znacznie silniejszą korelację między liczbą wniosków złożonych w ramach działania 2 a liczbą gospodarstw towarowych ($r=0,90$) niż w stosunku do wszystkich gospodarstw rolnych, niezależnie od tego, czy mają charakter towarowy ($r=0,63$). W dodatku zależność statystyczną o największej sile odkryto między liczbą rolników oceniających swoje gospodarstwa jako rozwojowe w danym województwie a liczbą złożonych wniosków w programie SAPARD o wsparcie inwestycji w gospodarstwach rolnych ($r=0,92$) (ryc. 3 i 4). Uzyskane wyniki potwierdzają zatem hipotezę o tym, że SAPARD przyczynia się do rozwoju przedsiębiorczości wśród podmiotów relatywnie silniejszych, mających mocniejsze powiązania rynkowe, i bardziej optymistycznych. Dla ścisłości należy zaznaczyć, że statystyki dotyczące rolników dążących do rozwoju własnego gospodarstwa i rolników podejmujących nowe rodzaje działalności gospodarczej nie są całkowicie porównywalne, ponieważ czas składania wniosków w ramach schematu 4.1 (dwa miesiące) był wielokrotnie krótszy niż w przypadku działania 2 (ponad dwa i pół roku).

Należy podkreślić, że w przypadku rolników program SAPARD działał dwutorowo. Z jednej strony umożliwiał tym rolnikom, którzy produkowali głównie na rynek i oceniali swoje gospodarstwa jako rozwojowe, dalszy rozwój dzięki współfinansowaniu inwestycji w gospodarstwach rolnych i pośrednio w zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego. Z drugiej strony ułatwiał rolnikom, niewidzącym szans rozwoju w kontynuacji dotychczasowej działalności, podjęcie decyzji o dywersyfikacji własnych źródeł dochodu przez rozpoczęcie

działalności gospodarczej o charakterze pozarolniczym. Obydwie strategie można zakwalifikować jako przejaw zachowań o charakterze przedsiębiorczym.

Przedsiębiorstwa spoza branży spożywczej

Celem opracowania schematu 4.2 było tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich. Beneficjent schematu 4.2 mógł uzyskać pomoc w wysokości nawet 210 tys. zł, ale nie więcej niż 35 tys. zł na jedno utworzone dzięki programowi miejsce pracy. Szkoda tylko, że działanie to zostało uruchomione z prawie czteroletnim opóźnieniem. Niezbyt wysoka była maksymalna dotacja dla przedsiębiorstw spoza branży spożywczej w porównaniu z oferowanymi firmom mleczarskim, mięsnym i owocowo-warzywnym. Logika wsparcia też była całkowicie odmienna, tzn. nacisk położono na tworzenie nowych miejsc pracy, a nie na dostosowanie do przepisów unijnych, które znacznie słabiej regulują inne branże. Na szczególną uwagę zasługuje wsparcie działalności budowlanej, gastronomicznej, turystycznej i transportowej oraz niektórych sekcji przemysłu spożywczego, które nie były objęte działaniem 1. Powodzenie programu jest jednak uwarunkowane stanem koniunktury gospodarczej, który silnie determinuje popyt na usługi inwestycyjne i konsumpcyjne.

W ramach schematu 4.2 złożono do końca realizacji programu 4132 wnioski. Przedsiębiorstwa spoza branży przetwórstwa rolno-spożywczego, które chciały stworzyć miejsca pracy na obszarach wiejskich, były najaktywniejsze w województwach wielkopolskim (12,1 proc. wniosków) i małopolskim (10,6 proc.), a najbierniejsze – w opolskim (2,6 proc.). W przeliczeniu na gminę najlepiej wypadły województwa małopolskie (2,4 wniosku) i podkarpackie (2,2), a najgorzej – lubelskie (1,1) i mazowieckie (1,1). W województwie łódzkim było to 1,6, a średnia wyniosła 1,7. Pod względem liczby wniosków na 1 tys. km kw najwyżej uplasowały się województwa małopolskie (28,9) i śląskie (25,7), a najniżej – zachodniopomorskie (6,4) i podlaskie (6,9). Średnia ukształtowała się na poziomie 14,0. W przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców najwięcej wniosków od przedsiębiorstw spoza sektora rolno-spożywczego przyjęto w województwie podkarpackim (16,8), a najmniej – w śląskim (6,5). Średnia krajowa wyniosła 11,4. W odniesieniu do dochodu regionalnego również najlepsze okazało się województwo podkarpackie (13,4 wniosku na 1 mld zł PKB), a najgorsze – mazowieckie (2,7). Średnia wyniosła 7,4. Interesujące jest także terytorialne zróżnicowanie

skuteczności proponowanych przedsięwzięć w zakresie kreowania nowych miejsc pracy, które było przedmiotem analiz innych autorów.¹⁰

Liczba wniosków złożonych w ramach schematu 4.2 zależała w dużym stopniu od liczby gmin w danym województwie ($r=0,72$) i liczby ludności ($r=0,72$). Mimo stosunkowo dużego zainteresowania tym działaniem SAPARD w województwach ściany wschodniej, analiza statystyczna materiału wykazała niepokojące zależności. Otóż im większe PKB *per capita*, tym więcej propozycji projektów inwestycyjnych od przedsiębiorstw ($r=0,38$) i im większa stopa bezrobocia, tym mniej takich wniosków ($r=-0,53$). Implikuje to konieczność specjalnego wsparcia dla obszarów wiejskich w regionach borykających się ze szczególnymi trudnościami, których wyrazem jest wysoka stopa bezrobocia. Być może należałoby poprawić dostępność i poziom doradztwa biznesowego na tych terenach i zastosować dodatkowe zachęty podatkowe dla inwestorów.

Bariery dostępu

Zainteresowanie otrzymaniem dotacji w ramach SAPARD w pierwszym roku funkcjonowania tego programu w Polsce było niższe od spodziewanego wśród rolników i przedsiębiorców rolno-spożywczych. Przypuszczalnie przyczyny takiego stanu rzeczy były następujące: zbyt restrykcyjne warunki otrzymania pomocy, jeśli chodzi o poziom produkcji, koszty kwalifikowane, wiek rolnika itp., za mały zasięg programu, wykluczający np. niektóre branże przetwórstwa rolno-spożywczego, brak środków własnych na współfinansowanie lub prefinansowanie inwestycji, zbyt wysokie koszty kredytów bankowych, nadmierne ryzyko związane z inwestycją, za duże ograniczenie elastyczności działania związane z inwestycją, zbyt skomplikowana procedura przyznawania pomocy lub formularz aplikacyjny oraz liczba wymaganych załączników, za krótkie terminy składania wniosków, niewystarczające wykształcenie potencjalnych beneficjentów, brak doświadczenia w przygotowywaniu biznesplanów i prowadzeniu księgowości, niechęć do tworzenia grup producenckich, nieprawidłowe funkcjonowanie systemu doradztwa rolniczego, zła koniunktura, niekorzystne perspektywy rozwoju i subiektywny pogląd na własne perspektywy rozwoju, lęk przed nie-

¹⁰ M.Bład, *Terytorialne zróżnicowanie złożonych wniosków o pomoc finansową w programie SAPARD w Polsce*, „Wieś i Rolnictwo” nr 1/2005, s.93.

znanym, możliwość lepszego zainwestowania własnych pieniędzy w inny sposób, brak zwyczaju i zdolności planowania strategicznego, niezgodność możliwej do sfinansowania inwestycji ze strategią rozwoju potencjalnego beneficjenta, niedostateczna informacja o programie SAPARD. Należy podkreślić, że powyższa lista hipotez¹¹ w żadnej mierze nie jest zamknięta, a hierarchizacja powodów niskiej liczby wniosków w niektórych grupach potencjalnych beneficjentów wymaga dalszych badań. Analiza barier dostępu do programu SAPARD powinna być brana pod uwagę podczas konstruowania programów rozwoju wsi kolejnych generacji.

Problem barier dostępu do programów pomocowych dotyczy nie tylko polskich przedsiębiorców, jest istotny także w krajach starej Unii. W latach 1995–2000 tylko 9 proc. unijnych małych i średnich przedsiębiorstw skorzystało z adresowanych do nich programów, głównie z powodu ograniczonych zasobów (kadrowych, intelektualnych, finansowych). Zaskakujące może być to, że aż 69 proc. ogółu potencjalnych beneficjentów w ogóle nie wie o istnieniu tego typu programów. Wśród firm, które dysponują stosowną wiedzą, większość nie podejmuje starań o uzyskanie środków pomocowych. Podstawowymi barierami są: zbyt skomplikowane procedury, niedostosowanie programów, niewystarczająca wiedza o sposobach starania się o wsparcie i brak dostatecznych zasobów własnych. Poza tym znaczna część przedsiębiorstw unijnych, które zdecydowały się na udział w programach pomocowych, nie kwalifikuje się do uzyskania takiej dotacji ze względu na niedostateczny poziom merytoryczny i formalny złożonej aplikacji.

¹¹ P.Bryła, *SAPARD w: Polskie przedsiębiorstwa, regiony i rolnictwo w procesie integracji europejskiej*, red. T.Domański, seria Euromarketing, Wydawnictwo Biblioteka, Łódź 2004, s.164; P.Bryła, *The response of farmers to SAPARD in the Lodz region*, referat wygłoszony na 87. Seminarium Europejskiego Towarzystwa Ekonomistów Rolnych nt. Oceny rozwoju obszarów wiejskich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, Wiedeń, kwiecień 2004; Komisja Europejska, *SAPARD Annual Report 2002*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2003, s.50 – 51.