



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 28.10.2005
KOM(2005) 537 v konečném znění

**ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

VÝROČNÍ ZPRÁVA PROGRAMU SAPARD – rok 2004

{SEK(2005) 1375}

1. ÚVOD

Na počátku roku 2000 zvýšila Evropská unie svoji předvstupní pomoc pro rozvoj venkova v desíti kandidátských zemí východní a střední Evropy tím, že vytvořila Zvláštní přístupový program pro zemědělství a rozvoj venkova (dále jen „SAPARD“). Podrobné informace o prováděcích a řídicích systémech programu Sapard lze nalézt ve výroční zprávě programu Sapard za rok 2000.

Finanční podpora v rámci programu Sapard je určena na pomoc zemím zapojeným do programu Sapard a má před jejich přistoupením k EU dosáhnout strukturálních zlepšení v oblasti zemědělství a venkova. Evropská unie poskytla ke splnění požadavků EU finanční pomoc, jejímž účelem bylo zlepšit zpracování a uvádění výrobků na trh, jakož i normy kvality. Pomoc v rámci programu Sapard byla rovněž využita na řešení konkrétních problémů, jež určily samy příslušné země.

2. HLAVNÍ VÝSLEDKY PROVÁDĚNÍ PROGRAMU SAPARD¹

V období 2000 až 2004 bylo na země zapojené do programu Sapard vyčleněno ke zlepšení odvětví týkajícího se venkova a zemědělského odvětví celkem 2 412,1 milionů EUR, z nichž bylo novým členským státům přiděleno 1 334,2 milionů EUR a Bulharsku a Rumunsku 1 077,9 milionů EUR. V období 2000 až 2004 bylo zemím zapojeným do programu Sapard skutečně vyplaceno 991 milionů EUR. Jen v průběhu roku 2004 bylo zemím zapojeným do programu Sapard vyplaceno 573,5 milionů EUR, z nichž bylo 380,4 milionů EUR určeno novým členským zemím a 193,1 milionů EUR Bulharsku a Rumunsku.

Dne 1. května 2004 přistoupilo k EU osm z deseti zemí zapojených do programu Sapard. V průběhu roku 2004 přestaly nové členské státy smluvně zajišťovat projekty v rámci příslušných programů Sapard a přešly k smluvnímu zajišťování projektů v rámci programů po přistoupení.

V důsledku provádění programu Sapard byly nové členské státy schopny využít již stávajících struktur Sapard pro řízení programů po přistoupení. Údaje o smluvních závazcích týkajících se finančních prostředků uvolněných po přistoupení na opatření typu Sapard navíc naznačují, že úroveň smluvních závazků v rámci těchto opatření je ve většině zemí vyšší než v rámci jiných opatření; například v Lotyšsku činila míra smluvních závazků 100 % a v Estonsku činila průměrná úroveň 63 %.

Do konce roku 2004 agentury programu Sapard smluvně zajistily více než 37 000 projektů s příspěvkem Společenství přesahujícím 2,2 miliardy EUR.

3. POSOUZENÍ DOSAŽENÍ CÍLŮ PROGRAMU SAPARD²

V současnosti, kdy v rámci smluvních závazků skončilo v nových členských státech uvolňování finančních prostředků z programu Sapard, lze snáze posoudit celkové výsledky provádění programu Sapard. Z mnoha důvodů, jako např. rozmanitosti ukazatelů a investic, nelze prakticky provést posouzení vycházející z ukazatelů uvedených v programech Sapard. Tato zpráva se namísto toho zaměří na provádění programu Sapard ve srovnání s jeho cíli.

¹ Viz příloha A.

² Přílohy B a C obsahují průřezový přehled.

Ve zprávě bude provedena analýza stavu provádění investičních opatření pro zemědělské podniky a potravinářský průmysl, která přispívají zejména k dosahování norem *acquis*, a dalších dvou investičních opatření pro infrastrukturu na venkově a diverzifikaci hospodářských činností, která přispívají zejména k udržitelnému hospodářskému rozvoji a tvorbě pracovních míst ve venkovských oblastech. Tato čtyři opatření se na celkovém přidělování prostředků v rámci programu Sapard podílejí z 86 %.

Pokud jde o Bulharsko a Rumunsko, zpráva se zaměří na pokrok, jehož bylo dosaženo v průběhu roku 2004.

3.1 Nové členské státy

Na konci roku 2004 se všem osmi zemím podařilo smluvně a v plné výši zajistit přidělené finanční prostředky z EU, jakož i připravit seznam způsobilých projektů pro programy po přistoupení.

Podíl živočišné výroby a výrobků živočišného původu, jež představují z hlediska přijímání norem *acquis* nejvýznamnější odvětví, dosáhl v rámci opatření pro investice zemědělským podnikům 41 % z celkové částky uvolněné v těchto osmi zemích v podobě smluvních závazků. Investice v odvětví plodin na orné půdě představovaly zároveň 16 %. Ačkoli odvětví plodin na orné půdě má v některých zemích poměrně velký význam, vyplývá zaměření na toto odvětví v určité míře z hospodářských potíží v odvětví živočišné výroby a výrobků živočišného původu.

Investice do zpracování a uvádění potravin na trh u masných výrobků, mléka a mléčných výrobků, což jsou z hlediska *acquis* dvě nejdůležitější odvětví, dosáhly u masných výrobků 51 % a u mléka a mléčných výrobků 22 %. Údaje z monitorování naznačují, že se v některých zemích zvýšila úroveň investic v prvním stupni zpracování, zejména u investic do jatek, což ještě více zdůraznilo nutnost přijmout normy *acquis*. V Maďarsku se například počet projektů týkající se jatek takřka ztrojnásobil.

Z předběžného posouzení uvedených výsledků lze usuzovat, že k dosažení cílů programu Sapard do značné míry přispěly investice právě v rámci těchto dvou opatření.

Opatření pro dopravní infrastrukturu na venkově mělo v roce 2004 největší význam z hlediska úrovně smluvních závazků a rovněž odráží skutečnost, jak zásadně je zapotřebí zlepšit infrastrukturu na venkově, zejména však v Polsku.

V rámci investic na diverzifikaci hospodářských činností bylo z finančních prostředků EU vyčleněných uvedenému opatření využito 20 % na investice v oblasti venkovského cestovního ruchu a 11 % na rozvoj základních služeb.

Investice v rámci těchto dvou opatření přispěly ke zlepšení základní infrastruktury a k podpoře udržitelného rozvoje hospodářských činností na venkově.

Hlavním cílem tohoto agroenvironmentálního opatření bylo získat dostatečné zkušenosti s přípravou a prováděním uvedeného agroenvironmentálního programu po přistoupení, čehož bylo dosaženo zejména na Slovensku a v České republice.

3.2 Bulharsko a Rumunsko

V roce 2004 byly Bulharsku a Rumunsku uvolněny prostředky v celkové výši 226,7 milionů EUR.

V roce 2004 probíhalo provádění programu Sapard v Bulharsku z hlediska schválených projektů velmi zdárně. Do 31. prosince 2004 schválila agentura programu Sapard 1 909 projektů s příspěvkem EU ve výši 285,4 milionů EUR, čímž se oproti roku 2003 takřka zdvojnásobil počet schválených projektů. Tato částka odpovídá 100 % prostředků přiděleným z programu Sapard v letech 2000–2004.

Finanční prostředky EU vyčleněné na opatření týkající se investic zemědělským podnikům byly zcela zajištěny v podobě smluvních závazků. Do konce roku 2004 vzrostl počet smluvně zajištěných projektů oproti konci roku 2003 víc než dvojnásobně. Oproti jiným zemím je odvětví plodin na orné půdě stále zastoupeno vysokým podílem (44 %), což odůvodňuje skutečnost, že je zásadně zapotřebí provést racionalizaci a mechanizaci.

V rámci opatření pro zpracování a uvádění výrobků na trh bylo smluvně zajištěno 96 % finančních prostředků EU přidělených tomuto opatření na období 2000 – 2004. Investice představují v odvětví masných výrobků 31 %, u mléka a mléčných výrobků 14 % a u ovoce a zeleniny 28 %.

V rámci opatření pro diverzifikaci hospodářských činností rovněž vzrostla úroveň smluvních závazků a počet projektů. Nejvýznamnější činnosti se týkaly investic v oblasti venkovského cestovního ruchu (42 %) a investic v oblastech dřeva, tesařství a biopaliv (33 %)

V roce 2004 byly navíc zahájeny práce v oblasti infrastruktury na venkově a obnovy vesnic. Na konci roku 2004 dosáhla v rámci těchto dvou opatření úroveň smluvních závazků 84 % u infrastruktury na venkově a 71 % u obnovy vesnic. V rámci infrastruktury na venkově bylo 83 % prostředků použito na silniční síť.

Do konce roku 2004 schválila agentura programu Sapard v Rumunsku 1 096 projektů s prostředky EU ve výši 452,4 milionů EUR. Tato částka odpovídá 57 % prostředků přiděleným z programu Sapard v letech 2000–2004.

Největší podíl příspěvku EU v rámci programu Sapard byl v Rumunsku přidělen opatření pro dopravní infrastrukturu na venkově, jež má pro tuto zemi zásadní význam. Do konce roku 2004 dosáhla úroveň smluvních závazků 122 %, z čehož bylo vyčleněno 49 % na silnice, 35 % na pitnou vodu a 16 % na kanalizaci.

Je nutno, aby rychle pokračovalo zajišťování smluvních závazků v rámci opatření pro zpracování a uvádění výrobků na trh, investice zemědělským podnikům a diverzifikaci, tak aby na konci roku 2005 nedošlo ke ztrátě finančních prostředků.

Druhý největší podíl příspěvku EU byl přidělen opatření pro zpracování a uvádění výrobků na trh. V období 2000 – 2004 dosáhla úroveň smluvních závazků v rámci tohoto opatření 41 %, z čehož odvětví masných výrobků obdrželo 51 % a odvětví mléka a mléčných výrobků 21 %.

V rámci opatření pro investice zemědělským podnikům dosáhla úroveň smluvních závazků pouze 15 %, z čehož bylo 53 % použito v odvětví plodin na orné půdě. V rámci opatření pro diverzifikaci dosáhla úroveň smluvních závazků pouhých 11 %, přičemž 94 % souviselo s venkovským cestovním ruchem.

4. PROVÁDĚNÍ A ŘÍZENÍ PROGRAMU

4.1 Monitorování provádění programu

V průběhu roku 2004 se uskutečnilo 18 schůzí monitorovacích výborů programu Sapard a bylo změněno šest programů Sapard. Práce výborů se kromě běžného monitorování zaměřila i na úpravy programu. Úpravy se soustředily na tyto cíle: i) revizi určitých hledisek uznaných opatření vzhledem k získaným zkušenostem a/nebo výsledkům hodnocení v polovině období; ii) aktualizaci finančních přehledů, a v případě některých zemích, přidělení získaných úroků a iii) úprav programů při přípravě k jejich uznání. Osm nových členských států se rovněž zaměřilo na konečné úpravy finančních přehledů a programů. (příloha D).

V Bulharsku se úpravy soustředily více na prováděcí opatření, která i) přispívají k přijetí *acquis* a ii) zvyšují s ohledem na nadcházející přistoupení produktivitu zemědělských podniků. V Rumunsku projednávaly monitorovací výbory otázku zlepšení úrovně smluvních závazků, jakož i úpravu programu tak, aby v projektech zaměřených na infrastrukturu odrážel otázku střetu zájmů.

Všech deset zemí navíc předložilo své výroční zprávy o provádění.

4.2 Hodnocení v polovině období

V roce 2004 provedla Komise analýzu zpráv o hodnocení v polovině období. Za účelem úpravy programů pro Bulharsko a Rumunsko se přihlédlo k relevantním závěrům a doporučením zpráv. Tyto informace byly rovněž zohledněny v rámci řízení programu po přistoupení v osmi nových členských státech.

4.3 Možnost financování venkova

S cílem napomoci poskytování úvěrů pro venkov vznikl v roce 2003 v rámci finančního nástroje pro malé a střední podniky programu Phare zvláštní projekt zaměřený na možnost financování venkova. Uvedená možnost měla zemědělcům a zemědělským podnikům usnadnit přístup k finančním službám, ovšem její provádění probíhalo pomalejším tempem, než se původně předpokládalo. Komise v současné době provádí analýzu příčin stávající situace a zvažuje možné kroky ke zlepšení provádění.

5. PRÁVNÍ INICIATIVY

Tento oddíl obsahuje přehled právních iniciativ, které se uskutečnily v průběhu roku 2004³.

Nařízení Rady o programu Sapard a prováděcí nařízení Komise byly upraveny tak, aby uvedly finanční pomoc poskytnutou Bulharsku a Rumunsku v soulad s finanční pomocí poskytnutou novým členským státům po přistoupení. Mimo jiné to zahrnovalo: i) zařazení nového opatření způsobilosti, jež by venkovským společenstvím umožnilo přípravu a provedení místních strategií rozvoje venkova; ii) úpravy mír podpory tak, aby byly obdobné mírám podpory poskytovaným novým členským státům a iii) zavedení jisté flexibility při použití vnitrostátních režimů usnadňujících přístup k úvěrům.

Nařízení Rady bylo dále změněno zahrnutím Chorvatska mezi příjemce programu Sapard na období 2005–2006.

³ Příloha E.

Komise přijala nové nařízení, které prodloužilo platnost finančních dohod (víceleté finanční dohody, MAFA, a roční finanční dohody, AFA), jež byly dříve uzavřeny se zeměmi zapojenými do programu Sapard, které se mezitím staly členskými státy. Po dobu trvání přechodného období je těmto zemím povoleno, aby se řídily odlišnými pravidly od běžných pravidel EU. Podle tohoto nařízení se přestala používat určitá ustanovení obsažená v těchto dohodách, jako například ustanovení upravující předání řídicího postupu.

Za účelem poskytnutí poradenství novým členským státům ohledně ukončení programů vypracovala Komise pokyny pro ukončení programů Sapard.

Komise přijala v roce 2004 finanční dohody, v nichž bylo Bulharsku a Rumunsku přiděleno 225,2 milionů EUR. Za účelem přidělení Bulharsku a Rumunsku dodatečných 1,5 milionů EUR přijala Komise další finanční dohodu.

6. ČINNOSTI V SOUVISLOSTI S PŘEDÁNÍM ŘÍZENÍ, AUDITŮ A KONTROL

6.1 Aktuální informace o předání řízení podpory a monitorovacích pracovních cestách⁴

V roce 2004 byla přijata tři dodatečná rozhodnutí Komise o předání řízení podpory. Ke konci uvedeného roku se týkalo předání řízení podpory 100 % přidělených prostředků pro Českou republiku, Slovensko a Slovinsko.

Z důvodu posouzení fungování řízení a vnitřních kontrolních systémů se uskutečnily monitorovací pracovní cesty na Slovensko (březen 2004), do Polska (duben 2004), Rumunska (květen 2004) a Bulharska (říjen 2004). V některých případech byla učiněna doporučení.

6.2 Rozhodnutí o účetních závěrkách

Rozhodnutím Komise K(2004) 3603 ze dne 28. září 2004 byly schváleny účetní závěrky za rok 2003 pro sedm zemí zapojených do programu Sapard (Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litvu, Českou republiku, Slovensko a Slovinsko).

Až do obdržení a vyhodnocení požadovaných dodatečných informací nebyly schváleny účetní závěrky pro Bulharsko, Polsko a Rumunsko.

6.3 Rozhodnutí o splnění podmínek

Auditní šetření týkající se splnění podmínek, které bylo zahájeno v září 2003, pokračovalo v průběhu roku 2004. V roce 2004 bylo provedeno šest auditů. Uzané agentury a místní orgány odpovědné za řízení a kontrolu opatření programu Sapard v České republice, na Slovensku, v Polsku, Maďarsku a Rumunsku podléhaly celkovému ověření prováděných postupů. Druhý audit se uskutečnil v Bulharsku a týkal se výdajů vykázaných v průběhu roku 2004.

V průběhu všech těchto auditů byly zkoumány vybrané vzorky platební dokumentace a u některých příjemců byla provedena kontrola na místě.

Auditoři se zaměřili zejména na konkrétní požadavky MAFA, o nichž se soudí, že představují vyšší stupeň rizika, pokud jde o: i) zásady řádného finančního řízení, zejména však hospodaření a efektivitu nákladů; ii) dvojí financování nebo překrytí financování; iii) výdaje,

⁴ Viz příloha F.

jež nejsou způsobilé spolufinancování Společenstvím v rámci programu Sapard; iv) kritéria způsobilosti uvedená pro každé opatření v programech rozvoje venkova; v) rozsah a kvalitu kontrol; vi) změny personálu považovaného za „klíčové zaměstnance“; vii) veřejné zakázky a viii) konkrétní obvinění.

Zjištěné nedostatky byly postoupeny příslušným orgánům. Použití možných finančních oprav uskutečněných výdajů bude vyhodnoceno na konci postupů účetních závěrek spojených se stávajícím šetřením ohledně použití ustanovení MAFA.

6.4 Činnosti provedené Účetním dvorem

Dne 19. února 2004 předložil Účetní dvůr Komisi zvláštní zprávu nazvanou „Byl program Sapard dobře řízen?“ Zpráva se stavěla kriticky k dosahování cílů programů Sapard. Poukázala na zpoždění při jeho provádění v důsledku chybějícího plánování ze strany Komise. Zpráva rovněž došla k závěru, že nedostatek vlastních zdrojů financování u konečných příjemců, problémy s přístupem k úvěrům u případných příjemců, jakož i složité postupy vedly k značně nízkému využití finančních prostředků.

Přesto však došel Účetní dvůr k závěru, že rozhodnutí Komise použít decentralizované provádění bylo správné vzhledem k potenciálně velkému počtu projektů k financování. Rovněž se ujistil o tom, že i) byly zavedeny dobře navržené systémy s klíčovými kontrolami ještě před vynaložením jakýchkoliv finančních prostředků; ii) postupy byly řádně zdokumentované; iii) v prax fungovaly systémy celkově uspokojivě a iv) u většiny prověřované dokumentace byly dodrženy kontrolní postupy. Účetní dvůr uznal, že program Sapard přispěl pozitivně k přípravě na členství v EU.

6.5 Informace o nesrovnalostech

V roce 2004 byl OLAF upozorněn na 91 případů nesrovnalostí: 27 v Polsku, 23 ve Slovinsku, 18 v Rumunsku, 15 v Litvě a 8 v Maďarsku. Je třeba poznamenat, že došlo k jasnému zlepšení zpráv z hledisek kvality i kvantity. Komise však musí i nadále s politováním konstatovat výskyt značných zpoždění, chybějící informace z některých zemí a příležitostně i nízkou kvalitu sdělení, což vedlo ke ztrátě závažných informací.

Většina nesrovnalostí vyplývala z nesprávného použití pravidel pro zadávání zakázek u opatření v oblasti infrastruktury a jatek, nezpůsobilosti některých výdajů a nedostatečného posouzení vlivu projektů na životní prostředí. Za rizikové faktory se považuje nepřiměřené personální obsazení, chybějící vzdělávání a významná rotace zaměstnanců.

7. BUDOUCÍ VÝVOJ

7.1 Chorvatsko

Za účelem zahájení přípravných prací k provádění předvstupní pomoci podnikla Komise v září 2004 studijní cestu do Chorvatska. Zároveň bylo chorvatským orgánům poskytnuto poradenství, jaké klíčové kroky mají podniknout, aby bylo zajištěno včasné zahájení provádění předvstupní pomoci.

V listopadu 2004 uspořádala Komise úvodní seminář, jenž měl Chorvatsku poskytnout informace o programu Sapard a o systému, jenž tato země musí zavést, než může obdržet finanční prostředky EU.

7.2 Nástroj předvstupní pomoci (IPA)

Sdělení Komise na finanční výhled 2007–2013 doporučilo reformu zahraniční pomoci, včetně předvstupní pomoci⁵. Komise předložila jednotný rámec předvstupní pomoci – nástroj předvstupní pomoci (IPA).

V budoucím finančním výhledu bude tento typ pomoci, jenž byl dosud poskytován v rámci nástroje Sapard, pokračovat jako složka pro rozvoj venkova.

⁵ KOM(2004) 101.