



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 28.10.2005
KOM(2005) 537 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

ROCZNE SPRAWOZDANIE NA TEMAT PROGRAMU SAPARD za rok 2004

{SEK(2005) 1375}

1. WPROWADZENIE

Począwszy od 2000 r. Unia Europejska zwiększyła pomoc przedakcesyjną na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w dziesięciu kandydujących państwach Europy Środkowej i Wschodniej poprzez utworzenie Specjalnego Programu Akcesyjnego na rzecz Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich SAPARD. Szczegółowe informacje dotyczące systemów wdrażania i zarządzania programem SAPARD można znaleźć w rocznym sprawozdaniu na temat programu SAPARD za rok 2000.

Wsparcie finansowe przyznane w ramach SAPARD ma na celu pomoc krajom objętym tym programem w usprawnieniach strukturalnych w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich, przed ich przystąpieniem do UE. Przyznawane przez UE wsparcie finansowe ma na celu ulepszenie przetwarzania produktów, norm jakości i norm handlowych, tak aby spełniały one wymogi UE. Wsparcie SAPARD pozwala również na rozwiązywanie niektórych szczególnych problemów zaistniałych w tych krajach.

2. GŁÓWNE WYNIKI REALIZACJI PROGRAMU SAPARD¹

W okresie od 2000 r. do 2004 r. na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach objętych programem SAPARD przeznaczono łącznie kwotę 2 412,1 mln EUR, z czego 1 334,2 mln EUR przeznaczono dla nowych Państw Członkowskich, a 1 077,9 mln EUR dla Bułgarii i Rumunii. W okresie tym krajom SAPARD faktycznie wypłacono 991 mln EUR. W samym 2004 r. krajom SAPARD wypłacono 573,5 mln EUR, z czego 380,4 mln wypłacono nowym Państwom Członkowskim, a 193,1 mln Bułgarii i Rumunii.

Dnia 1 maja 2004 r. osiem z dziesięciu krajów SAPARD przystąpiło do UE. W ciągu 2004 r. nowe Państwa Członkowskie przestały finansować nowe projekty w ramach programu SAPARD i rozpoczęły zawieranie kontraktów w ramach programów poakcesyjnych.

Realizacja programu SAPARD umożliwiła nowym Państwom Członkowskim wykorzystanie istniejących struktur SAPARD do zarządzania programami poakcesyjnymi. Ponadto, jak wynika z danych dotyczących zawierania kontraktów w sprawie funduszy poakcesyjnych na działania typu SAPARD, w większości krajów poziom kontraktacji w ramach tych działań są wyższe niż w ramach innych działań np. w Litwie poziom kontraktacji osiągnął 100 %, a w Estonii poziom ten wynosi średnio 63 %.

Do końca 2004 r. agencje SAPARD zawały kontrakty dotyczące ponad 37 000 projektów na łączną kwotę ponad 2,2 mld EUR wkładu Wspólnoty.

3. OCENA REALIZACJI CELÓW SAPARD²

Obecnie, kiedy zaprzestano w nowych Państwach Członkowskich zawierania kontraktów o fundusze SAPARD, dokonanie oceny ogólnych wyników realizacji programu SAPARD stało się łatwiejsze. Z wielu względów, jak np. ze względu na różnorodność wskaźników i inwestycji, praktycznie nie jest możliwe dokonanie oceny opartej na wskaźnikach określonych w programach. Toteż niniejsze sprawozdanie z realizacji dotyczyć będzie

¹ Patrz załącznik A.

² Załączniki B i C zawierają horyzontalny przegląd.

głównie porównania realizacji programu SAPARD z jego celami. W sprawozdaniu tym przeanalizowany zostanie stan realizacji działań dotyczących inwestycji w gospodarstwa rolne i w przemysł spożywczy, które w szczególności przyczyniają się spełniania norm wynikających z dorobku wspólnotowego, oraz dwóch innych działań dotyczących inwestycji na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich oraz różnicowania działalności gospodarczej, które przyczyniają się w szczególności do zrównoważonego rozwoju gospodarczego i tworzenia miejsc pracy na obszarach wiejskich. Te cztery działania stanowią 86 % ogółu funduszy przyznanych w ramach programu SAPARD.

W odniesieniu do Bułgarii i Rumuni w niniejszym sprawozdaniu przeanalizowany zostanie postęp jaki dokonał się w 2004 r.

3.1 Nowe Państwa Członkowskie

Do końca 2004 r. wszystkim ośmiu krajom udało się zakontraktować przyznane im fundusze wspólnotowe oraz opracować szereg projektów kwalifikujących się w ramach programów poakcesyjnych.

W ramach działania dotyczącego inwestycji w gospodarstwa rolne, sektor produkcji zwierzęcej oraz produktów zwierzęcych, który jest głównym sektorem jeśli chodzi o przyjęcie norm wynikających z dorobku wspólnotowego, wykorzystał 41 % całkowitej kwoty zakontraktowanej w ramach tego działania w ośmiu krajach. Natomiast inwestycje w sektorze roślin uprawnych stanowiły 16 %. Chociaż w niektórych krajach sektor upraw ma stosunkowo duże znaczenie, koncentracja inwestycji w tym sektorze jest w pewnym stopniu wynikiem trudności gospodarczych w sektorze produkcji zwierzęcej oraz produktów zwierzęcych.

Inwestycje na rzecz sektorów przetwarzania żywności i jej wprowadzania do obrotu, produktów mięsnych, mleka i produktów mlecznych, czyli dwóch najważniejszych sektorów jeśli chodzi o przyjęcie norm wynikających z dorobku wspólnotowego, osiągnęły odpowiednio 51 % i 22 %. Ponadto wyniki monitorowania wykazują, że poziom inwestycji w sektor początkowego przetwarzania, a w szczególności w ubojni, w niektórych krajach zwiększył się, i w związku z tym przyczynił się do położenia większego nacisku na przyjęcie norm wynikających z dorobku wspólnotowego. Na przykład na Węgrzech ilość projektów dotyczących ubojni zwiększyła się prawie trzykrotnie.

Ze wstępnej oceny wynika, że inwestycje w ramach tych dwóch działań przyczyniły się w dużej mierze do osiągnięcia celów programu SAPARD.

W 2004 r. w przypadku działania na rzecz infrastruktury obszarów wiejskich odnotowano najwyższy poziom kontraktacji, co odzwierciedla silną potrzebę poprawy infrastruktury obszarów wiejskich, w szczególności w Polsce.

Fundusze wspólnotowe przyznane z tytułu inwestycji na rzecz różnicowania działalności gospodarczej wykorzystano w 20 % na inwestycje w agroturystykę, a w 11 % na inwestycje w rozwój podstawowych usług.

Inwestycje w ramach tych dwóch działań przyczyniły się do poprawy podstawowej infrastruktury oraz wspierania zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

Głównym celem działania rolnośrodowiskowego było zdobycie odpowiednich doświadczeń w zakresie przygotowywania i realizacji poakcesyjnego programu rolnośrodowiskowego. Cel ten osiągnięto głównie w Słowacji i Republice Czeskiej.

3.2 Bułgaria i Rumunia

Całkowita kwota funduszy przyznanych Bułgarii i Rumunii na rok 2004 wyniosła 226,7 mln EUR.

Pod względem zatwierdzonych projektów realizacja programu SAPARD w Bułgarii przebiegała w 2004 r. bardzo dobrze. Do dnia 31 grudnia 2004 r. agencja SAPARD zatwierdziła 1 909 projektów na łączną kwotę 285,4 mln EUR wkładu UE, czyli prawie dwa razy tyle w porównaniu z projektami zatwierdzonymi w 2003 r. Stawka ta odpowiada 100 % funduszy przyznanych w ramach programu SAPARD na lata 2000–2004.

Fundusze wspólnotowe przyznane z tytułu działania dotyczącego inwestycji w gospodarstwa rolne zostały w całości zakontraktowane. Liczba projektów zakontraktowanych do końca 2004 r. zwiększyła się ponad dwukrotnie w porównaniu z liczbą z końca 2003 r. Udział sektora roślin uprawnych pozostaje znaczny (44 %) w porównaniu z pozostałymi krajami, ze względu na silną potrzebę racjonalizacji i mechanizacji.

W ramach działania dotyczącego przetwarzania i wprowadzania do obrotu zakontraktowano 96 % funduszy wspólnotowych przyznanych na to działanie na okres 2000–2004. Inwestycje w sektorze produktów mięsnych wyniosły 31 %, w sektorze mleka i produktów mlecznych 14 %, a w sektorze owoców i warzyw 28 %.

Poziom kontraktacji oraz ilość projektów zwiększyła się również w przypadku działania dotyczącego różnicowania działalności gospodarczej. Główne działania dotyczyły inwestycji w agroturystykę (42 %) oraz na rzecz sektora leśnego, stolarskiego i biopaliw (33 %).

Ponadto w 2004 r. działania na rzecz infrastruktury i odnawiania obszarów wiejskich stały się operacyjne. Pod koniec 2004 r. poziomy kontraktacji dla tych dwóch działań wyniosły odpowiednio 84 % i 71 %. Fundusze przyznane w ramach infrastruktury obszarów wiejskich wykorzystano w 83 % na finansowanie infrastruktury dróg.

W Rumunii agencja SAPARD do końca 2004 r. zatwierdziła 1 096 projektów na łączną kwotę 452,4 mln EUR z funduszy wspólnotowych. Stawka ta odpowiada 57 % funduszy przyznanych w ramach programu SAPARD na lata 2000–2004.

Największą część wkładu UE w ramach programu SAPARD przyznaną Rumunii przeznaczono na działanie dotyczące infrastruktury obszarów wiejskich, będące głównym działaniem w Rumunii. Pod koniec 2004 r. poziom kontraktacji wyniósł 122 %, z czego 49 % przeznaczono na drogi, 35 % na wodę pitną, a 16 % na kanalizację.

Aby uniknąć utraty finansowania do końca 2005 r. konieczny jest szybki postęp w kontraktowaniu w ramach działań dotyczących przetwarzania i wprowadzania do obrotu, inwestycji w gospodarstwa rolne oraz różnicowania.

Drugim działaniem pod względem wielkości wkładu UE jest działanie dotyczące przetwarzania i wprowadzania do obrotu. Poziom kontraktacji w ramach tego działania w okresie 2000–2004 wyniósł 41 %, z czego 51 % przeznaczono na sektor produktów mięsnych, a 21 % na sektor mleka i produktów mlecznych.

Kontraktowanie w ramach działania dotyczącego inwestycji w gospodarstwa rolne wyniosło jedynie 15 %, z czego 53 % przeznaczono na sektor roślin uprawnych. Poziom kontraktacji w ramach działania dotyczącego różnicowania wyniósł zaledwie 11 %, z czego 94 % przeznaczono na agroturystykę.

4. REALIZACJA I ZARZĄDZANIE PROGRAMEM

4.1 Monitorowanie realizacji programu

W 2004 r. Komitet ds. Monitorowania Programu SAPARD spotkał się osiemnaście razy i sześć razy zmienił program SAPARD. Poza monitorowaniem prace Komitetu skoncentrowane były na wprowadzaniu zmian do programu. Do najważniejszych zmian należą: i) zmiany pewnych aspektów działań w świetle zdobytego doświadczenia i/lub wyników oceny w połowie okresu programowania; ii) aktualizacja tabeli finansowych oraz, w niektórych państwach, przyznanie odsetek, a także iii) dostosowanie przygotowywanych programów do zatwierdzenia. Prace w ośmiu nowych Państwach Członkowskich skupione były również na ostatecznym przyjęciu tabel finansowych oraz ostatecznym dostosowaniu programu (patrz załącznik D).

W Bułgarii zmiany dotyczyły dalszych wysiłków skupiających się na realizacji działań, które i) przyczyniają się do wdrażania dorobku wspólnotowego oraz ii) zwiększają produktywność gospodarstw w perspektywie przystąpienia. W Rumunii Komitet ds. Monitorowania zajął się kwestią zwiększenia poziomu kontraktacji, a także propozycjami dotyczącymi zmian w programie, mającymi odzwierciedlić konflikty interesów w projektach infrastrukturalnych.

Ponadto wszystkie dziesięć krajów złożyło roczne sprawozdania z realizacji.

4.2 Ocena w połowie okresu programowania

W 2004 r. Komisja przeanalizowała sprawozdania dotyczące oceny w połowie okresu programowania. Uwzględniono istotne wnioski i zalecenia wynikające z tych sprawozdań w celu zmian programu w przypadku Bułgarii i Rumunii. Informacje te zostały również uwzględnione przy zarządzaniu programami poakcesyjnymi w ośmiu nowych Państwach Członkowskich.

4.3 Linia kredytowa dla wsi (ang. Rural Credit Window)

W celu ulepszenia systemu kredytów dla wsi utworzono specjalny projekt, mianowicie linię kredytową dla wsi (ang. Rural Credit Window), w ramach udogodnienia przewidzianego w programie PHARE w 2003 r. na rzecz MŚP. Postęp w realizacji tej linii kredytowej, mającej na celu ułatwienie rolnikom i przedsiębiorstwom wiejskim dostępu do usług finansowych, okazał się wolniejszy niż początkowo przewidywano.

Komisja bada obecnie przyczyny tego opóźnienia oraz możliwe rozwiązania mające na celu poprawę realizacji.

5. INICJATYWY PRAWNE

Niniejsza sekcja zawiera streszczenie inicjatyw prawnych podjętych w 2004 r.³.

³ Załącznik E.

Rozporządzenie Rady w sprawie programu SAPARD oraz rozporządzenie wykonawcze Komisji zostały zmienione w celu umożliwienia wyrównania wsparcia finansowego przyznanego Bułgarii i Rumunii w stosunku do wsparcia przeznaczonego dla nowych Państw Członkowskich po przystąpieniu. Zmiany te polegały między innymi na: i) wprowadzeniu nowego kwalifikującego się działania umożliwiającego wspólnocie wiejskiej przygotowywanie i realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów wiejskich, ii) dostosowaniu intensywności pomocy do intensywności ustalonej dla nowych Państw Członkowskich oraz iii) wprowadzeniu pewnej elastyczności w stosowaniu systemów krajowych ułatwiających dostęp do kredytów.

Ponadto w rozporządzeniu Rady wprowadzono zmiany umożliwiające uznanie Chorwacji za beneficjenta programu SAPARD w okresie 2005–2006.

Komisja przyjęła nowe rozporządzenie, które przedłuża termin obowiązywania umów finansowych (MAFA i AFA), zawartych wcześniej z krajami SAPARD, które stały się Państwami Członkowskimi. Kraje te mogą w okresie przejściowym stosować zasady inne niż standardowe przepisy UE. Zgodnie z tym rozporządzeniem niektóre przepisy zawarte we wspomnianych umowach, jak np. procedura przekazania zarządzania, przestały mieć zastosowanie.

Komisja opracowała wytyczne dotyczące zakończenia programu SAPARD, mające wesprzeć nowe Państwa Członkowskie w realizacji tego zadania.

W 2004 r. Komisja przyjęła umowy finansowe przyznające 225,2 mln EUR Bułgarii i Rumunii. Aby przyznać dodatkowe 1,5 mln EUR tym dwóm krajom, Komisja przyjęła nową umowę finansową.

6. DZIAŁANIA ZWIĄZANE Z PRZEKAZANIEM ZARZĄDZANIA, MONITOROWANIA I KONTROLI

6.1 Aktualizacja dotycząca przekazania zarządzania pomocą oraz monitorowania⁴

W 2004 r. przyjęto trzy dodatkowe decyzje Komisji dotyczące przekazania zarządzania pomocą. Do końca roku przekazanie zarządzania pomocą objęło 100 % funduszy przyznanych Republice Czeskiej, Słowacji i Słowenii.

Aby ocenić działanie krajowych systemów zarządzania i kontroli w Słowacji (marzec 2004 r.), w Polsce (kwiecień 2004 r.), w Rumunii (maj 2004 r.) oraz w Bułgarii (październik 2004 r.) przeprowadzono kontrole i misje monitorujące. W niektórych przypadkach wydano zalecenia.

6.2 Decyzja dotycząca rozliczenia rachunków

Rachunki za 2003 r. dotyczące siedmiu krajów SAPARD (Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Republika Czeska, Słowacja, Słowenia) zostały rozliczone na mocy decyzji Komisji z dnia 28 września 2004 r., C(2004) 3603.

Rozliczenie rachunków dotyczących Bułgarii, Polski i Rumunii zostało zawieszone do momentu otrzymania i oceny dodatkowych wymaganych informacji.

⁴ Patrz załącznik F.

6.3 Decyzja dotycząca zgodności rozliczenia

Kontrolę dotyczącą zgodności rozliczenia rozpoczęto we wrześniu 2003 r. i kontynuowano w 2004 r., w którym przeprowadzono sześć kontroli. W akredytowanych agencjach oraz w lokalnych organach odpowiedzialnych za zarządzanie i kontrolę działaniami SAPARD w Republice Czeskiej, Słowacji, Polsce, na Węgrzech i w Rumunii przeprowadzono ogólną ocenę dotyczącą stosowanych procedur. W Bułgarii przeprowadzono kolejną kontrolę dotyczącą wydatków zadeklarowanych w 2004 r.

Podczas tych kontroli przeanalizowano wybraną dokumentację dotyczącą płatności oraz skontrolowano na miejscu niektórych beneficjentów końcowych.

Audytorzy skoncentrowali się głównie na szczególnych wymaganiach MAFA, których spełnienie mogłyby być obciążone dużym ryzykiem jeśli chodzi o: i) zasady należytego zarządzania finansami oraz przede wszystkim ekonomię i opłacalność, ii) podwójne finansowanie lub nakładanie się finansowania; iii) wydatki nie zakwalifikowane do współfinansowania przez Wspólnotę w ramach programu SAPARD, iv) kryteria kwalifikacji określone w programach rozwoju obszarów wiejskich dla każdego działania, v) zakres i jakość kontroli, vi) zmiany personelu uważanego za „kluczowy personel”, vii) zamówienia publiczne oraz viii) szczegółowe zarzuty.

O zaobserwowanych niedociągnięciach poinformowano właściwe organy. Ewentualne zastosowanie korekt finansowych w odniesieniu do poniesionych wydatków zostanie poddane ocenie z końcem procedury rozliczania rachunków związanej z tą kontrolą zgodnie z przepisami MAFA.

6.4 Ustalenia Trybunału Obrachunkowego

Dnia 19 lutego 2004 r. Trybunał Obrachunkowy przedstawił Komisji specjalne sprawozdanie na temat programu SAPARD zatytułowane „Czy programem SAPARD dobrze zarządzano?”. Krytyka zawarta w tym sprawozdaniu dotyczyła realizacji celów programu. W sprawozdaniu podkreślono opóźnienia w realizacji wynikające z braku planowania ze strony Komisji. Stwierdzono również, że znaczne niewykorzystanie funduszy wynikało z braku środków własnych końcowych beneficjentów, z trudności napotykanym przez potencjalnych beneficjentów w dostępie do kredytów, a także ze skomplikowanych procedur.

Jednakże Trybunał uznał, że decyzja Komisji dotycząca zdecentralizowanego sposobu realizacji była słuszna, uwzględniając przewidywaną dużą liczbę projektów do finansowania. Trybunał upewnił się, że: a) właściwie zdefiniowane systemy oraz główne procedury kontrolne zostały przygotowane przed wykorzystaniem jakichkolwiek funduszy, b) procedury były dobrze udokumentowane, c) systemy z zasady funkcjonowały w praktyce oraz d) procedury kontrolne były przestrzegane w większości przeanalizowanych dokumentów. Trybunał uznał, że program SAPARD miał pozytywny wpływ na przygotowanie rozszerzenia UE.

6.5 Informacje o nieprawidłowościach

W 2004 r. poinformowano OLAF o 91 przypadkach nieprawidłowości: 27 w Polsce, 23 w Słowenii, 18 w Rumunii, 15 w Litwie i 8 na Węgrzech. Należy zwrócić uwagę na wyraźną poprawę zarówno jakościową jak i ilościową. Jednakże Komisja nadal ubolewa nad znacznymi opóźnieniami, brakiem informacji ze strony niektórych krajów oraz nad złą jakością niektórych powiadomień, co doprowadziło do utraty ważnych informacji.

Większość nieprawidłowości wyniknęło z nieprawidłowego stosowania przepisów dotyczących zamówień publicznych w ramach działań dotyczących infrastruktury i ubojni, niekwalifikowania się niektórych wydatków oraz niewystarczającej oceny wpływu projektów na środowisko. Nieodpowiedni personel, brak szkoleń oraz wysoki poziom rotacji personelu uznano za czynniki ryzyka.

7. PRZYSZŁY ROZWÓJ

7.1 Chorwacja

W celu rozpoczęcia przygotowawczych prac dotyczących realizacji pomocy przedakcesyjnej Komisja we wrześniu 2004 r. przeprowadziła w Chorwacji „misję informacyjną”. Jednocześnie władze chorwackie zostały poinformowane o tym jakie kluczowe kroki należy podjąć w celu zapewnienia szybkiej realizacji pomocy przedakcesyjnej.

W listopadzie 2004 r. Komisja zorganizowała wprowadzające seminarium, podczas którego Chorwacja otrzymała informacje na temat programu SAPARD oraz systemu, jaki należy ustanowić w kraju przed rozpoczęciem przyznawania funduszy wspólnotowych.

7.2 Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA)

W swym Komunikacie w sprawie perspektyw finansowych 2007–2013, Komisja zaleciła reformę pomocy zewnętrznej, w tym pomocy przedakcesyjnej⁵. Zaproponowała ona utworzenie jednolitych ram w zakresie pomocy przedakcesyjnej, określonych jako Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA).

Zgodnie z przyszłą perspektywą finansową, typ pomocy przyznawany w ramach programu SAPARD będzie kontynuowany w ramach sekcji „rozwoju obszarów wiejskich.”

⁵ COM(2004) 101.