

# Zarządzanie rozwojem obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem programu SAPARD

Paweł Bryła

*Nieustannie wzrasta znaczenie polityk rozwoju o charakterze terytorialnym, w tym dotyczących obszarów wiejskich, w aktywności Unii Europejskiej na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Modelowy program stymulowania pomysłów przedsiębiorczych na wsi stanowi Inicjatywa Wspólnotowa LEADER, we wdrażaniu której „stare” kraje członkowskie dysponują wieloma cennymi doświadczeniami, często możliwymi do przeszczepienia na grunt polski. Pierwszym, zakrojonym na dużą skalę programem zarządzania rozwojem obszarów wiejskich w Polsce był SAPARD, współfinansowany ze środków unijnych. Pomimo początkowych trudności z jego implementacją wyzwolił imponującą dynamikę po stronie wnioskodawców, w rezultacie czego złożono ponad 31 tys. wniosków o wsparcie różnego rodzaju inwestycji. Nasz sposób rozumienia mechanizmów zarządzania obszarami wiejskimi wzbogacają teoretyczne koncepcje typów kapitału, w tym kapitału społecznego i ludzkiego.*

## 1. Wstęp

Polityka rozwoju obszarów wiejskich realizowana przez UE stanowi jedną z bardziej dynamicznie ewoluujących dziedzin integracji europejskiej w ostatniej dekadzie, nabierając znaczenia tak pod względem liczby instrumentów, jak i udziału w budżecie unijnym. W 15 krajach „starej” Unii na lata 2000–2006 przewidziano 49,1 mld € ze środków wspólnotowych na realizację programów rozwoju obszarów wiejskich. Dodatkowo 2,1 mld € z budżetu UE w tym okresie przeznaczono na realizację inicjatywy wspólnotowej LEADER+. W UE-15 zatwierdzono aż 230 programów rozwoju wsi współfinansowanych ze wspólnego budżetu. Tak wielkie rozdrobnienie wynikało m.in. z różnych procedur obowiązujących w zależności od sekcji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOiGR). Jednym z największych

wyzwań było uproszczenie tego systemu. Najpopularniejszymi działaniami były programy rolnośrodowiskowe (27,5% budżetu), wspieranie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (12,5%), zalesianie (9,8%), inwestycje w gospodarstwach rolnych (9,5%) i inwestycje w zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego (7,7%) (Komisja Europejska 2003: 8–9), zatem akcenty były trochę inaczej rozłożone w porównaniu do programu przedakcesyjnego SAPARD (patrz niżej). Reforma komisarza Fischlera z lat 2003–2004 jeszcze zwiększyła rolę polityki rozwoju obszarów wiejskich realizowanej na szczeblu UE, wprowadzając nowe instrumenty, wzmacniając część już istniejących i gwarantując większe środki finansowe dzięki tzw. modulacji, czyli ograniczeniu dopłat bezpośrednich dla największych gospodarstw na rzecz II filaru Wspólnej Polityki Rolnej, tj. polityki rozwoju obszarów wiejskich.

W niniejszym artykule wyodrębniono trzy główne zagadnienia: 1) program LEADER+ i przykłady wzorcowych modeli jego wykorzystania w krajach „starej” Unii; 2) program SAPARD i polskie doświadczenia w jego realizacji i 3) zastosowanie koncepcji kapitału do analizy programów rozwoju obszarów wiejskich typu SAPARD. W przekonaniu autora te trzy części wzajemnie się uzupełniają. Pozwalają one na zrozumienie specyfiki polskich doświadczeń związanych z wdrażaniem programu SAPARD poprzez umieszczenie ich w szerszym kontekście instrumentów z tej dziedziny stosowanych w krajach tzw. „starej” Unii. Koncepcję kapitału, w szczególności kapitału społecznego, znacznie łatwiej zastosować wobec instrumentów rozwoju obszarów wiejskich typu LEADER, co też miało miejsce w licznych pozycjach literatury przedmiotu, niż w stosunku do mechanizmów typowych dla programu przedakcesyjnego SAPARD. Będąc świadomym tych trudności, autor podjął próbę takiej analizy

w celu podniesienia wartości eksplanacyjnej niniejszego opracowania.

## 2. Przykłady dobrych praktyk w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w UE

Jako punkt wyjścia moich rozważań szczególnie uzasadnione wydaje się ukazanie mechanizmów stosowanych w ramach inicjatywy wspólnotowej LEADER, która pomimo sukcesów w stymulowaniu przedsiębiorczości w „starej” Unii nie została jednak umieszczona w zestawie instrumentów objętych programem SAPARD. Program LEADER, realizowany od 1991 r., wspiera inicjatywy oddolne (ang. *bottom-up*) polegające na formułowaniu strategii rozwoju obszarów wiejskich przez lokalnych interesariuszy (tzw. Lokalne Grupy Działania – LGD), realizacji projektów na małą skalę, a także ich współpracy w sieci wzajemnych powiązań (ang. *networking*) oraz z innymi LGD z kraju i z zagranicy. Głównym celem tego programu jest stymulowanie działań innowacyjnych poprzez angażowanie lokalnego potencjału różnych sektorów. Chodzi o uzyskanie „masy krytycznej” dla wspólnych projektów i zapewnienie spójności działań. Program stanowi swoiste laboratorium, w którym testowane są pomysły, mające wzmocnić politykę rozwoju Wspólnoty. R. Grochowska i B. Płonka (2002) do wymiernych efektów programu LEADER zaliczają: nowoutworzone lub utrzymane miejsca pracy, powstałe lub rozbudowane przedsiębiorstwa przetwórcze, rzemieślnicze i usługowe, zagospodarowane tereny, odrestaurowane budynki, przeszkolonych mieszkańców i przyciągniętych turystów. Autorki te słusznie podkreślają znaczenie efektów niewymiernych tego programu, takich jak: stworzenie kompetentnych i wiarygodnych sieci partnerów na najniższym szczeblu, współpraca dla osiągnięcia wspólnych celów, lepsze poznanie własnego regionu – jego sił, słabości, potrzeb i potencjału, stworzenie poczucia lokalnej tożsamości, większa otwartość na świat, lepsze zrozumienie mechanizmów rynkowych, uczenie się od innych, wymiana doświadczeń. W UE-15 Lokalne Grupy Działania wybrały następujące priorytety na lata 2000–2006: najlepsze wykorzystanie zasobów naturalnych i kulturowych (34% LGD), poprawa jakości życia na obszarach wiejskich (26%), wzrost wartości dodanej

lokalnych produktów dzięki działaniom zbiorowym w celu ułatwienia dostępu do rynków (19%), wykorzystanie *know-how* i nowych technologii do poprawy konkurencyjności produktów i usług na obszarach wiejskich (11%) (Komisja Europejska 2003: 15). W kontekście informacji o doskonałych efektach programu LEADER w „starej” Unii niezbyt zrozumiałe wydaje się pominięcie tego typu działań w programie SAPARD, gdyż mogłyby one stanowić komplementarne źródło rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w krajach kandydujących i zarazem przygotowywać je do *pełnego* członkostwa. Tymczasem w latach 2004–2006 w Polsce odbył się zaledwie pilotaż programu LEADER, zapewne ze szkodą dla procesu stymulowania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

W zagranicznej literaturze przedmiotu opisano wiele przedsięwzięć o charakterze gospodarczym i społecznym, realizowanych na obszarach wiejskich. Wydaje się, że warto przyrzeć się w tym miejscu kilku przykładom takich dobrych praktyk przedsiębiorczych w celu identyfikacji potencjalnych możliwości i ograniczeń przeniesienia europejskich doświadczeń w tej dziedzinie na grunt polski.

Przedsięwzięcia wspierane z programu LEADER mają najczęściej charakter wielosektorowy. Na przykład w Walii realizowano projekt zwany „Bloomfield House”. Jego podstawowe osiągnięcia polegały na: 1) wykorzystaniu historycznego budynku na potrzeby lokalnej społeczności; 2) utworzeniu całego szeregu działalności usługowych, takich jak: przedszkole, dom dziennego pobytu dla osób starszych i upośledzonych, szkoła wieczorowa, sala gimnastyczna, kręgielnia – z tych usług korzysta ponad tysiąc osób tygodniowo; 3) uruchomieniu działalności artystycznej i kulturalnej; 4) utworzeniu nowych miejsc pracy; 5) złożeniu zamówień na usługi budowlane lokalnych przedsiębiorców. Jednak za największy sukces tego projektu uważa się podniesienie poziomu zaufania i pewności siebie w społeczności wiejskiej. Dzięki temu wzrósł popyt na nieruchomości zarówno mieszkalne, jak i gospodarcze. Udało się przyciągnąć do tej gminy nowych mieszkańców i przedsiębiorców (Daniel, Asby 1990: 78).

Inne ciekawe przedsięwzięcie LEADER było realizowane w Portugalii. Otóż w dolinie Sousa większość kobiet utrzymywało się z rzemiosła artystycznego, szczególnie

haftu. Dlatego Lokalna Grupa Działania postawiła ten rodzaj działalności w centrum strategii rozwoju. Zdecydowano się utworzyć stowarzyszenie, które zajęło się komputeryzacją części procesu produkcyjnego, działalnością szkoleniową i organizacją kampanii promocyjnych na rynkach artykułów wysokiej jakości. Dzięki temu w ciągu trzech lat średnia płaca kobiet uczestniczących w przedsięwzięciu wrosła o 1/3, podobnie jak ich poczucie bycia docenianym.

W Abruzji we Włoszech dzięki LEADER-owi uruchomiono program poprawy atrakcyjności obszarów wiejskich poprzez rozwój różnych usług socjalnych i zdrowotnych. W konsekwencji o połowę wzrosła liczba dni spędzanych na tym terenie przez właścicieli drugich domów, których główne miejsce zamieszkania to Rzym lub Neapol. Zatrzymanie na dłuższej tych turystów weekendowych poprawiło koniunkturę na lokalnym rynku.

Turyngia w b. NRD była dotknięta bardzo wysokim bezrobociem. Na poprawę sytuacji w pewnej gminie w tym regionie miała wpływ realizacja pomysłu odrestaurowania opuszczonego, drewnianego budynku i zainstalowania w nim galerii sztuki oraz centrum kulturalnego przy wsparciu z programu LEADER. Założono w nim stowarzyszenie „ARTigiani”, które gromadzi artystów i rzemieślników. W konsekwencji ta miejscowość stała się nie tylko ośrodkiem kulturalnym, ale także miejscem organizacji szkoleń w zakresie technik budowy przy życiu tradycyjnych materiałów.

W regionie Rhône-Alpes we Francji, ok. 25 km od Lyonu czterech rolników od dawna współpracowało w dziedzinie sprzedaży swoich owoców. W 1994 r. silne gradobicie uszkodziło ich sady i uniemożliwiło sprzedaż większości owoców. Rolnicy wpadli na pomysł, aby zaprosić konsumentów z miasta i pokazać im, jak można wyrobić ciasta z potłuczonych jabłek korzystając z tradycyjnych przepisów. Idea okazała się na tyle trafna, że 19 rolników z okolicy postanowiło się przyłączyć. W konsekwencji powstał projekt „Niedziela na wsi”, polegający na tym, że mieszkańcy miast przybywają, aby samemu przygotowywać różne ciasta z jabłek. Dzięki tym wizytom otwarto także sklep z lokalnymi produktami, takimi jak: dżemy, soki, sery i wina (Moseley 2003: 55–57).

W czterech departamentach francuskich przyjęto model rozwoju poprzez staże

w przedsiębiorstwach (fr. *formation-développement*). Punktem wyjścia jest tu poznanie potrzeb danej firmy i na tej podstawie sformułowanie programu doradztwa i szkoleń, realizowanych w tym samym okresie, co praktyka zawodowa (fr. *accompagnement*). W tej koncepcji staż w przedsiębiorstwie nie tylko przynosi korzyści uczestnikowi, ale również staje się narzędziem wsparcia dla nowych bądź będących w trudnej sytuacji MŚP na obszarach wiejskich (Moseley 2003: 190). Niestety program SAPARD nie zawierał mechanizmów wsparcia wynikających z tego typu filozofii rozwoju.

Przykłady te świadczą o skutecznym stymulowaniu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w „starych” krajach członkowskich UE przy pomocy programu LEADER. Można tylko wyrazić ubolewanie, iż program SAPARD stworzył możliwość realizacji zbyt wąskiego wachlarza pomysłów przedsiębiorczych. Można było bardziej promować współdziałanie różnych aktorów na obszarach wiejskich w formułowaniu i realizacji ich strategii rozwoju.

Badania angielskie dowiodły, iż wielu potencjalnych przedsiębiorców najpierw przynosi się z terenów zurbanizowanych na wieś wyłącznie z powodów dotyczących stylu życia, nie mających nic wspólnego z rozważaniami o otwarciu biznesu. Ten fakt prowadzi do ważnych wniosków. Otóż wielkiego znaczenia nabierają kwestie ochrony środowiska naturalnego na obszarach wiejskich, dostępności odpowiedniej bazy mieszkalnej i rozrywkowej (Keeble i in. 1992). Dla części potencjalnych przedsiębiorców ważne jest natomiast udzielenie specjalnej pomocy w pierwszej fazie działalności, np. w zakresie lokum, opieki nad dziećmi czy usług sekretarki. Służą temu m.in. tzw. inkubatory przedsiębiorczości. Firmy działające na obszarach wiejskich mają zwykle gorsze warunki konkurencji ze względu na niedostatki infrastruktury transportowej i komunikacyjnej. Dlatego też priorytetem polityki rozwoju wsi w Wielkiej Brytanii jest podłączenie podmiotów tam działających do szerokopasmowych łącz internetowych (Michael 2003: 39). Niestety zabrakło w programie SAPARD tego typu instrumentów.

Świadczenie usług na terenach wiejskich jest obarczone potrójnym dylematem – potrzebą znalezienia rozsądnego kompromisu między akceptowanymi kosztami, wysoką jakością i dotarciem do klien-

tów rozproszonych na dużym obszarze. Możliwym sposobem rozwiązaniem tego problemu jest koncepcja grupowania różnych rodzajów działalności pod jednym dachem, która opiera się na redukcji kosztów stałych. Przykładami są połączenia poczty z pubem, poradni lekarskiej z urzędem gminy, sklepu z żywnością i stacji benzynowej. Wariantem tej strategii jest dywersyfikacja oferty produktowej lub docelowych segmentów rynku. Przykłady tego podejścia obejmują: serwowanie posiłków dla klubu seniorów przez pub, prowadzenie kursów obsługi komputera dla dorosłych przez lokalną szkołę czy pełnienie funkcji banku przez pocztę (Moseley 2003: 111–112). W programie SAPARD nie uwzględniono tych możliwości.

Doświadczenia krajów UE pokazały, jak istotne znaczenie w procesie stymulowania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich mają specjalistyczne programy poprawy świadomości istnienia określonych okazji, dopasowane do potrzeb różnych grup społecznych: kobiet, młodzieży, rolników drobnotowarowych, bezrobotnych itp. Każdą z tych grup można traktować jako zasób do wykorzystania w procesie stymulowania przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (Köppä, Siskonen 2002: 193–201). Tego typu programy są najskuteczniejsze, gdy stwarzają możliwość spotkania z osobami pochodzącymi z tych samych środowisk, co grupy docelowe, ale mającymi już za sobą ten „skok w nieznanne” i mogącymi pochwalić się swoim sukcesem.

### 3. Charakterystyka programu SAPARD

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1268/99 dziesięciu krajom kandydującym z Europy Środkowo-Wschodniej stworzono możliwość korzystania ze specjalnego programu przedakcesyjnego, ukierunkowanego na wsparcie rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich, pod nazwą SAPARD (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). W rzeczywistości głównym celem tego funduszu było ułatwianie niezbędnych adaptacji w związku z akcesją do UE w gospodarstwach rolnych, przedsiębiorstwach przemysłu spożywczego i innych podmiotach położonych bądź operujących na obszarach wiejskich, a także wsparcie procesu przygotowań instytucjonalnych do uruchomienia II filaru Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w niedalekiej przy-

szłości. Obejmował on lata 2000–2006 z tym, że efektywny początek funkcjonowania tego programu w większości krajów uprawnionych do jego realizacji miał miejsce dopiero w 2002 r., a przystąpienie wszystkich beneficjentów z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. spowodowało jego zastąpienie szerszym wachlarzem bardziej korzystnych instrumentów polityki rozwoju wsi i obszarów wiejskich w nowych krajach członkowskich (Bryła 2004).

Znamienne jest to, że Unia Europejska zaproponowała krajom kandydującym taki zestaw instrumentów w postaci działań programu SAPARD, który sytuował się poza głównym nurtem WPR (dopłaty bezpośrednie). Z jednej strony można to interpretować jako niezbyt wielką hojność w stosunku do rolników z Europy Środkowo-Wschodniej, ale z drugiej strony może to być odbierane jako zwiastun głębokich przemian w ramach samej WPR, podlegającej nieustannej krytyce (Bryła 2003a). Łącznie na finansowanie programu SAPARD przewidziano w Perspektywie Finansowej UE na lata 2000–2006 3,6 mld €, co daje ok. 0,5 mld € rocznie. Ze względu na liczbę ludności, potencjał i problemy sektora rolnego, dla Polski przeznaczono 1/3 dostępnych środków w ramach SAPARD, dla Rumunii prawie tyle samo, a resztę podzielono na osiem pozostałych krajów.

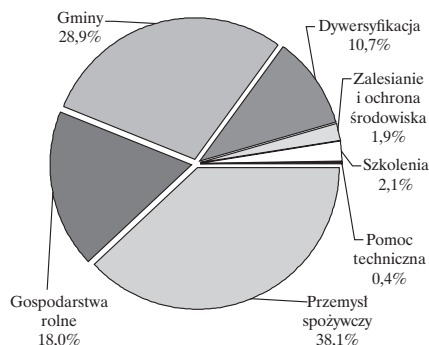
Jedną z największych barier modernizacji polskiego sektora rolno-spożywczego jest niedostatek środków finansowych, które można by było przeznaczyć na inwestycje, choć w niektórych branżach pozytywną rolę odegrały bezpośrednie inwestycje zagraniczne (Senior Nello 2002: 12–13). Zarówno program SAPARD, jak i programy modernizacji sektora rolno-spożywczego kolejnych generacji stanowią środek zaradczy w tym względzie. Choć nie są to rozwiązania doskonałe, należy podkreślić istnienie realnych i potencjalnych korzyści dla polskich przedsiębiorstw rolno-spożywczych, rolników i innych podmiotów na obszarach wiejskich dzięki tym programom. Badania przeprowadzone na reprezentatywnej próbie ok. 4 tys. przedsiębiorstw włoskich wykazały, że małe firmy mają duży potencjał wzrostu pod warunkiem dostępności finansowania zewnętrznego i dostępu na rynki zagraniczne (Becchetti, Trovato 2002).

Wobec braku doświadczeń z tego typu pomocą z budżetu państwa autorzy pro-

gramu SAPARD stanęli przed bardzo trudnym zadaniem wyboru priorytetów i ustalenia szczegółowych kryteriów przyznawania dotacji. Z jednej strony można było wybierać potencjalnych „zwycięzców”, którzy poradzą sobie na rynku i dobrze spożytkują subsydia, z drugiej – firmy mniejsze, które nie są w stanie same sobie poradzić i cieszą się większą sympatią w społeczeństwie. Przy ustalaniu zasad interwencji publicznej trzeba było więc rozstrzygać pewien konflikt między maksymalizacją efektywności a dążeniem do sprawiedliwości, a także dbać o to, aby nie zakłócać zbytnio sygnałów wysyłanych przez rynek (Zdanowicz, Dalton 2000: 152; Bryła 2003c). Biorąc pod uwagę doświadczenia wschodnich landów niemieckich, warto było postawić warunek, aby dotacje dotyczyły decyzji inwestycyjnych, opierających się na realistycznej prognozie sprzedaży (Andrychowicz i in. 2000: 76). Bardzo delikatną kwestią była również decyzja, czy prawo do tego typu pomocy powinny mieć podmioty gospodarcze, które zostały przejęte przez kapitał zagraniczny (Rowiński 1999). Cały system, w szczególności instytucja wdrażająca program, czyli ARiMR, jak również ośrodki doradcze i informacyjne oraz instytucje finansowe, których zaangażowanie było niezbędne dla powodzenia realizacji programu, znajdował się w stadium uczenia się. Właśnie ta funkcja edukacyjna programu SAPARD wydaje się być dużo ważniejsza od bieżących transferów pieniężnych, gdyż wówczas zdobyte doświadczenia są bezcenne po akcesji (Guba 2001). Kluczową rolę w tym procesie odgrywała jakość zasobów ludzkich, zatrudnionych w systemie absorpcji środków unijnych. Warto było inwestować zatem w kapitał ludzki, aby w niedalekiej przyszłości osiągnąć wysoką stopę zwrotu (Drygas 2002: 21).

Polska w swoim programie operacyjnym (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2002) zawarła siedem działań SAPARD, nadając im następujące numery i nazwy: 1) poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych, 2) inwestycje w gospodarstwach rolnych, 3) rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich, 4) różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich, 5) programy rolno-środowiskowe i zalesianie (projekty pilotażowe), 6) szkolenia zawodowe, 7) pomoc techniczna. Średnioroczny, maksymalny, szacowany koszt ich realizacji wyniósł ok.

400 mln €, z czego 177 mln € to dotacja z Brukseli, 59 mln € pochodziło z polskiego sektora finansów publicznych, a 168 mln € powinni dołożyć prywatni beneficjenci. Środki publiczne pokrywały najwyżej połowę inwestycji realizowanych w ramach działania 1, 2 i 4, 98% w działaniu 3 i całość kosztów kwalifikowanych w pozostałych działaniach. W 2003 r. udział środków prywatnych w programie powinien osiągnąć 42%. 3/4 środków publicznych stanowiły transfery z budżetu UE. W strukturze wydatków z funduszu SAPARD w Polsce zdecydowanie dominowały pierwsze cztery działania (rys. 1).



Rys. 1. Planowana struktura wydatków z programu SAPARD w Polsce według działań

Źródło: opracowanie własne na podst.: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2002. SAPARD. Program Operacyjny dla Polski. Wersja z 20 marca 2002 r., Warszawa.

Uwaga: średnia roczna dotacja z budżetu UE – 178 mln € wg cen z 2002 r.

W oparciu o decyzję Komisji Europejskiej z 2 lipca 2002 r. o przekazaniu Polsce zarządzania programem SAPARD, 17 lipca 2002 r. oddziały regionalne ARiMR rozpoczęły przyjmowanie wniosków o pomoc w pierwszych trzech działaniach. Wnioski w ramach działania 4, dotyczącego różnicowania działalności gospodarczej na obszarach wiejskich przyjmowano przez niecałe dwa miesiące, począwszy od 3 grudnia 2003 r., na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z 14 listopada 2003 r. Zatem opóźnienie we wdrażaniu programu SAPARD w Polsce wahało się od 2,5 do 4 lat w zależności od działania. Winę za tak wielkie opóźnienie uruchomienia programu ponosiła zarówno administracja unijna, jak i pol-

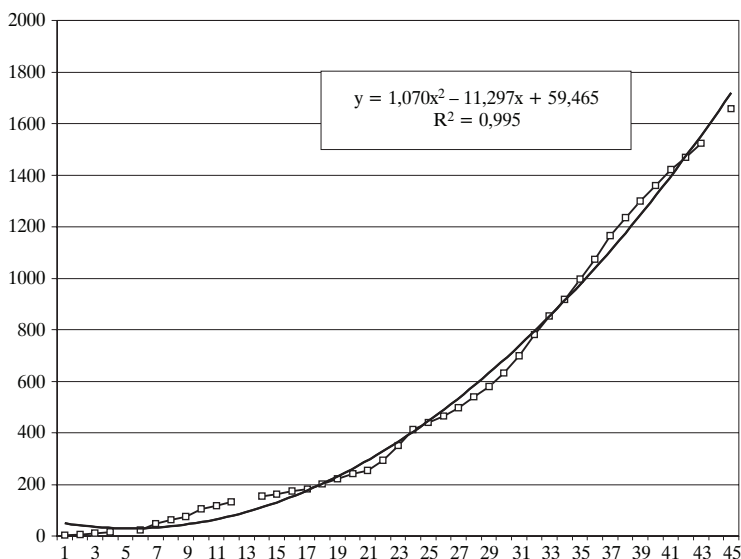
ska (Najwyższa Izba Kontroli 2000: 38–41; Kosicka 1999: 80). Wynikało to po części z faktu, że nawet dla pracowników Komisji Europejskiej SAPARD stanowił całkowitą nowość i był swego rodzaju hybrydą. Z jednej strony działania SAPARD miały charakter strukturalny, długofalowy i inwestycyjny, co implikowało zastosowanie podobnych procedur programowania, jak w przypadku funduszy strukturalnych UE. Z drugiej strony środki z tego programu były rozliczane przy zastosowaniu kryteriów obowiązujących w ramach WPR (Andrychowicz i in. 2000).

W Polsce wnioski od rolników były przyjmowane w trybie ciągłym od 17 lipca 2002 r. do 20 lutego 2004 r., natomiast dla przedsiębiorstw przemysłu spożywczego i gmin wyznaczano co pewien czas kolejne terminy rozpatrywania wniosków. W przypadku przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego było siedem tur przyjmowania wniosków (w 2002 r.: 17 lipca – 16 października, w 2003 r.: 6 stycznia – 7 lutego, 26 maja – 27 czerwca, 30 lipca – 29 września, 29 października – 1 grudnia, 2 grudnia – 2 stycznia 2004 r. i 5 stycznia – 5 lutego 2004 r.), a w przypadku samorządów dwie tury (17 lipca – 16 września 2002 r. i 30 lipca – 15 września 2003 r.) wystarczyły na wykorzystanie wszystkich, dostępnych środków.

Od rolników podejmujących nowe rodzaje działalności gospodarczej i przedsiębiorstw spoza branży rolno-spożywczej przyjmowano wnioski od 3 grudnia 2003 r. do 26 stycznia 2004 r., zaś od gmin rozwijających infrastrukturę turystyczną – od 3 grudnia 2003 r. do 12 stycznia 2004 r. Należy podkreślić, że program SAPARD stanowił kolosalną zmianę jakościową i ilościową w porównaniu do programów pomocy dla rolnictwa realizowanych w Polsce w poprzedniej dekadzie (Pomajda i in. 2002). Równoległe do programu SAPARD wdrażano wiele innych programów rozwoju obszarów wiejskich, ale na nieporównywalnie mniejszą skalę (Smolarek 2003).

Analizując skumulowaną liczbę wniosków złożonych w ramach działania 2 w pierwszym roku obowiązywania programu, można zaobserwować trend rosnący, niezwykle podobny do wykresu funkcji kwadratowej (rys. 2).

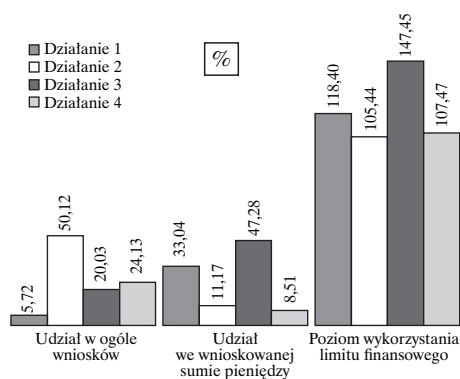
Takie przyspieszenie procesu składania wniosków SAPARD przez rolników mogło wynikać z efektu uczenia się, efektu demonstracji („widać, że sąsiedzi udało się skorzystać z pomocy, dlatego więc nie miałbym spróbować?”) i nasilenia kampanii informacyjnej dotyczącej warunków korzystania z programu. Oprócz licznych audycji telewizyjnych w programie 1 TVP,



Rys. 2. Dynamika składania wniosków SAPARD przez rolników w Polsce (okresy tygodniowe)

Źródło: opracowanie własne na podst.: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2003. Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 maja, Warszawa.

rozprowadzono ogromną ilość ulotek informacyjnych i opracowano specjalny przewodnik (Bartkowski i in. 2002), który ukazał się nakładem kilku tysięcy egzemplarzy. Do końca procesu wdrażania programu SAPARD w Polsce wpłynęło ponad 31 tys. wniosków. Proces wdrażania charakteryzowała silna dynamika wzrostowa pomimo nie zawsze satysfakcjonującej szybkości reakcji Brukseli na sygnały płynące z instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie programem (Bryła 2003b). Proces przyjmowania wniosków SAPARD zakończył się pełnym sukcesem. Przekroczono limity finansowe w czterech najważniejszych działaniach (rys. 3.). Było to możliwe dzięki wprowadzeniu szeregu korekt w zakresie warunków otrzymywania dotacji i przesunięcia części środków pomiędzy działaniami. Z dniem 30 września 2004 r. zakończyła się kontrakcja środków w ramach programu SAPARD w Polsce. Zawarto 24434 umowy o pomoc finansową na łączną kwotę 4803 mln zł (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2004b).



Rys. 3. Wskaźniki wdrażania SAPARD w Polsce do końca realizacji programu

Źródło: opracowanie własne na podst.: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2004a. Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 czerwca, Warszawa.

Do przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego skierowano w Polsce działanie 1 SAPARD. Jego cele ogólne 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 jego konkurencyjności

i ułatwienia dostosowania do funkcjonowania na Jednolitym Rynku; wzmocnienie grup producentów rolnych i ich związków; ograniczenie niekorzystnego oddziaływania zakładów przetwórczych na środowisko naturalne. Wśród celów szczegółowych 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 zakupywanego na podstawie długoterminowych umów pomiędzy zakładami przetwórczymi a producentami rolnymi, w szczególności grupami producentów rolnych (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2002: 70–71). 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 na to, że innowacyjność przemysłu spożywczego przekłada się na wzrost orientacji proeksportowej i wyższe dochody rolników jako dostawców surowca. Pozytywny efekt w tym względzie jest także warunkowany integracją kanału rynku.

Analiza studiów przypadków przeprowadzona w ramach pracy doktorskiej autora ujawniła różne typy pomysłów przedsiębiorczych zaprezentowanych przez firmy działające w branży przetwórstwa rolno-spożywczego w województwie łódzkim. Wybór opcji strategicznej zależał od wielu czynników, w tym: rozmiaru firmy, jej sposobu postrzegania rynku, potrzeb modernizacyjnych związanych z wprowadzeniem restrykcyjnych regulacji prawnych po przystąpieniu Polski do UE, miejsca firmy w kanale dystrybucji, jej

doświadczenia w dziedzinie eksportu i specyfikacji produktu. Jednak wszystkie przedsięwzięcia zgłoszone do współfinansowania z programu SAPARD należy zaliczyć do przejawów przedsiębiorczości. Planowane inwestycje są przykładem innowacji, posiadających najczęściej kompleksowy charakter. Wykazano, iż SAPARD stymuluje innowacyjność organizacyjną, procesową, produktową i rynkową. Proces planowania inwestycji i kompletowania stosownej dokumentacji, w szczególności biznesplanu, przyczynił się do wzrostu orientacji strategicznej badanych przedsiębiorstw. Wpływ uczestnictwa w programie na podniesienie wartości dodanej generowanej w zakładach beneficjentów nie ograniczał się do wprowadzenia nowych technologii produkcji, ale pośrednio stymulował stosowanie bardziej zaawansowanych narzędzi marketingowych, do których należy zaliczyć m.in. integrację kanału dystrybucji.

Bezpośrednio do rolników były skierowane dwa instrumenty programu SAPARD w Polsce: działanie 2 i schemat 4.1. Działanie 2 SAPARD w Polsce miało następujące cele ogólne: poprawa jakości produkcji rolniczej poprzez 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 poprzez 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 pro-

dukcji 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 i 3) trzody chlewnej i drobiu.

Celami ogólnymi działania 4 były: rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej i tworzenie warunków dla 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 i 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 (stowarzyszenia, fundacje, izby rolnicze, izby gospodarcze, społeczno-zawodowe organizacje rolników i związki zawodowe). Krąg potencjalnych odbiorców pomocy w ramach działania 4 był zatem bardzo szeroki.

W ramach schematów 4.1 i 4.2 częściowo 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 na potrzeby działalności gospodarczej lub świadczenia wyłącznie usług transportowych (nie dotyczy samochodów osobowych przeznaczonych do przewozu mniej niż 8 osób z kierowcą), adaptacja środków transportu bądź zagospodarowanie terenu na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej.

Do wiejskich samorządów lokalnych były skierowane dwa instrumenty programu SAPARD w Polsce: działanie 3 i schemat 4.3. Działanie 3 stawiało sobie następujące cele ogólne: zwiększenie atrakcyjności obszarów wiejskich dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych, zapewnienie mieszkańcom wsi odpowiedniego standardu życia, zapewnienie warunków do wdrażania *acquis communautaire*. Wśród celów



szczegółowych wymieniono: zwiększenie liczby gospodarstw wiejskich zaopatrzonych w wodę o odpowiedniej jakości; poprawa warunków sanitarnych wsi poprzez budowę systemu odprowadzania i oczyszczania ścieków; zwiększenie ilości gospodarstw wiejskich objętych systemem zagospodarowania odpadów; poprawa lokalnej sieci komunikacyjnej; zwiększenie jakości i efektywności dostaw energii, w tym wykorzystanie lokalnych nośników energii.

Do innych grup interesariuszy polityki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce skierowano działanie 6 SAPARD (Szkolenia zawodowe) i 7 (Pomoc techniczna) (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2002: 125–130). Beneficjentami działania 6 mogły zostać następujące rodzaje podmiotów: ośrodki i centra doradztwa rolniczego, instytucje i centra rozwoju przedsiębiorczości typu *non-profit*, wyspecjalizowane instytucje szkoleniowe, w tym szkoły rolnicze i zawodowe, szkoły wyższe i jednostki badawczo-rozwojowe oraz placówki im podległe, izby rolnicze, władze samorządowe na szczeblu gminy, powiatu i województwa, stowarzyszenia i organizacje rolnicze, grupy producentów i stowarzyszenia grup producentów, prywatne firmy i konsorcja szkoleniowe. Natomiast zgodnie z nomenklaturą stosowaną w dokumentach programowych, tzw. ostatecznymi beneficjentami byli rolnicy i inne osoby zaangażowane w działalność rolniczą i leśną oraz rolnicy, którzy mieli zamiar zmiany charakteru swojej działalności z typowo rolniczej na inne kierunki przedsiębiorczości.

Celem ogólnym działania 6 było promowanie rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich poprzez wzmocnienie kapitału ludzkiego. Do celów szczegółowych należało: zwiększenie umiejętności i wiedzy rolników podejmujących dodatkową działalność gospodarczą poza konwencjonalnym rolnictwem; zwiększenie umiejętności i wiedzy rolników prowadzących rentowne gospodarstwo rolnicze, leśne lub rybne. Partnerzy społeczni autorów Programu Operacyjnego wskazali na następujące cele tego działania: dostosowanie kierunków kształcenia do potrzeb regionu, poprawa stanu wykształcenia i wiedzy, przekwalifikowanie bezrobotnych – reorientacja zawodowa, promowanie ekonomicznego podejścia do produkcji rolniczej, zmiana mentalności producentów rolnych, wdrożenie rachunkowości rolnej.

Celem działania 7 było zapewnienie wsparcia we wdrażaniu i monitorowa-

niu programu oraz w przygotowywaniu możliwych korekt. Wśród celów szczegółowych znalazły się: zapewnienie wsparcia w zakresie monitorowania programu, zapewnienie odpowiedniego przepływu informacji i reklamy, zapewnienie wsparcia dla prowadzonych analiz, wizyt studyjnych i seminariów, zapewnienie wsparcia dla ekspertów zewnętrznych, zapewnienie wsparcia przy opracowywaniu ocen programu. Beneficjentami pomocy realizowanej w ramach tego działania były instytucje zarządzające programem SAPARD.

#### **4. Zastosowanie koncepcji kapitału do analizy programu SAPARD**

To, że program SAPARD podnosi kapitał materialny uczestniczących w nim przedsiębiorstw, jest oczywiste. Transfery środków finansowych w ramach tego programu do firm bądź gospodarstw podejmujących działania inwestycyjne powodują wzrost ich kapitału rzeczowego i pozwalają na lepszą akumulację kapitału w przyszłości. Oczywiste jest także to, że program SAPARD buduje kapitał publiczny, czyli infrastrukturę obszarów wiejskich. Do rozwoju społeczności lokalnej niezbędne są zasoby kapitału ludzkiego, społecznego i publicznego (Rainei i in. 2003). Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu interesująca wydaje się kwestia, czy i jeżeli tak, to w jaki sposób, program SAPARD przyczynia się do wzrostu kapitału intelektualnego, definiowanego zgodnie z koncepcją drzewa wartości przedsiębiorstwa zaprezentowaną przez M. Bratnickiego i J. Struzynę (2001: 70). Cytowani autorzy dzielą kapitał intelektualny przedsiębiorstwa na kapitał społeczny, ludzki i organizacyjny.

H. Westlund i R. Bolton (2003) ukazują trzy aspekty wpływu kapitału społecznego na przedsiębiorczość:

1. Kapitał społeczny jako cecha charakterystyczna społeczności, która ułatwia bądź utrudnia zachowania innowacyjne, składające się na przedsiębiorczość. W tym sensie kapitał społeczny jest elementem wyposażenia w zasoby.
2. Kapitał społeczny jako cecha charakterystyczna społeczności, wchodząca bezpośrednio do funkcji użyteczności danej osoby, przynosząca zadowolenie lub niezadowolenie i kształtująca indywidualne zachowania obecnych i potencjalnych przedsiębiorców.

3. Kapitał społeczny jako cecha charakterystyczna społeczności, która sprzyja bądź przeszkadza wysiłkom całej społeczności stającej się przedsiębiorcą zbiorowym.

Cechą wyróżniającą kapitał społeczny w stosunku do innych typów kapitału jest to, że jego ilość wzrasta, a nie maleje, w miarę używania go. Ta osobliwość kapitału społecznego sprawia, że znaczna część ekonomistów jest niechętna używaniu terminu „kapitał” do opisu związków społecznych. Znaczenie kapitału społecznego dla rozwoju obszarów wiejskich było przedmiotem wielu opracowań naukowych odnoszących się do różnych części świata, np. Stanów Zjednoczonych (Kilkenny i in. 1999), Rosji (O'Brien 2000), Indii (Pantoja 2000), Australii (Falk, Kilkpatrick 1999), Szwecji (Westlund i in. 2002), Szkocji (Atterton 2001). W literaturze przedmiotu można znaleźć także interesujące badania porównawcze nt. kapitału społecznego w różnych krajach, np. w Polsce i Danii (Chloupkova i in. 2003). Cytowane opracowanie jest warte odnotowania, gdyż za miernik kapitału społecznego przyjmuje natężenie ruchu spółdzielczego na wsi. Gdyby przyjąć taką interpretację, można by mówić o znacznie większym powodzeniu programu SAPARD w popieraniu integracji poziomej niż w przypadku, kiedy rozumienie integracji poziomej ograniczymy do grup producenckich, gdyż ze wsparcia SAPARD skorzystały liczne spółdzielnie mleczarskie w Polsce.

Według D. Audretscha i M. Keilbacha (2004) odmianą kapitału społecznego jest kapitał przedsiębiorczości (ang. *entrepreneurship capital*). Termin ten określają jako istnienie środowiska sprzyjającego tworzeniu przedsiębiorstw. Wiąże się z tym postrzeganie zachowań przedsiębiorczych w społeczeństwie, stosunek do ryzyka i nastawienie instytucji finansowych do inicjatyw przedsiębiorczych. Niewątpliwie jest to interesująca koncepcja. Nie można jednak zgodzić się z tak wąskim rozumieniem przedsiębiorczości. Powinno ono bowiem objąć także inicjatywy przedsiębiorcze realizowane przez istniejące już podmioty.

W ramach kapitału społecznego program SAPARD wydaje się wpływać na poprawę kapitału strukturalnego poprzez stymulowanie tworzenia powiązań między przedsiębiorstwami przetwórstwa rolno-spożywczego a rolnikami. Oprócz promowania integracji pionowej kanału rynku program

SAPARD zakładał wywieranie korzystnego wpływu na integrację poziomą, czyli tworzenie grup producenckich. Obydwa te efekty SAPARD-u zmierzają do wzrostu wzajemnego zaufania i wypracowywania norm współpracy oraz „wspólnego słownika i języka” według terminologii Bratnickiego i Strużyny. Tworzenie organizacji mających na celu kierowanie grupowej oferty sprzedaży na rynek jest ważne nie tylko z punktu widzenia zwiększania siły przetargowej producentów. Dostarczanie produktów większym odbiorcom, np. na rynki hurtowe lub do dużych sieci dystrybucji, wiąże się z koniecznością koncentrowania podaży. Pojedynczy rolnik nie posiada najczęściej wiedzy, kapitału i możliwości stosowania większości instrumentów marketingowych. Dlatego też stosowanie wspólnej strategii marketingowej na rynku rolno-spożywczym jest jedną z głównych przesłanek integracji poziomej i pionowej producentów.

Do podstawowych celów, jakie mogą być osiągnięte przez grupę producencką, można zaliczyć: koncentrację podaży produktów rolnych w większe, jednolite partie rynkowe, wspólne użytkowanie środków technicznych, wspólną sprzedaż, standaryzację produktów zgodnie z wymogami rynku, oddziaływanie na podnoszenie jakości produktów, ulepszanie i unowocześnianie metod i technologii produkcji, wyszukiwanie nowych rynków zbytu, zawieranie korzystniejszych kontaktów handlowych, prowadzenie wspólnej działalności marketingowej, zgodnie z przyjętą strategią marketingową i w konsekwencji zwiększanie dochodów członków zrzeszonych w grupie producenckiej (Cholewicka-Goździk 1997: 170). K. Witosław (2002: 113–114) wyróżnił następujące korzyści płynące z integracji poziomej w rolnictwie: wzmocniona pozycja producenta w pertraktacjach handlowych z dostawcami środków do produkcji i odbiorcami płodów rolnych, prawidłowe planowanie produkcji przy uwzględnieniu potrzeb rynku (w zakresie asortymentu, jakości i ilości), redukcja kosztów dzięki wspólnemu korzystaniu ze sprzętu, wyeliminowanie pośredników, korzystanie z różnych form wsparcia grupy producenckiej przez odbiorców towarów (doradztwo, dostawa sprzętu specjalistycznego, dostarczanie informacji rynkowych, szkolenia itp.). W. Szopińska (2002: 375–376) twierdzi, że integracja pozioma odbywa się w każdym z ogniw agrobiznesu i jest

to uniwersalny proces rozwoju, którego celem jest racjonalizowanie działalności gospodarczej. Wskazuje na to, że zintegrowane poziomo podmioty gospodarcze będą bardziej skłonne do rozwijania integracji pionowej ze względu na zwiększoną skalę działania. Integracja pozioma natrafia jednak na barierę rozproszonej własności, co widoczne jest w handlu detalicznym, ale jeszcze bardziej w rolnictwie. Rozproszona, drobnotowarowa produkcja surowców żywnościowych powoduje, że wytwarzane są małe, niejednorodne partie towaru, o niskiej jakości, o odmianach nie preferowanych przez konsumentów, w czasie i miejscu niedostosowanym do potrzeb integratorów - firm przemysłowych, handlowych i gastronomicznych. Taki model produkcji utrudnia także ekspansję międzynarodową. Brak integracji poziomej ogranicza ponadto dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Zatem niedostatki kapitału społecznego przekładają się na niższą akumulację innych form kapitału.

Istotny wpływ na efektywność gospodarowania wywiera także kapitał ludzki, oparty na wykształceniu i doświadczeniu przedsiębiorców i pracowników. F. Welch (1970) traktuje edukację jako czynnik produkcji. Im wyższy poziom wykształcenia, tym więcej można osiągnąć przy pomocy istniejących zasobów i tym większa zdolność do zdobywania i wykorzystywania użytecznych informacji. Biorąc pod uwagę koncepcję kapitału ludzkiego, rola programu SAPARD także jest widoczna. Pośrednio program przyczynia się do wzrostu kompetencji pracowników podmiotów ubiegających się o dotację, ponieważ wypełnienie formularza aplikacyjnego i przygotowanie wymaganych załączników, w szczególności biznesplanu, zależało od umiejętności praktycznych, ale i wpływało na ich poprawę. Zdobyta wiedza i umiejętności w trakcie ubiegania się o dotację SAPARD mogą okazać się użyteczne podczas zgłaszania się do uczestnictwa w programach rozwoju obszarów wiejskich kolejnych generacji, a także w innych okolicznościach, np. przy występowaniu o kredyt bankowy. Ponadto wprowadzanie zmian w przedsiębiorstwach dzięki inwestycjom współfinansowanym z SAPARD-u powinno pozytywnie wpłynąć na zdolność do naśladowania „zręczności intelektualnej” pracowników podobnych firm działających w bardziej zaawansowanych gospodarkach rynkowych. Wśród elementów owej „zręcz-

ności intelektualnej” Bratnicki i Strużyna wymienili samą przedsiębiorczość. Program SAPARD stymuluje ją na wiele sposobów premiując skłonność do wprowadzania zmian w przedsiębiorstwach w nim uczestniczących. Program SAPARD powinien także pozytywnie wpływać na motywację wnioskodawców do rozwoju swoich firm.

Trzeci typ kapitału intelektualnego w klasyfikacji cytowanych autorów obejmuje strukturę wewnętrzną, zewnętrzną i tzw. kapitał rozwojowy. W odniesieniu do struktury wewnętrznej program SAPARD powinien wpływać na procesy zachodzące w przedsiębiorstwach, gdyż prowadzi do istotnych innowacji (nierzadko o bardzo dużej skali), np. budowy nowych budynków produkcyjnych, zakupu środków transportu, maszyn czy oprogramowania komputerowego. Program SAPARD sam jest elementem zmian zachodzących w strukturze zewnętrznej przedsiębiorstwa stwarzając nowe możliwości uzyskania dofinansowania planowanych przedsięwzięć. Ponadto korzystnie wpływa na powiązania z dostawcami i zasoby rynkowe, ułatwiając beneficjentom dostosowanie się do preferencji konsumentów, a czasem nawet decydując o utrzymaniu się danej firmy na rynku lub jej ekspansji eksportowej (zważywszy m.in. na normy sanitarno-weterynaryjne i ekologiczne UE). Na podstawie typologii Bratnickiego i Strużyny do analizy pożądaných i rzeczywistych skutków programu SAPARD można chyba najbardziej wykorzystać koncepcję kapitału rozwojowego. Program SAPARD sprzyja tym podmiotom, które są gotowe do zmian, pozwala beneficjentom formułować ambitne, ale zarazem realne cele i strategie ich realizacji, podnosi poziom innowacyjności przedsiębiorstw i stymuluje proces uczenia się organizacji (choćby w zakresie ubiegania się o dotację i prezentowania własnej wizji rozwoju). Ponadto jednym z celów programu SAPARD było stymulowanie procesu uczenia się instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie programu i absorpcję środków z funduszy strukturalnych na obszarach wiejskich po akcesji Polski do Unii Europejskiej.

## 5. Wnioski

1. W *policy mix* Unii Europejskiej szczególnego znaczenia nabierają polityki rozwojowe nakierowane na rozwiązywanie

- specyficznych potrzeb określonych terytoriów, w tym w szczególności obszarów wiejskich. Proces ten odbywa się kosztem tradycyjnych działań o wymiarze sektorowym (przede wszystkim w odniesieniu do klasycznych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej).
2. W związku z powyższym powstaje sprzyjające środowisko dla realizacji pomysłów o charakterze przedsiębiorczym na obszarach wiejskich, szczególnie realizowanych w sieciach współpracy skupiających różnych aktorów lokalnego życia gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Modelowym przykładem stymulowania tego typu inicjatyw jest program LEADER. Uczestnictwo w nim wymaga jednak znacznie bardziej zaawansowanych umiejętności z zakresu zarządzania niż w sektorowych programach wsparcia.
  3. Program SAPARD adresowany do krajów przystępujących do UE w 2004 r. oraz Bułgarii i Rumunii oparty był na bardziej tradycyjnym podejściu do mechanizmów zarządzania rozwojem obszarów wiejskich, co było zrozumiałe ze względu na presję czasu i konieczność dokonania niezbędnych działań dostosowawczych w związku z implementacją restrykcyjnych standardów weterynaryjnych, sanitarnych i fitosanitarnych. Jednak pominięcie komponentu typu LEADER może negatywnie rzutować na realizację długofalowej strategii rozwoju obszarów wiejskich w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej.
  4. Do analizy logiki funkcjonowania programów zarządzania rozwojem obszarów wiejskich użyteczna jest koncepcja różnych form kapitału ze szczególnym uwzględnieniem kapitału społecznego.

### Informacje o autorze

**Dr Paweł Bryła** – Katedra Marketingu Międzynarodowego i Dystrybucji, Uniwersytet Łódzki. E-mail: pbryla@operamail.com.

### Bibliografia

Andrychowicz, A., Drygas, M. i I. Lisztwan. 2000. Wybrane problemy przygotowania Polski do wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej z programu SAPARD. *Więś i Rolnictwo*, nr 2, s. 60–77.

Atterton, J. 2001. *The Role of Civil Society and the Business Community in Rural Restructuring*,

Aberdeen: The Arkleton Centre for Rural Development Research.

Audretsch, D. i M. Keilbach. 2004. Does entrepreneurship capital matter? *Entrepreneurship: Theory & Practice*, tom 28, nr 5, s. 419–430.

Bartkowski, J., Cetner G., Kęszczyka A. i in. 2002. *Przewodnik dla ubiegających się o dofinansowanie inwestycji w gospodarstwach rolnych z Programu SAPARD*, Warszawa: Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich i Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Becchetti, L. i G. Trovato. 2002. The Determinants of Growth for Small and Medium Sized Firms. The Role of the Availability of External Finance, *Small Business Economics*, tom 19, s. 291–306.

Bratnicki M. i J. Strużyńska. 2001. *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Katowice: Akademia Ekonomiczna.

Bryła, P. 2003a. Czy Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej jest spójna? w: Stepien-Kuczyńska, A. (red.) *Europa Środkowa i Wschodnia wobec współczesnych wyzwań integracyjnych*, s. 419–430. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Bryła, P. 2003b. Raising the competitiveness of the agri-food sector in the Lodz region with the use of SAPARD. w: Grochowalska J., Jura J., Gawrońska-Nowak B., Walerysiak G. (red.) *Open Minds. Europe in a Global World – blending differences*, s. 21–26. Warszawa-Łódź: CASE i Uniwersytet Łódzki.

Bryła, P. 2003c. Spójnienie krytyczne na Wspólną Politykę Rolną pod względem kosztów, efektywności i sprawiedliwości. *Zagadnienia ekonomiki rolnej*, nr 1, s. 120–126.

Bryła, P. 2004. Warunki integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską. w: Domański T. (red.) *Polskie przedsiębiorstwa, regiony i rolnictwo w procesie integracji europejskiej*, seria Euromarketing, s. 129–150. Łódź: Wydawnictwo Biblioteka.

Chloupkova, J., Svendsen, G. i G. Svendsen. 2003. Building and destroying social capital: the case of cooperative movements in Denmark and Poland, *Agriculture and Human Values*, tom 20, s. 241–252.

Cholewicka-Goździk, K. (red.) 1997. *Marketing w agrobiznesie*, Warszawa: FAPA.

Daniel, A. i J. Asby. 1990. A community-led initiative – the Narberth example. w: Vyakarnam S. (red.) *When the harvest is in. Developing rural entrepreneurship*, Londyn: Intermediate Technology Publications.

Drygas, M. 2002. Pomoc Unii Europejskiej instrumentem modernizacji polskiej wsi i rolnictwa – bariery i zagrożenia procesu absorpcji wsparcia finansowego. *Więś i Rolnictwo*, nr 3.

Falk, I. i S. Kilpatrick. 1999. *What is Social Capital? A study of interaction in a rural community*, Launceston: University of Tasmania.

- Grochowska, R. i B. Płonka B. 2002. Program LEADER instrumentem aktywizacji społeczności lokalnych – wnioski dla Polski. *Wies i Rolnictwo*, nr 4, s. 36–55.
- Guba, W. 2001. Problem oszacowania wysokości środków na wsparcie rozwoju wsi w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej. *Wies i Rolnictwo*, nr 4, s. 119–136.
- Keeble, D., Tyler, P., Broom, G., i J. Lewis. 1992. *Business Success in the Countryside: the Performance of Rural Enterprise*, Londyn: HMSO.
- Kilkenny, M., Nalbarte, L. i T. Besser. 1999. Reciprocated community support and small town – small business success. *Entrepreneurship & Regional Development*, tom 11, s. 231–246.
- Komisja Europejska 2003. *Rural development in the European Union*, Luksemburg: Oficyna Wydawnicza Wspólnot Europejskich.
- Kosicka, M. 1999. Program SAPARD jedną z szans poprawy sytuacji w rolnictwie w wiejskich gospodarstwach domowych. *Wies i Rolnictwo*, nr 4.
- Köppä, T. i P. Siskonen. 2002. Rola ośrodków akademickich i społeczności lokalnej w rozwoju przedsiębiorczości. w: Kłodziński M. i B. Fedyszak-Radziejowska (red.) *Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej*, s. 193–201. Warszawa: IRWiR PAN.
- Michael, A. 2003. UK Rural Policy: a Holistic Approach. w: OECD. *The Future of Rural Policy. From Sectoral to Place-based Policies in Rural Areas*, Paryż.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2002. *SAPARD. Program Operacyjny dla Polski. Wersja z 20 marca 2002 r.*, Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2003. *Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 maja*, Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi 2004a. *Informacja o stanie realizacji programu SAPARD na dzień 30 czerwca*, Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. 2004b. *Komunikat w sprawie zakończenia zawierania umów w programie SAPARD*, Warszawa, 8 listopada.
- Moseley, M. 2003. *Rural Development. Principles and Practice*, Londyn: Sage Publications.
- Najwyższa Izba Kontroli. 2000. *Informacja o wynikach kontroli działań administracji rządowej w zakresie pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej*, DAiIE/41004/99, Warszawa.
- O'Brien, D. 2000. *Social Capital and Community Development in Rural Russia*, <http://poverty.worldbank.org>.
- Pantoja, E. 2000. *Exploring the Concept of Social Capital and its Relevance for Community-Based Development: The Case of Coal Mining Areas in Orissa, India*, Waszyngton: Bank Światowy.
- Pomajda, W., Woicka-Bekas, E. i in. 2002. *Programy pomocy dla rolnictwa 1990–2002*, Warszawa: FAPA.
- Rainey, D., Robinson, K., Allen, I. i R. Christy. 2003. Essential forms of capital for sustainable community development. *American Journal of Agricultural Economics*, tom 85, nr 3, s. 708–715.
- Rowiński, J. 1999. *Polskie członkostwo w Unii Europejskiej – ekonomiczne aspekty adopcji Wspólnej Polityki Rolnej*, referat wygłoszony na konferencji nt. „Przyszłość obszarów wiejskich w Czechach, na Węgrzech i w Polsce w poszerzonej Europie”, Warszawa, 3–4 grudnia.
- Senior Nello, S. 2002. *Food and Agriculture in an Enlarged EU*, RSC No. 2002/58, Florencja: European University Institute.
- Smolarek, M. 2003. Wybrane możliwości wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorstw na terenach wiejskich. w: Michalak, J. (red.) *Przedsiębiorczość – zagadnienia wybrane*, s. 93–105. Olsztyn: Uniwersytet Warmińsko-Mazurski.
- Szopiński, W. 2002. Procesy integracyjne w agrobiznesie. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, nr 941.
- Welch, F. 1970. Education in production. *Journal of Political Economics*, nr 1, s. 35–59.
- Westlund, H. i R. Bolton. 2003. Local social capital and entrepreneurship. *Small Business Economics*, tom 21, s. 77–113.
- Westlund, H., Forsberg, A. i C. Höckertin. 2002. *Social Capital and Local Development in Swedish Rural Districts*, 42<sup>nd</sup> Congress of the European Regional Science Association, Dortmund.
- Witosław, K. 2002. Grupy producentów rolnych – szansą na usprawnienie działalności gospodarstw produkcyjnych w Polsce. *Zagadnienia doradztwa rolniczego*, nr 1.
- Zdanowicz, A. i G. Dalton. 2000. SAPARD i inne formy pomocy dla rolnictwa w Polsce. w: Majewski, E., Dalton, G. (red.) *Strategiczne opcje dla polskiego sektora agrobiznesu w świetle analiz ekonomicznych*, Warszawa: Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego.