



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 28.10.2005
COM(2005) 537 konč

**POROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

SAPARD – LETNO POROČILO – leto 2004

{SEC(2005) 1375}

1. UVOD

Že v letu 2000 je Evropska unija okrepila predpristopno pomoč za razvoj podeželja desetih držav kandidatk vzhodne in srednje Evrope, tako da je ustanovila Sapard, posebni pristopni program za razvoj kmetijstva in podeželja. Podrobne informacije glede izvajanja in sistemov upravljanja Saparda je mogoče najti v letnem poročilu Saparda za leto 2000.

Finančna podpora, ki jo zagotavlja Sapard, je namenjena Sapardovim državam za strukturne izboljšave kmetijskega in podeželskega okolja zaradi pričakovanega pristopa EU. Evropska unija je priskrbelo finančno podporo za izboljšanje predelave proizvodov, trženja in standardov kakovosti, da bi ustrezali zahtevam EU. Sapardova pomoč se je prav tako uporabila za reševanje določenih težav, ki so jih navedle države.

2. GLAVNI REZULTATI IZVAJANJA SAPARDA¹

Od leta 2000 do 2004 je bilo Sapardovim državam dodeljenih skupno 2 412,1 milijona evrov za izboljšanje njihovih podeželskih in kmetijskih sektorjev, od tega je bilo 1 334,2 milijona evrov dodeljenih novim državam članicam in 1 077,9 milijona Bolgariji in Romuniji. Od leta 2000 do 2004 je bilo Sapardovim državam dejansko izplačanih 991 milijonov evrov. Samo v letu 2004 je bilo Sapardovim državam izplačanih 573,5 milijona evrov, od tega je bilo 380,4 milijona evrov dodeljenih novim državam članicam in 193,1 milijona Bolgariji in Romuniji.

1. maja 2004 se je osem od desetih Sapardovih držav pridružilo EU. V letu 2004 so nove države članice prenehale sklepati pogodbe v okviru Sapardovih programov in se preusmerile na sklepanje pogodb v okviru popristopnih programov.

Zaradi izvajanja Saparda so nove države članice lahko uporabile že obstoječe Sapardove strukture za svoje popristopno upravljanje programov. Poleg tega podatki o ravni sklenjenih pogodb za popristopne sklade za ukrepe tipa Sapard nakazujejo, da so v večini držav možnosti za sklepanje pogodb v okviru teh ukrepov večje, kot pa v okviru drugih ukrepov, npr. v Latviji je raven sklepanja pogodb dosegla 100 % in v Estoniji povprečno raven 63 %.

Do konca leta 2004 so Sapardove agencije sklenile pogodbe za več kot 37 000 projektov, kar predstavlja 2,2 milijarde evrov prispevka Skupnosti.

3. OCENA URESNIČEVANJA SAPARDOVIH CILJEV²

Sedaj ko se je sklepanje pogodb za Sapardove sklade v novih državah članicah zaključilo, je lažje oceniti skupen rezultat izvajanja Saparda. Zaradi številnih razlogov, kot so raznolikost kazalnikov in naložb, ocene na podlagi kazalnikov iz Sapardovih programov praktično ni mogoče izvesti. Namesto tega se to poročilo osredotoča na izvajanje programov glede na Sapardove cilje. Poročilo analizira stanje izvajanja naložbenih ukrepov za kmetijska gospodarstva in prehravno industrijo, ki zlasti prispevajo k doseganju standardov iz pravnega reda, in druga dva naložbena ukrepa za infrastrukturo na podeželju in diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti, ki zlasti prispevata k trajnostnemu gospodarskemu razvoju in

¹ Glej Prilogo A.

² Prilogi B in C vsebujeta horizontalni pregled.

ustvarjanju novih delovnih mest na podeželju. Ti štirje ukrepi znašajo 86 % skupnih dodeljenih sredstev v okviru Saparda.

To poročilo se glede Bolgarije in Romunije osredotoča na napredek, ki sta ga državi naredili leta 2004.

3.1 Nove države članice

Do konca leta 2004 je vseh osem držav uspelo skleniti pogodbe za vsa sredstva EU, ki so jim bila dodeljena, kot tudi pripraviti projekte, ki so upravičeni v okviru popristopnih programov.

V okviru naložbenih ukrepov za kmetijska gospodarstva je delež reje živali in proizvodov, ki je najpomembnejši sektor v smislu sprejemanja standardov pravnega reda Skupnosti, dosegel 41 % skupnega pogodbenega zneska za ta ukrep v osmih državah. Istočasno pa naložbe v sektor za poljščine predstavljajo 16 %. Čeprav je v nekaterih državah sektor za poljščine razmeroma pomemben, je osredotočenje nanj do neke mere posledica gospodarskih problemov v živinoreji in proizvodnem sektorju.

Kar zadeva naložbe v predelavo hrane in trženje, mesne proizvode in mleko ter mlečne proizvode, sta dva najbolj bistvena sektorja v smislu pravnega reda dosegla 51 % in 22 %. Poleg tega je ob spremljanju podatkov opozoriti, da se je raven naložb v predelavo na prvi stopnji, zlasti v klavnice, v nekaterih državah povečala in s tem dala večji pomen sprejemanju standardov pravnega reda. Npr. število projektov glede klavnic na Madžarskem se je potrojilo.

Predhodna ocena rezultatov kaže, da so naložbe v okviru teh dveh ukrepov znatno prispevale k uresničevanju Sapardovih ciljev.

Leta 2004 je bil ukrep za infrastrukturo na podeželju najpomembnejši v smislu ravni sklenjenih pogodb, kar kaže temeljno potrebo po izboljšanju infrastrukture na podeželju, zlasti na Poljskem.

V sklopu naložb v diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti je bilo 20 % sredstev EU, dodeljenih za ta ukrep, uporabljenih za naložbe v podeželski turizem in 11 % za razvoj osnovnih storitev.

Naložbe v okviru teh dveh ukrepov so prispevale k izboljšanju osnovne infrastrukture in podpiranju trajnostnega razvoja gospodarskih dejavnosti na podeželskem območju.

Glavni cilj kmetijsko-okoljskega ukrepa je bil dobiti dovolj izkušenj pri pripravi in razvoju popristopnega kmetijsko-okoljskega programa, ki je bil dodelan zlasti na Slovaškem in v Češki republiki.

3.2 Bolgarija in Romunija

Skupni znesek, namenjen za Bolgarijo in Romunijo za leto 2004, je znašal 226,7 milijona evrov.

V smislu odobrenih projektov je izvajanje Saparda v Bolgariji v letu 2004 zelo dobro napredovalo. Do 31. decembra 2004 je Sapardova agencija odobrila 1 909 projektov, ki so predstavljali 285,4 milijona evrov prispevka EU, in s tem skoraj podvojila število odobrenih projektov v primerjavi z letom 2003. Ta znesek pomeni 100 % dodeljenih Sapardovih sredstev za leta 2000–2004.

V okviru naložbenega ukrepa za kmetijska gospodarstva so bila za vsa sredstva, ki jih je EU dodelila za ta ukrep, sklenjene pogodbe. Število pogodbenih projektov se je v primerjavi z enakim obdobjem leta 2003 do konca leta 2004 več kot podvojilo. Delež sektorja za poljščine še vedno v primerjavi z ostalimi državami ostaja visok (44 %), upravičuje ga temeljna potreba po racionalizaciji in mehanizaciji tega sektorja.

V okviru naložbenih ukrepov v predelavo in trženje so za 96 % dodeljenih sredstev EU za ta ukrep bile sklenjene pogodbe za leta 2000–2004. Naložbe v sektor mesnih proizvodov predstavljajo 31 % sredstev, v mleko in mlečne proizvode 14 % ter v sadje in zelenjavo pa 28 % sredstev.

Raven sklenjenih pogodb in število projektov sta se prav tako povečali v okviru ukrepov za diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti. Najpomembnejši dejavnosti v zvezi z naložbami sta podeželski turizem (42 %) in naložbe v gradbeni les, izdelke iz lesa in biogoriva (33 %).

Poleg tega je leta 2004 začela delovati infrastruktura na podeželju in začela se je obnova vasi. Do konca leta 2004 je raven sklenjenih pogodb za ta dva ukrepa dosegla 84 % za enega in 71 % za drugega. V sklopu infrastrukture je bilo 83 % sredstev porabljenih za cestno infrastrukturo.

V Romuniji je Sapardova agencija do konca leta 2004 odobrila 1 096 projektov, ki so predstavljali 452,4 milijona evrov sredstev EU. Ta znesek pomeni 57 % dodeljenih Sapardovih sredstev za leta 2000–2004.

Za ukrep v infrastrukturo podeželja, ki je bil temeljni ukrep v Romuniji, je bil dodeljen največji delež Sapardovega prispevka EU Romuniji. Do konca leta 2004 je raven sklenjenih pogodb dosegla 122 %, in sicer za ceste (49 %), pitno vodo (35 %) in kanalizacijo (16 %).

Za predelavo in trženje, naložbe v kmetijska gospodarstva in diverzifikacijske ukrepe je hitro napredovanje sklepanja pogodb bistveno, saj se je tako mogoče izogniti izgubi sredstev do konca leta 2005.

Ukrepu za predelavo in trženje je bil dodeljen drugi največji delež prispevka EU. Raven sklepanja pogodb v okviru tega ukrepa je v obdobju od 2000–2004 dosegla 41 %, od katerih za sektor za mesne proizvode 51 % in sektor za mleko in mlečne proizvode 21 %.

Sklepanje pogodb v okviru naložbenega ukrepa v kmetijska gospodarstva je doseglo raven samo 15 %, od tega je bilo 53 % sredstev porabljenih za sektor za poljščine. Raven sklepanja pogodb za diverzifikacijski ukrep je dosegla borih 11 %, od tega 94 % za podeželski turizem.

4. IZVAJANJE IN UPRAVLJANJE PROGRAMA

4.1 Spremljanje izvajanja programa

V letu 2004 se je odvilo 18 srečanj Sapardovih odborov za spremljanje in dopolnjenih je bilo šest Sapardovih programov. Poleg običajnega spremljanja se je delo odborov osredotočilo na spremembe programov. Ključni cilji sprememb so bili sledeči: i) revizija določenih vidikov odobrenih ukrepov ob upoštevanju pridobljenih izkušenj in/ali rezultatov vmesnega vrednotenja; ii) posodobitev finančnih tabel, in v nekaterih državah dodelitev zasluženih obresti ter iii) prilagoditev programov, ki so v pripravi za odobritev. V osmih novih državah članicah se je delo prav tako osredotočilo na končno odobritev finančnih tabel kot tudi na finančno prilagoditev programov (Priloga D).

V Bolgariji so se spremembe nanašale na nadaljnjo osredotočanje na izvedbene ukrepe, ki i) prispevajo k sprejetju pravnega reda in ii) povečajo produktivnost kmetijskih gospodarstev ob upoštevanju bližajočega se pristopa. V Romuniji so odbori za spremljanje razpravljali o povečanju ravni sklenjenih pogodb kot tudi o predlogih za spremembo programov zaradi upoštevanja konflikta interesov v infrastrukturnih projektih.

Poleg tega je vseh deset držav predložilo letna poročila o izvajanju programov.

4.2 Vmesno vrednotenje

V letu 2004 je Komisija analizirala poročila o vmesnem vrednotenju. Zaključki in priporočila iz poročil so se upoštevali za namene spreminjanja programov za Bolgarijo in Romunijo. Informacije so se prav tako upoštevale v okviru popristopnega upravljanja programov v osmih državah članicah.

4.3 Program Rural Credit Window

V okviru pomoči PHARE srednje velikim in malim podjetjem je bil leta 2003 ustanovljen poseben program Rural Credit Window, s katerim bi izboljšali sistem posojil v kmetijstvu. Napredek v izvajanju tega programa, katerega namen je olajšati kmetovalcem in kmetijskim podjetjem dostop do finančnih storitev, je bil počasnejši od predvidenega. Komisija trenutno preučuje razloge za sedanje stanje in razmišlja o možnih ukrepih, ki bi izboljšali izvajanje.

5. PRAVNE POBUDE

V tem razdelku je povzetek pravnih pobud, ki so bile izpeljane v letu 2004³.

Uredba Sveta o Sapardu in Uredba Komisije o izvajanju sta bili spremenjeni zaradi usklajevanja finančne pomoči Bolgariji in Romuniji s pomočjo, ki se zagotovi novim državam članicam po pristopu. To je vključevalo med drugim i) vključitev novih upravičenih ukrepov, ki omogočajo podeželskim skupnostim, da se pripravijo in izvedejo lokalne strategije za razvoj podeželja; ii) sprejetje intenzivnosti pomoči, podobne tistim, ki so odobrene za nove države članice in iii) uvedba določene prožnosti pri uporabi nacionalnih shem, ki olajšajo dostop do posojil.

Uredba Sveta je bila nadalje spremenjena tako, da je vključila Hrvaško kot upravičenko do sredstev Saparda za obdobje 2005–2006.

Komisija je sprejela novo uredbo, ki je podaljšala veljavnost finančnih sporazumov (Večletni sporazum o financiranju – MAFA in Letni sporazum o financiranju – AFA), ki jih je sklenila s Sapardovimi državami, ki so kasneje postale države članice. V prehodnem obdobju je tem državam dovoljeno uporabljati pravila, ki niso enaka običajnim pravilom EU. Po tej uredbi nekatere določbe iz teh sporazumov, kot so npr. določbe o prenosu upravljanja, prenehajo veljati.

Komisija je zato, da bi svetovala državam članicam pri zapiranju programov, izdala Smernice za zapiranje Sapardovih programov.

³ Priloga E.

Leta 2004 je Komisija sprejela finančne sporazume, po katerih je Bolgariji in Romuniji dodelila 225,2 milijona evrov. Da bi lahko dodelila nadaljnjih 1,5 milijona evrov Bolgariji in Romuniji, je Komisija sprejela dodatni finančni sporazum.

6. DEJAVNOSTI GLEDE PRENOSA UPRAVLJANJA, REVIZIJ IN NADZORA

6.1 Posodobitev prenosa upravljanja pomoči in nadzorne misije⁴

Leta 2004 so bile o prenosu upravljanja pomoči sprejete tri dodatne odločbe Komisije. Do konca leta je prenos upravljanja zajemal 100 % dodeljenih sredstev za Češko republiko, Slovaško in Slovenijo.

Revizijske misije na Slovaško (marec 2004), Poljsko (april 2004), v Romunijo (maj 2004) in Bolgarijo (oktober 2004) so se izvedle z namenom, da bi ocenile, kako delujeta upravljanje in sistemi notranjega nadzora. Kjer je bilo ustrezno, so bila podana priporočila.

6.2 Odločba o potrditvi obračuna

Obračuni za leto 2003 za sedem Sapardovih držav (Estonijo, Madžarsko, Latvijo, Litvo, Češko republiko, Slovaško in Slovenijo) so bili potrjeni z Odločbo Komisije z dne 28. septembra 2004, K(2004) 3603.

Obračuni za Bolgarijo, Poljsko in Romunijo ne bodo potrjeni, dokler ne bodo prejete in ovrednotene dodatne zahtevane informacije.

6.3 Sklep o potrditvi skladnosti obračuna

Revizijska poizvedba glede skladnosti obračunov se je začela septembra 2003 in nadaljevala leta 2004. Leta 2004 je bilo opravljenih šest revizij. Akreditirane agencije in lokalni organi, ki so odgovorni za upravljanje in nadzor Sapardovih ukrepov v Češki republici, Slovaški, Poljski, Madžarski in Romuniji, so bili v celoti preverjeni glede izvajanja postopkov. Druga revizija je bila opravljena v Bolgariji in je zajemala prijavljene odhodke v letu 2004.

V času vseh teh revizij so bili pregledani izbrani vzorci kartotek plačil in nekateri končni upravičenci so bili preverjeni na kraju samem.

Revizorji so se zlasti osredotočili na specifične zahteve Večletnega sporazuma o financiranju, ki so predstavljale večje tveganje, kar zadeva: i) načela razumnega finančnega upravljanja in zlasti gospodarske in stroškovne učinkovitosti; ii) dvojno financiranje ali prekrivanje sredstev; iii) odhodke, ki niso upravičeni do sofinanciranja Skupnosti v okviru Saparda; iv) merila za upravičenost, ki so določena v programih za razvoj podeželja za vsak ukrep; v) obseg in kakovost nadzorov; vi) zamenjava osebja, ki se šteje za „ključno“; vii) javna naročila in viii) specifične trditve.

Odkrite slabosti so bile naslovljene na zadevne organe. Uporaba možnih finančnih popravkov za nastale izdatke se bo ovrednotila ob koncu postopkov o potrditvi obračunov, ki so v zvezi s sedanjo poizvedbo, z uporabo določb Večletnega sporazuma o financiranju.

⁴ Glej Prilogo F.

6.4 Delo, ki ga je opravilo Računsko sodišče

19. februarja 2004 je Računsko sodišče predstavilo Komisiji posebno Sapardovo poročilo: „Ali so Sapard dobro upravljali“. Poročilo je bilo kritično v smislu doseganja Sapardovih ciljev. Izpostavilo je zamude pri izvajanju, ki so nastale zaradi pomanjkanja načrtovanja s strani Komisije. Iz poročila je prav tako izhajalo, da so pomanjkanje lastnih sredstev končnih uporabnikov, težave pri dostopanju do posojil potencialnih uporabnikov in zapleteni postopki privedli do občutne prenizke porabe sredstev.

Toda Sodišče je prav tako navedlo, da je odločba Komisije o uporabi decentraliziranega izvajanja bila pravilna, saj je bilo treba financirati veliko število projektov. Zapisalo je, da se je zagotovilo, da i) so bili dobro opredeljeni sistemi s ključnim nadzorom pripravljeni, preden so se lahko porabila kakršna koli sredstva; ii) so bili postopki dobro evidentirani; iii) so sistemi na splošno v praksi delovali in iv) je pri večini pregledanih dosjejev postopek preverjanja bil upoštevan. Sodišče je potrdilo, da je Sapard pozitivno prispeval k pripravi za članstvo v EU.

6.5 Informacije o nepravilnostih

Leta 2004 je bil Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) seznanjen z 91 primeri nepravilnosti: 27 na Poljskem, 23 v Sloveniji, 18 v Romuniji, 15 v Litvi in 8 na Madžarskem. Treba je opozoriti, da so se poročila izboljšala tako po kvaliteti kot kvantiteti. Toda Komisija še vedno obžaluje nastale zamude, pomanjkanje informacij iz nekaterih držav in občasno slabo kvaliteto komuniciranja, kar je privedlo do izgube pomembnih informacij.

Večina nepravilnosti je nastala zaradi nepravilne uporabe pravil o javnih naročilih za ukrepe glede infrastrukture in klavnic, neupravičenosti nekaterih stroškov in nezadovoljive ocene vpliva projektov na okolje. Neustrezno osebje, pomanjkanje usposabljanja in pomembnost kroženja veljajo za tvegane dejavnike.

7. PRIHODNI RAZVOJ

7.1 Hrvaška

Komisija je septembra 2004 izvedla misijo o dejanskem stanju na Hrvaškem, da bi lahko začela s pripravljalnim delom za izvajanje predpristopne pomoči. Istočasno je bilo hrvaškim organom svetovano, kateri so ključni koraki, ki jih morajo narediti, da bi zagotovili čim prejšnji začetek izvajanja predpristopne pomoči.

Komisija je novembra 2004 organizirala uvodni seminar, s katerimi je Hrvaško seznanila z informacijami o Sapardovem programu in sistemu, ki ga mora država vzpostaviti, preden začne prejemati sredstva iz EU.

7.2 Instrument za predpristopno pomoč (IPA)

Sporočilo Komisije o finančni perspektivi 2007–2013 je priporočalo preoblikovanje zunanje pomoči, vključno s predpristopno⁵. Komisija je izpostavila enotni okvir za predpristopno pomoč, ki se imenuje Instrument za predpristopno pomoč (IPA).

⁵ KOM(2004) 101.

V okviru prihodnje finančne perspektive se bo enak tip pomoči, ki ga zagotavlja Sapardov instrument, nadaljeval v okviru Komponente razvoja podeželja (Rural development component).