

Sławomir Maciejczyk

WDRAŻANIE PROGRAMU SAPARD W PERSPEKTYWIE REGIONALNEJ

Program SAPARD¹ jest pomocą finansową dla krajów starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Środki programu to 500 mln euro, które Komisja Europejska przeznacza każdego roku na wspieranie działań poprawiających sytuację w rolnictwie w dziesięciu krajach kandydatach. SAPARD jest programem wieloletnim obejmującym lata 2000–2006. Kwoty przyznawane Polsce zależą od kryteriów przyjętych przez Komisję Europejską (m.in. od liczby ludności rolniczej, powierzchni użytków rolnych, produktu krajowego brutto w przeliczeniu na mieszkańca, specyfiki sytuacji terytorialnej). Każdego roku Polska może uzyskać z tego programu około 170 mln euro. Program ma charakter odnawialny i w następnych latach na te same cele przeznaczona jest kolejna suma pieniędzy.

Program SAPARD wspiera przedsięwzięcia w następujących obszarach (w dokumentach SAPARD zwanych działaniami): poprawa przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i rybołówstwa (35% całości środków), inwestycje w gospodarstwach rolnych (15% całości środków), rozwój i poprawa infrastruktury wiejskiej (45% całości środków)², zróżnicowanie działalności gospodarczej, które zapewni mieszkańcom alternatywne źródła dochodu (5% całości środków)³.

Fundusze unijne to pieniądze publiczne, więc kasa z tymi środkami nie może być całkowicie otwarta. Dlatego należy też spełnić określone standardy, aby uzyskać bezzwrotną pomoc unijną. Procedury programu SAPARD nie są bardziej skomplikowane niż wymagania WFOŚiGW czy NFOŚiGW, tym bardziej że procedury te są szablonowe, a więc trzeba je tylko wypełnić treścią zgodną z rzeczywistym stanem. Warto natomiast zwrócić uwagę na fakt, że w przypadku środków pochodzących z Unii Europejskiej o wiele bardziej

¹ SAPARD – *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, czyli Specjalny Program Akcesyjny Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich. Zakres i zasady działania programu omawiam na podstawie procedur wewnętrznych Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

² Działanie „infrastruktura telekomunikacyjna” nie zostało uruchomione w memorandum finansowym 2000 i 2001.

³ Działanie to nie zostało uruchomione w memorandum finansowym 2000 i 2001.

rygorystycznie weryfikowane jest spełnianie przez beneficjanta warunków korzystania z dotacji. Po pierwsze, żaden wniosek o pomoc finansowaną z obecnej transzy programu SAPARD nie może mieć wad formalnych (np. brak ważności poszczególnych pozwoleń i uzgodnień, nieuregulowana własność gruntów, na których ma powstać inwestycja). Po drugie, inwestycja musi zostać oddana do użytkowania do dnia 31 lipca 2003 r. To ograniczenie czasowe pokaże dopiero, jak przygotowani są urzędnicy samorządowi, firmy konsultingowe i przedsiębiorstwa wykonawcze, a przede wszystkim sektor budowlany.

Jako jedyne z państw kandydujących do Unii, Polska może wykorzystać wszystkie środki przeznaczone na pomoc samorządom z programu SAPARD. Jak informuje Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która przyjmuje wnioski: „Samorzady zdażyły złożyć 1986 kompletów dokumentów. Najwięcej wniosków związanych jest z budową dróg gminnych i powiatowych na obszarach wiejskich oraz odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych. Najbardziej aktywne są samorzady z Wielkopolski, które złożyły w agencji 214 wniosków. Na drugim biegunie znalazły się gminy z województwa opolskiego, które skierowały do ARiMR tylko 43 wnioski”⁴. Toteż prezes Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa Aleksander Bentkowski ocenia pozytywnie pierwsze miesiące programu SAPARD: „Jako jedyne z państw kandydujących do UE wykorzystaliśmy 100% środków, jakie Polska otrzymała na pomoc samorządom w ramach SAPARD. To ok. 1,53 mld zł. Liczba wniosków, jakie wpłynęły od gmin w Polsce, znacznie przekroczyła ogólną liczbę kompletów dokumentacji złożonych w Czechach, na Litwie i w Słowenii przez pierwszy rok funkcjonowania SAPARD w tych krajach. Było to odpowiednio 342, 20 i 17 wniosków”⁵.

Po naszkicowaniu problemów wdrażania programu SAPARD w skali kraju skoncentruję się na sytuacji na Dolnym Śląsku. Poniższe uwagi i przemyślenia powstały na podstawie obserwacji i kontaktów z samorządowcami województwa dolnośląskiego w trakcie przygotowywania i składania przez nich wniosków o dofinansowanie z programu SAPARD.

Od 16 lipca do 16 września 2002 r. ARiMR przyjmowała wnioski od gmin i powiatów w związku z pierwszą edycją programu SAPARD. Na 169 gmin w województwie dolnośląskim w działaniu trzecim⁶ dokumenty złożyło 55 jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie 109 projektów z zakresu następujących schematów:

- 1) zaopatrzenie gospodarstw wiejskich w wodę wraz z jej uzdatnianiem,
- 2) odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych,
- 3) gospodarka odpadami komunalnymi,
- 4) budowa i modernizacja dróg gminnych i powiatowych,
- 5) zaopatrzenie w energię.

⁴ M.P., 2002, „Gminy potrafią”, *Rzeczpospolita*, 10 lipca.

⁵ Ibidem.

⁶ Działanie trzecie dotyczy rozwoju i poprawy infrastruktury wiejskiej.

Największym powodzeniem cieszyły się schematy 1, 2 i 4. Żaden wniosek nie dotyczył schematu trzeciego, a tylko cztery piątego. Środki przewidziane do wykorzystania przez gminy i powiaty dolnośląskie w ramach memorandum 2000 i 2001 wynoszą około 37,4 mln zł, a złożono wnioski na łączną kwotę dofinansowania 70 mln zł. Przedłożone dokumenty muszą zostać poddane weryfikacji w ARiMR. Można jednak już powiedzieć, że środki z SAPARD w działaniu trzecim zostaną wykorzystane w 100%. Byłby to pierwszy taki przypadek w historii funkcjonowania tego programu. Wieloletnie przygotowania gmin i powiatów do wykorzystywania środków unijnych dały pozytywne rezultaty. Niemniej jednak podczas składania wniosków było wiele problemów i nieporozumień oraz niepotrzebnego zamieszania.

Długo panowała niejasność co do tego, który dokument jest wiążący przy kwalifikowaniu wniosku: procedury zatwierdzone przez Komisję Europejską, rozporządzenie polskiego rządu (z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań ARiMR w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy UE) czy interpretacje i wewnętrzne procedury ARiMR podpisane przez wiceprezesa Jacka Świeżawskiego. Ostatecznie obowiązujące są przepisy rozporządzenia jako aktu wyższego rzędu niż wewnętrzne procedury ARiMR zgodne z wytycznymi unijnymi. Wnioski wypełnione błędnie z tego powodu były korygowane w miarę możliwości przez pracowników Agencji, ale w wielu przypadkach musieli je poprawiać beneficjanci. Trzeba podkreślić, że procedury ARiMR oraz wspomniane rozporządzenie są rozbieżne w wielu punktach, co prowadziło do dezorientacji potencjalnych beneficjentów oraz dezinformowania ich przez pracowników Agencji, a to wydłużyło i komplikowało proces aplikacji. Dla przykładu, pierwsze nieporozumienie dotyczyło kwestii VAT-u. VAT wynoszący 7% płacony przez J.S.T.⁷ w związku z realizacją inwestycji ze środków UE był traktowany przez pracowników Agencji zgodnie z ich procedurami jako koszt niekwalifikowany inwestycji, czyli nierefundowalny przez Unię Europejską. Pierwsze składane wnioski były wypełnione zgodnie z tą regułą. W trakcie dwumiesięcznego okresu składania wniosków w ARiMR uznano, iż VAT można potraktować jako podatek nieodzyskiwalny dla gminy i powiatu, i nakazano traktować tę pozycję jako koszt kwalifikowany. Z dnia na dzień zmieniły się wymagania w stosunku do beneficjentów, a złożone już wnioski należało poprawić.

Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami beneficjanci musieli wykazać udział własny na poziomie 50% lub 25%. Dofinansowanie w wysokości 75% może być przyznane po pewnych zmianach art. 45 ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego z dnia 26 listopada 1998 r.:

- jednostce samorządowej o dochodach poniżej 85% średniej krajowej i bezrobociu strukturalnym,
- jednostce samorządowej o dochodach poniżej 60% średniej krajowej,

⁷ J.S.T. – jednostki samorządu terytorialnego.

– gdy inwestycja jest realizowana w celu zagospodarowania nieruchomości po wojskach ZSRR.

Środki własne obejmują:

- środki zapisane w budżecie na rok realizacji inwestycji,
- kredyt komercyjny,
- środki uzyskane z funduszy i agencji pozarządowych, takich jak Agencja Własności Skarbu Państwa czy też WFOŚiGW oraz NFOŚiGW.

W związku z niefortunnym terminem składania wniosków (wybory samorządowe i brak budżetów na rok 2003) dokumentem potwierdzającym zdolności finansowe gminy był wieloletni plan inwestycyjny. Dokument ten zgodnie z art. 110 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. może być jednym z załączników do budżetu i określa planowane na kolejne lata (co najmniej trzy) inwestycje oraz łączne na nie nakłady. Beneficjanci uchwalali wieloletnie plany w ostatniej chwili, ponieważ wcześniej niewiele gmin i powiatów planowało swe inwestycje w długim horyzoncie czasowym. Poza tym dokument ten nie ma mocy wiążącej i nie mówi o sytuacji finansowej gminy ani jej zdolności do finansowania wnioskowanej inwestycji.

Ważnym elementem ze względu finansowego jest pozycja związana z kosztami poniesionymi przez beneficjentów na prace wstępne i przygotowawcze. Koszty te w wielkości nie przekraczającej 12% całkowitych kosztów kwalifikowanych są traktowane jako refundowane przez UE. Problem pojawił się po wejściu w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 maja 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i kierunków działań oraz sposobów realizacji zadań ARiMR dotyczących gospodarowania środkami pochodzącymi z funduszy UE. Załącznik nr 9 punkt 3 tegoż rozporządzenia umożliwia refundację kosztów przygotowania inwestycji obejmującą studia wykonalności (i prace z tym związane), pod warunkiem że:

- 1) nie przekraczają one 12% całkowitych kosztów kwalifikowanych,
- 2) zostały poniesione po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia (10 lipca 2002 r.), a refundacja poniesionych wydatków dotyczy roku, w którym wydatki te były poniesione, z wyjątkiem kosztów studiów wykonalności wybranych projektów,
- 3) wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

Wnioski składane były na środki finansowe roku 2000 oraz 2001 i wszelkie dokumentacje wykonane zostały przed 10 lipca 2002 r. W rozporządzeniu nie określono także, co należy rozumieć przez pojęcie studiów wykonalności i prac związanych z nimi. Nie zostało również określone, jak traktować np. koszty związane z nadzorem budowlanym, archeologicznym, inwestorskim. W związku z tymi niejasnościami większość samorządów nie uwzględniała tych kosztów w swoich wnioskach.

Beneficjentami programu SAPARD mogą być gminy lub ich związki oraz – w przypadku budowy i modernizacji dróg – powiaty. Odpowiednie dokumenty muszą być więc wystawiane na samorządy, nie zaś na zakłady budżetowe

im podległe, które realizują zadania z zakresu gospodarki komunalnej. Sytuacja taka sprawiła, iż pozwolenia na budowę i pozwolenia wodnoprawne wystawiane były w ostatnich dniach składania wniosków (wcześniej odpowiednimi zezwoleniami dysponowały zakłady budżetowe). W wielu przypadkach w chwili składania wniosków nie upłynął termin 14 dni wymagany dla prawomocności tych pozwoleń. Była to jedna z formalnych przyczyn odrzucania wniosków.

Wiele kłopotów sprawiło pracownikom samorządowym wypełnienie wniosku, który liczy jedynie 12 stron, a ponadto dołączona jest do niego instrukcja wypełniania⁸. Samorządy dysponują poza tym kadrami, która powinna radzić sobie z takimi dokumentami. Trzeba jednak obiektywnie zauważyć, iż formularze wniosków o pomoc finansową zawierają wiele nieścisłości i problematycznych pozycji. Przykładem niejasności jest pojawiające się w formularzach termin „gospodarstwo domowe”. Samorządy dysponują spisem ludności i spisem rodzin, a pojęcie gospodarstwa domowego nie funkcjonuje w tych zestawieniach. Ponieważ procedury nie precyzują tego pojęcia, ARiMR stworzyła własną jego definicję, w której gospodarstwo domowe rozumiane jest jako odrębna nieruchomość. Pojęcie nieruchomości, które mają być podłączone do realizowanej inwestycji, nie jest kategorią ostrą. Nieruchomością oprócz budynków są także działki budowlane, grunty, pola. Nie można ich traktować więc jako „gospodarstw domowych” podłączanych do realizowanej inwestycji. Poza tym w jednym budynku mieszkać może wiele rodzin. Niejasności te były i są przyczyną wielu nieporozumień i błędów.

Kolejnym problemem było rozróżnienie pomiędzy inwestycją i przedsięwzięciem. Zgodnie z instrukcją wypełniania inwestycja jest częścią przedsięwzięcia. Musi to jednak wynikać z dokumentacji projektowej i wieloletniego planu inwestycyjnego. Większość samorządów kwalifikowała inwestycje jako jednozadaniowe odrębne przedsięwzięcia pomimo spełnienia wyżej wymienionych warunków. Sprawiało to wielkie zamieszanie pojęciowe. Pracownicy ARiMR nie sprawdzali dokładnie, czy inwestycja jest częścią przedsięwzięcia, czy nie.

Formularze wniosków były zmieniane kilkakrotnie. Mimo iż ich ostatnia wersja pojawiła się w maju 2002 r., jedną z pozycji do wypełnienia była liczba ludności na dzień 31 grudnia 1999 r. Już po sprawdzeniu złożonych przez samorządy wniosków, pracownicy ARiMR musieli ustalić, za potwierdzeniem beneficjanta, liczbę mieszkańców według stanu na dzień 31 grudnia 2001 r. Nic nie stało na przeszkodzie, aby w formularzu datę 31 grudnia 1999 r. zmienić na 31 grudnia 2001 r. Również wiele kłopotów stwarzało to, że stan mieszkańców oznaczał stałe zamieszkanie, co nie zostało zawarte w instrukcji wypełniania wniosków. Zresztą przy obecnym prawnym stanie obowiązku meldunkowego kategoria ta stała się nieostra.

⁸ „Instrukcja wypełniania wniosku o pomoc finansową w ramach Działania 3: rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich”, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Warszawa 2002.

Udogodnieniem w wypełnianiu wniosku miała stać się tabela służąca do wyliczenia wskaźnika NPV (strona 5 każdego wniosku dotyczącego działania 3). W tabeli tej znajduje się pozycja „amortyzacja”, w której zgodnie z instrukcją należy umieścić „koszty związane z amortyzacją urządzeń i budowli przedsięwzięcia”. Beneficjentem programu SAPARD musi być jednostka samorządu terytorialnego, która nie może w ciągu pięciu lat od zakończenia realizacji inwestycji przekazywać w zarząd wybudowanych obiektów. NPV obliczany jest zgodnie z instrukcją na danych właśnie dla okresu pięciu lat. W tym czasie nie może występować kategoria kosztowej amortyzacji⁹, gdyż jednostki samorządu terytorialnego nie sporządzają rachunku wyników. Dokonują one umorzenia¹⁰, które jest odzwierciedleniem zużycia posiadanych środków trwałych. Amortyzacja jest natomiast finansowym odzwierciedleniem tego zużycia i co do wartości jest równa umorzeniu. Należy tylko do innej kategorii ekonomicznej.

NPV oznacza przepływy gotówkowe netto, natomiast w tabeli wypełnić należy takie pozycje jak przychody, koszty i dochód, które nie odzwierciedlają w pełni przepływów gotówkowych. Pozycje te zgodnie z instrukcją mają być wypełniane w cenach stałych na rok składania wniosków. Nie mówi się nic o tym, że mają być to wartości netto. Następnie są one dyskontowane wskaźnikiem $k=7\%$. Suma zdyskontowanych różnic przychodów i kosztów (bez okresu bazowego) określana jest w instrukcji jako NPV. Tymczasem zgodnie z literaturą przedmiotu, wzór na NPV wygląda inaczej¹¹ i jak się wydaje, takie rozumienie tego wskaźnika obowiązuje w UE.

Zgodnie z instrukcją wypełniania wniosków inwestycja generuje znaczny dochód netto, gdy NPV jest większy niż 25% nakładów inwestycyjnych. Obliczana wartość NPV nie uwzględnia jednak zgodnie z instrukcją wypełniania wniosku roku bazowego, w którym ponoszone są nakłady inwestycyjne. Tak więc inwestycja generuje znaczny dochód, gdy strata jednostki samorządu terytorialnego jest mniejsza niż 75% poniesionych przez nią nakładów i wówczas wielkość pomocy udzielanej przez ARiMR maleje o połowę. Traktowanie inwestycji, które generują stratę rzędu 75% poniesionych nakładów w roku bazowym, jako zbyt dochodowych, tworzy nową jakość pojmowania dochodowości inwestycji.

Kolejny problem pojawił się przy możliwości wykorzystania aplikacji komputerowej do składania wniosków. Opracowany wniosek komputerowy uniemożliwia wpisanie odpowiednich informacji w kilku pozycjach, a załączone do niego tabele niepoprawnie sumują wartości wpisane w składowe ich części.

⁹ Amortyzacja – wliczone w koszty i wyrażone w pieniądzu zużycie niektórych składników majątku trwałego: środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych (por. E. Nowak, 1996, *Leksykon rachunkowości*, Warszawa: PWN, s. 10).

¹⁰ Umorzenie – okresowe zmniejszenie wartości początkowej rzeczowych składników majątku trwałego (środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych) o sumę ich zużycia (ibidem, s. 223).

¹¹ Por. M. Sierpińska, T. Jachna, 1993, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Warszawa: PWN, s. 211 przyp. 16.

Tab. 1. Liczba przyjętych i odrzuconych wniosków o pomoc finansową w ramach programu SAPARD

Etapy realizacji	Schemat 3.1.		Schemat 3.2.		Schemat 3.4.		Schemat 3.5.	
	+	-	+	-	+	-	+	-
1. Przyjęcie wniosku	26	0	32	0	47	0	4	0
2. Weryfikacja formalna wniosku	23	3	28	4	35	12	4	0
3. Weryfikacja merytoryczna i sprawdzenie zgodności z programem SAPARD	22	1	24	4	33	2	4	0
4. Wizytacja terenowa	20	2	22	2	30	3	4	0
5. Ocena końcowa wniosku o pomoc finansową	20	0	22	0	30	0	4	0
6. Rekomendacja RKS	20	0	22	0	30	0	4	0
7. Wydanie promesy	20	0	22	0	30	0	4	0

+ – Wnioski rozpatrzone pozytywnie

- – Wnioski rozpatrzone negatywnie

Źródło: Konferencja „Wykorzystanie środków UE na inwestycje komunalne”, Wrocław, 28 listopada 2002 r., organizator: Dolnośląskie Centrum Informacji Europejskiej.

Innym przykładem zwykłego niechlujstwa jest rubryka do wypełnienia NIP-u beneficjanta, w której jest tylko 9 pozycji zamiast 10. W zestawieniu rzeczowo-finansowym w pozycji nr 7 „Przyłącza wodociągowe [szt/m]” po wpisaniu liczby przyłączy informacja ta znika poniżej wiersza i jest niewidoczna na wydruku. W związku z tymi problemami wykorzystanie aplikacji komputerowej było praktycznie niemożliwe.

Dokumenty złożone przez samorządy sprawdzane były w czterech etapach. Najpierw część A – weryfikacja formalna. W tej części sprawdzana jest kompletność złożonych dokumentów. Część B obejmuje weryfikację pod względem spójności z programem operacyjnym SAPARD. W tej części sprawdzana jest zgodność wniosku z paragrafami 15–20 wcześniej omawianego rozporządzenia Rady Ministrów. Kolejnym etapem jest wizytacja terenowa, która obejmuje sprawdzenie miejsca inwestycji oraz projektów i kosztorysów, a także danych statystycznych zawartych we wniosku beneficjentów. Ostatni etap zawiera ocenę punktową wniosku oraz ustalenie rangi poszczególnych inwestycji w kolejności od największej liczby punktów do najmniejszej.

Odbywa się to na podstawie określonych wytycznych. W województwie dolnośląskim odrzucono 33 ze 109 wniosków. Powyższa tabela pokazuje odpowiednie liczby przyjętych i odrzuconych wniosków.

Podsumowaniem przyczyn odrzucenia wniosków jest zestawienie dokonane przez pracowników dolnośląskiego oddziału ARiMR przedstawione 28 listopada 2002 r. na konferencji „Wykorzystanie środków UE na inwestycje komunalne” zorganizowanej przez Dolnośląskie Centrum Informacji Europejskiej. Przyczyny te to:

- brak kopii uchwały Rady Gminy w sprawie określenia środków budżetowych przeznaczonych przez gminę na sfinansowanie przedmiotowej inwestycji w ramach wieloletnich programów inwestycji, brak wieloletniego programu inwestycyjnego,
- brak prawomocnego pozwolenia na budowę,
- brak prawomocnego pozwolenia wodnoprawnego,
- brak danych dotyczących wydajności ujęcia wody,
- niezgodność z programem SAPARD,
- brak kopii podstawowych wymaganych dokumentów,
- brak kopii promesy kredytowej,
- w trakcie wizytacji terenowej stwierdzono rażące różnice między danymi we wniosku a dokumentacją techniczną i kosztorysem,
- niezatwierdzona dokumentacja techniczna i kosztorys,
- brak mapy z zaznaczoną lokalizacją i numerem drogi, brak lokalizacji projektowanej drogi na mapie, brak przekroju poprzecznego drogi,
- brak uchwały określającej status prawny drogi. Podczas wizytacji terenowej okazało się, że działki położone w miejscu wnioskowanej inwestycji nie należą do wnioskodawcy. Lokalizacja inwestycji na innych działkach niż w wydanym pozwoleniu na budowę.

Okazuje się także, że nie tak łatwo będzie znaleźć odpowiednio wiele profesjonalnych firm budowlanych, które uporają się z wykonaniem inwestycji w określonym terminie. Jest to bardzo ważny warunek otrzymania przez samorządy rekompensaty poniesionych wydatków inwestycyjnych. Polskie nawyki i przyzwyczajenia w zakresie wywiązywania się z terminów wykonania robót mogą stać się zgubne dla samorządowców.

Inwestycje będą refinansowane przez UE dopiero po ich wykonaniu i terminowym odebraniu. To tworzy kolejny problem natury finansowej. Samorządy muszą wcześniej zapłacić faktury za wykonane prace. Niezbędne będą więc kredyty. W naszym kraju nie wykształcił się jednak jeszcze system banków komunalnych, które wspierałyby samorządy. Problemem dla banków komercyjnych jest zaś kondycja finansowa gmin i powiatów. Poza tym samorządy są ograniczone co do możliwości zadłużania się (mogą to czynić do wysokości do 60% planowanych dochodów). Rząd odrzucił propozycje samorządowców dotyczące wprowadzenia zmian, m.in. zwiększenia limitów zadłużenia, w nowelizowanej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nowelizacja tej ustawy przewidywana jest w roku 2003. Samorządowcy zapropono-

nowali m.in., aby podwyższony został limit zadłużenia z 60 do 70% planowanych na dany rok dochodów oraz limit rocznych kosztów obsługi długu każdej z jednostek z 15 do 20% dochodów. Stan finansów państwa nie pozwala na wprowadzanie rozwiązań, które sprzyjałyby zwiększaniu się długu publicznego, i dlatego propozycje te nie zostały na tym etapie uwzględnione. Ponieważ inwestycje realizują przeważnie małe gminy o niewielkich dochodach, mogą one mieć problemy z zaciągnięciem odpowiednio dużych kredytów na sfinansowanie wykonanych robót. Według Mariusza Poznańskiego ze Związku Gmin Wiejskich pozostawienie 15% limitu rocznych kosztów obsługi zadłużenia spowoduje, że wiele gmin wiejskich nie będzie w stanie skorzystać ze środków w ramach unijnego programu SAPARD.

Pozytywnym zjawiskiem na etapie programowania jest to, iż liczba złożonych wniosków pozwala zagospodarować 100% środków przeznaczonych na rozwój i poprawę infrastruktury obszarów wiejskich. Pierwsza tura składania wniosków powinna pomóc uporządkować wszelkie sprawy formalne i organizacyjne. Ważne będzie zaobserwowanie, jak J.S.T. poradzą sobie na etapie realizacji i rozliczenia inwestycji. Trzeba powiedzieć, że trudności dopiero czekają beneficjentów. Istnieje również możliwość interwencji urzędników UE w związku z wieloma rozbieżnościami, które zostały przedstawione w tym opracowaniu. Miejmy nadzieję, że nie stanie to na przeszkodzie do ostatecznego przelania środków na konta beneficjentów, a zdobyte doświadczenia pomogą samorządom pozyskiwać środki po wejściu Polski do UE.