



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 28.10.2005
COM(2005) 537 végleges

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK,
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

SAPARD ÉVES JELENTÉS – 2004. év

{SEC(2005) 1375}

1. BEVEZETÉS

A 2000. év elején az Európai Unió a Speciális Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Csatlakozási Program, a Sapard létrehozásával erősítette meg azt az előcsatlakozási támogatást, amely Kelet- és Közép-Európa tíz tagjelölt országának vidékfejlesztését szolgálja. A Sapard végrehajtási és irányítási rendszereire vonatkozó részletes információ a 2000. évi éves Sapard-jelentésben található.

A Sapard keretein belül juttatott pénzügyi támogatást arra szánják, hogy az EU-hoz való csatlakozásukat megelőzően segítse a Sapard-országokat abban, hogy a mezőgazdaságban és vidéken strukturális fejlesztéseket valósítsanak meg. Az Európai Unió pénzügyi támogatást nyújtott a termékfeldolgozás, a forgalomba hozatal és a minőségi előírások fejlesztése érdekében, amely fejlesztés az EU-követelményeknek való megfelelést célozza. A Sapard-támogatást arra is használták, hogy az országok által meghatározott egyedi problémákra megoldást találjanak.

2. A SAPARD VÉGREHAJTÁSÁNAK FŐ EREDMÉNYEI¹

2000-től 2004-ig összesen 2 412,1 millió eurót juttattak a Sapard-országoknak a vidéki és mezőgazdasági ágazatok fejlesztésére, amely összegből 1 334,2 millió eurót az új tagállamoknak és 1 077,9 millió eurót Bulgáriának és Romániának adtak. 2000-től 2004-ig ténylegesen 991 millió eurót fizettek ki a Sapard-országoknak. A Sapard-országoknak 573,5 millió eurót fizettek ki csak 2004 során, amelyből 380,4 millió eurót az új tagállamoknak és 193,1 millió eurót Bulgáriának és Romániának juttattak.

2004. május 1-jén a tíz Sapard-országból nyolc csatlakozott az EU-hoz. 2004 során az új tagállamok a megfelelő Sapard-programjaik keretein belül új projektekre többé nem kötöttek szerződéseket, és átváltottak a csatlakozás utáni programok alapján történő szerződéskötésre.

A Sapard végrehajtásának eredményeképpen az új tagállamok képessé váltak arra, hogy a csatlakozás utáni programirányítás terén hasznát vegyék a már létező Sapard-strukturáknak. Továbbá a Sapard-típusú intézkedések célját szolgáló csatlakozás utáni pénzeszközök szerződéskötéseire vonatkozó adatok arra utalnak, hogy az országok nagy részében az ezen intézkedések keretein belüli szerződéskötési szintek magasabbak, mint az egyéb intézkedések keretein belülieké; Lettországból például a szerződéskötések elérték a 100 %-ot, Észtországban pedig 63 % az átlagos szint.

2004 végére a Sapard-hivatalok több mint 37 000 projektre vonatkozóan kötöttek szerződést, amelyek több mint 2,2 milliárd eurós közösségi hozzájárulást vontak magukkal.

3. A SAPARD-CÉLKITŰZÉSEK ELÉRÉSÉNEK ÉRTÉKELÉSE²

Most, hogy a Sapard pénzeszközeinek szerződéskötései az új tagállamokban megszűntek, könnyebben lehet értékelni, hogy a Sapard-programokat általánosságban véve milyen eredményesen hajtották végre. Számos ok – mint például a mutatók és beruházások

¹ Lásd az A. mellékletet.

² A B. és C. melléklet horizontális áttekintést nyújt.

sokfélesége – miatt a Sapard-programokban meghatározott mutatókon alapuló értékelést gyakorlatilag nem lehet elvégezni. Ehelyett e jelentés a Sapard-célkitűzésekhez mérten a végrehajtásra összpontosít majd. A jelentés elemzi a beruházási intézkedések végrehajtásának állását a mezőgazdasági üzemek és az élelmiszeripar esetében, amelyek hozzájárulnak különösen a közösségi vívmányok előírásainak megvalósításához, és elemzi továbbá a jelentés a másik két, a vidéki infrastruktúrát és a gazdasági tevékenységek változatossá tételét érintő beruházási intézkedés állását, amelyek hozzájárulnak különösen a vidéki térségekben megvalósuló fenntartható gazdasági fejlődéshez és munkahelyteremtéshez. E négy intézkedés teszi ki a Sapard keretein belüli összes juttatások 86 %-át.

Bulgária és Románia tekintetében e jelentés a 2004 során elért fejlődésre összpontosít majd.

3.1. Az új tagállamok

2004 végére mind a nyolc országnak sikerült teljes mértékben szerződéseket kötni a számukra kijelölt uniós pénzeszközökre vonatkozóan, valamint kialakítani a csatlakozás utáni programok keretein belül támogatható projektek sorát.

A mezőgazdasági üzemek beruházási intézkedésének keretein belül az állattenyésztés és állati eredetű termékek részesedése, amely a legalapvetőbb ágazat a közösségi vívmányok előírásainak elfogadása tekintetében, elérte a nyolc országban az ezen intézkedés keretein belüli összes szerződött összeg 41 %-át. Ezzel egyidőben a szántóföldi növények ágazatába történt beruházások 16 %-ot képviselnek. Noha néhány országban a szántóföldi növények ágazata viszonylag nagy jelentőségű, a fenti ágazatra való összpontosítás – bizonyos mértékig – annak köszönhető, hogy az állattenyésztés és az állati eredetű termékek ágazata gazdasági nehézségekkel küzd.

Az élelmiszer-feldolgozás és forgalomba hozatal tekintetében a húskészítmények, valamint a tej és tejtermékek – a közösségi vívmányok ágazatai szempontjából a két legalapvetőbb termékkör – elérte az 51 és 22 %-ot. Továbbá a megfigyelés során keletkezett adatok arra utalnak, hogy az első szintű feldolgozás – és különösen a vágóhidak – terén a beruházások szintje egyes országokban emelkedett, nagyobb figyelmet irányítva ennél fogva a közösségi vívmányok előírásainak elfogadására. Például a vágóhídi projektek száma Magyarországon csaknem a háromszorosára nőtt.

Ezen eredmények előzetes értékelése arra utal, hogy az e két intézkedés keretein belül megvalósult beruházások nagymértékben járultak hozzá a Sapard-célkitűzések megvalósításához.

2004-ben a vidéki infrastruktúrára vonatkozó intézkedés volt a szerződéskötési szintek tekintetében a legfontosabb, ami tükrözi az infrastruktúra vidéki térségekben megvalósuló fejlesztésére irányuló alapvető igényt.

A gazdasági tevékenységek változatossá tétele érdekében tett beruházások keretein belül az ehhez az intézkedéshez kijelölt uniós pénzeszközök 20 %-át használták fel a vidéki turizmussal kapcsolatos beruházásokra és 11 %-ot az alapvető szolgáltatások fejlesztésére.

Az e két intézkedés kereteibe tartozó beruházások hozzájárultak az alapvető infrastruktúra fejlesztéséhez és a vidéki térség gazdasági tevékenységei fenntartható fejlődésének támogatásához.

A mezőgazdasági-környezetvédelmi intézkedés fő célja az volt, hogy elégséges tapasztalatot szerezzenek a csatlakozás utáni mezőgazdasági-környezetvédelmi program előkészítése és

végrehajtása terén, ami különösen Szlovákiában és a Cseh Köztársaságban valósult meg teljes mértékben.

3.2. Bulgária és Románia

A Bulgária és Románia számára a 2004. évre lekötött teljes összeg 226,7 millió eurót tett ki.

A jóváhagyott projektek tekintetében a Sapard végrehajtása 2004-ben Bulgáriában nagyon jól haladt. 2004. december 31-re a Sapard-hivatal 1 909 projektet hagyott jóvá – amelyek 285,4 millió euro uniós hozzájárulást tesznek ki –, és így 2003-hoz képest a jóváhagyott projektek számát majdnem kétszeresére növelte. Ez a szám megfelel a 2000–2004. évek Sapard-juttatások 100 %-ának.

A mezőgazdasági üzemeket érintő beruházási intézkedés keretein belül az ezen intézkedéshez juttatott uniós pénzeszközökre teljes mértékben megkötötték a szerződéseket. A 2004 végéig szerződött projektek száma több mint kétszeresére emelkedett 2003 végéhez képest. A szántóföldi növények ágazatának részesedése továbbra is magas marad (44 %) más országokhoz képest, amit az ésszerűsítésre és gépesítésre irányuló alapvető igény igazol.

A feldolgozási és forgalombahozatali intézkedés keretein belül az ezen intézkedéshez a 2000–2004-es időszakra juttatott uniós pénzeszközökre 96 %-ban kötötték meg a szerződéseket. A húskészítmények ágazatának beruházásai 31 %-ot képviselnek, a tej és tejtermékek ágazatáé 14 %-ot és a zöldség- és gyümölcságazaté 28 %-ot.

A szerződéskötési szint és a projektek száma is emelkedett a gazdasági tevékenységek változatossá tételére irányuló intézkedés keretein belül. A legfontosabb tevékenységek a vidéki turizmus (42 %) és az ácsfa-, ácsmunka és a bio-hajtóanyagok (33 %) terén történő beruházásokkal voltak kapcsolatosak.

Ezenfelül 2004-ben a vidéki infrastruktúrát és a falvak helyreállítását érintő intézkedéseket is rendszeresítették. 2004 végére az e két intézkedés szerződéskötési szintje elérte a 84, illetőleg a 71 %-ot. A vidéki infrastruktúra terén a pénzeszközök 83 %-át használták fel közúti infrastruktúra fejlesztésére.

Romániában 2004 végéig a Sapard-hivatal 1 096 projektet hagyott jóvá, amelyek az uniós pénzeszközökből 452,4 millió eurót tettek ki. Ez a szám megfelel a 2000–2004. évek Sapard-juttatásai 57 %-ának.

A vidéki infrastruktúrára vonatkozó intézkedés – a fő romániai intézkedés – kapta a Romániának szánt uniós Sapard-hozzájárulás legnagyobb hányadát. 2004 végéig a szerződéskötési szint elérte a 122 %-ot, amely a közutakat (49 %), az ivóvizet (35 %) és a szennyvízcsatornázást (16 %) érintette.

A feldolgozás és forgalomba hozatal, a mezőgazdasági üzemek beruházásai és a változatossá tételt szolgáló intézkedések keretein belüli szerződéskötések gyors előrehaladása elengedhetetlen annak érdekében, hogy elkerüljék a pénzeszközök 2005 végén bekövetkező elvesztését.

A feldolgozási és forgalombahozatali intézkedést az EU-hozzájárulás második legnagyobb hányadaként helyezték ki. Az ezen intézkedés keretein belüli szerződéskötési szint a 2000–2004-es időszakban elérte a 41 %-ot, amelyből a húskészítmények ágazata 51, a tej és tejtermékek ágazata 21 %-ot kapott.

A mezőgazdasági üzemek beruházásaira vonatkozó intézkedés keretein belüli szerződéskötések mindössze 15 %-ot értek el, amelynek 53 %-át költötték a szántóföldi növények ágazatára. A változatossá tételre irányuló intézkedés keretein belüli szerződéskötési szint csupán 11 %-ot ért el, ebből 94 % érinti a vidéki turizmust.

4. A PROGRAM VÉGREHAJTÁSA ÉS IRÁNYÍTÁSA

4.1. A program végrehajtásának felügyelete

2004 során 18 Sapard-támogatásfelügyeleti bizottsági ülésre került sor, és hat Sapard-programot módosítottak. A szokásos felügyelet mellett a bizottságok munkája a programok módosításaira összpontosult. A módosítások fő céljai a következők voltak: i) az akkreditált intézkedések egyes szempontjainak felülvizsgálata a szerzett tapasztalatok és/vagy a félidős értékelés fényében; ii) a pénzügyi táblázatok frissítése, és egyes országokban a kamatbevételek kihelyezése; valamint iii) a programok kiigazítása az akkreditálásra való előkészítés során. A munka a nyolc új tagállamban a pénzügyi táblázatok végső elfogadására, valamint a programok végső kiigazítására is irányult. (D. melléklet)

Bulgáriában a módosítások az olyan intézkedések végrehajtására történő további összpontosítással voltak kapcsolatosak, amelyek i) hozzájárulnak a közösségi vívmányok elfogadásához; valamint ii) a közelgő csatlakozás fényében fokozzák a mezőgazdasági üzemek termelékenységét. Romániában a támogatásfelügyeleti bizottságok megvitatták a szerződéskötési szint növelésének kérdését, valamint a programmódosításokról szóló javaslatokat annak érdekében, hogy mérlegeljék az érdeklődés kérdését az infrastruktúrát érintő projektek esetében.

Továbbá mind a tíz ország benyújtotta az éves végrehajtási jelentést.

4.2. Félidős értékelés

2004-ben a Bizottság elemezte a félidős értékelésről szóló jelentéseket. A jelentések megfelelő következtetéseit és ajánlásait figyelembe vették a Bulgária és Románia számára szóló programok módosítása céljából. Ezt az információt is figyelembe vették a nyolc új tagállamban megvalósuló csatlakozás utáni programirányítás keretein belül.

4.3. Agrárhitelkeret

Az agrárhitelrendszer fejlesztése érdekében 2003-ban a PHARE KKV-eszköze keretében létrehoztak egy különleges projektet, az Agrárhitelkeretet. Az Agrárhitelkeret azon része végrehajtásának folyamata, amelyet arra alakítottak ki, hogy megkönnyítse a mezőgazdasági termelők és a vidéki vállalkozások számára a pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést, lassabban haladt, mint ahogyan arra kezdetben számítottak. A Bizottság jelenleg elemzi a fennálló helyzet okait, és mérlegeli a végrehajtás javítását szolgáló lehetséges intézkedés alapjait.

5. JOGI KEZDEMÉNYEZÉSEK

E szakaszban található a 2004. év során véghezvitt jogi kezdeményezések összefoglalása³.

A Sapardról szóló tanácsi rendeletet és a bizottsági végrehajtási rendeletet a célból módosították, hogy összehangolják a Bulgáriának és Romániának nyújtott pénzügyi támogatást az új tagállamok számára biztosított csatlakozás utáni támogatással. Ez magában foglalta többek között i) azoknak az új támogatható intézkedéseknek a bevonását, amelyek lehetővé teszik a vidéki közösségek számára, hogy előkészítsék és végrehajtsák a helyi vidékfejlesztési stratégiákat; ii) az új tagállamok számára biztosított támogatásintenzitások kiigazítását; valamint iii) a hitelekhez való hozzáférést megkönnyítő nemzeti rendszerek alkalmazása terén bizonyos rugalmasság bevezetését.

A tanácsi rendeletet még nagyobb mértékben módosították annak érdekében, hogy az magába foglalja Horvátországot mint a Sapard kedvezményezettjét a 2005–2006-os időszakra.

A Bizottság új rendeletet fogadott el, amely kiterjeszti a tagállammá vált Sapard-országokkal előzetesen kötött finanszírozási megállapodások (a MAFA és az AFA) érvényességét. Az átmeneti időszakra ezen országok számára engedélyezték, hogy a szokásos EU-szabályoktól eltérő szabályokat kövessék. E rendelet hatálya alatt az e megállapodásokban található egyes rendelkezések – mint például az igazgatási eljárás átruházását irányítók – alkalmazását megszüntették.

Az új tagállamoknak a programok lezárásához nyújtott tanácsadás érdekében a Bizottság elkészítette a Sapard-programok lezárásának iránymutatásait.

2004-ben a Bizottság olyan finanszírozási megállapodásokat fogadott el, amelyek Bulgária és Románia számára 225,2 millió eurót juttattak. Bulgária és Románia számára további 1,5 millió euro kihelyezése érdekében a Bizottság további még egy finanszírozási megállapodást fogadott el.

6. AZ IRÁNYÍTÁS, A KÖNYVVIZSGÁLAT ÉS AZ ELLENŐRZÉSEK ÁTRUHÁZÁSÁVAL KAPCSOLATOS TEVÉKENYSÉGEK

6.1. Naprakész tájékoztatás a segítségnyújtó és megfigyelő missziók átruházásáról⁴

2004-ben három további, a segítségnyújtás irányításának átruházását biztosító bizottsági határozatot fogadtak el. Az év végéig az irányítás átruházása a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia számára nyújtott juttatások 100 %-át fedte le.

Megfigyelő pénzügyi ellenőrzési missziókat küldtek Szlovákiába (2004 márciusa), Lengyelországba (2004 áprilisa), Romániába (2004 májusa) és Bulgáriába (2004 októbere) annak érdekében, hogy segítsék az irányítási és a belső ellenőrzési rendszerek működését. Ahol szükséges volt, ajánlásokat tettek.

³ E. melléklet.

⁴ Lásd az F. mellékletet.

6.2. A számlaelszámolásról szóló határozat

A 2003. évi számlákat hét Sapard-országban (Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Szlovénia) a 2004. szeptember 28-i C(2004)3603 bizottsági határozattal egyenlítették ki.

A bolgár, lengyel és román számlákat nem egyenlítették ki mindaddig, amíg a kért további információ megérkezett és annak kiértékelését elvégezték.

6.3. A megfelelési elszámolásról szóló határozat

A 2003 szeptemberében kezdődött megfelelési pénzügyi ellenőrzés 2004-ben is folytatódott. 2004-ben hat pénzügyi ellenőrzést bonyolítottak le. Az akkreditált hivatalokat és a Sapard-intézkedések irányításáért és ellenőrzéséért a Cseh Köztársaságban, Szlovákiában, Lengyelországban, Magyarországon és Romániában felelős helyi testületeket a végrehajtott eljárásokat érintő átfogó ellenőrzés alá vették. A második pénzügyi ellenőrzést Bulgáriában tartották a 2004 során bevallott kiadásokra vonatkozóan.

Mindezen pénzügyi ellenőrzések során a kifizetési dossziékból választott mintákat vizsgáltak meg, továbbá néhány végső kedvezményezettnél helyszíni ellenőrzést tartottak.

A pénzügyi ellenőrök különösen a MAFA azon különleges követelményeire összpontosítottak, amelyekről úgy tartották, hogy nagyfokú kockázatot jelentenek a következők tekintetében: i) a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve és különösen a gazdaság kérdése és a költséghatékonyság; ii) a kettős finanszírozás vagy az egymást átfedő finanszírozás; iii) a Sapard keretein belül közösségi társfinanszírozásban nem támogatható kiadások; iv) az egyes intézkedések számára a vidékfejlesztési programokban meghatározott támogathatósági feltételek; v) az ellenőrzések kiterjedése és minősége; vi) a „kulcsfontosságú személyzetként” számontartott alkalmazottak körében történt változások; vii) a közbeszerzés; valamint viii) a sajátos tartalmú állítások.

A feltárt gyenge pontokról értesítették az érintett hatóságokat. Az érintett kiadás esetében tehető lehetséges pénzügyi kiigazítás alkalmazását a jelenlegi vizsgálathoz kapcsolódó számlaelszámolási eljárások végén értékelik majd a MAFA rendelkezéseinek alkalmazásában.

6.4. A Számvevőszékkel kapcsolatosan végzett munka

2004. február 19-én a Számvevőszék a Bizottságnak benyújtotta a „Jól irányították-e a Sapardot?” című speciális jelentést. A Sapard-célkitűzések elérésének tekintetében a jelentés bírálatot fogalmazott meg. A végrehajtás terén késedelmekre mutatott rá, amelyeket a Bizottságnál fellépő tervezési hiányosság idézett elő. A jelentés továbbá arra a következtetésre jutott, hogy a végső kedvezményezettek saját forrásainak hiánya, a lehetséges kedvezményezettek hitelhez való hozzáférésevel kapcsolatos problémák, valamint a bonyolult eljárások miatt a pénzeszközöket jelentős mértékben nem sikerült felhasználni.

Mindazonáltal a Számvevőszék megállapította azt is, hogy a Bizottság decentralizált végrehajtás alkalmazására irányuló határozata helytálló volt a finanszírozásra váró, valószínűleg nagyszámú projekt miatt. Megállapította annak előzetesen megvalósult biztosítását, hogy i) a főbb ellenőrzéseket tartalmazó, jól körülírt rendszerek már azelőtt léteztek, hogy bármely pénzeszközt elköltöttek volna; ii) az eljárásokat jól dokumentálták; iii) a rendszerek általánosságban véve a gyakorlatban működőképesek voltak; valamint iv) a

legtöbb áttekintett dosszié esetében követték az ellenőrzési eljárásokat. A Számvevőszék elismerte, hogy a Sapard hasznosan járult hozzá az EU-tagság előkészítéséhez.

6.5. A szabálytalanságokra vonatkozó információ

2004-ben szabálytalanságokra vonatkozóan 91 esetet hoztak az OLAF tudomására: 27-et Lengyelországban, 23-at Szlovéniában, 18-at Romániában, 15-öt Litvániában és 8-at Magyarországon. Egyértelmű fejlődésről kell beszámolni mind a jelentések minőségét, mind pedig mennyiségüket illetően. Mindazonáltal a Bizottság továbbra is sajnálattal tekint arra, hogy jelentős késések fordulnak elő, továbbá hogy egyes országokból nem küldenek meg információkat, valamint hogy alkalmanként a tájékoztatások gyenge színvonalúak, ami fontos információk elvesztéséhez vezet.

A szabálytalanságok többsége az infrastruktúra és a vágóhidak esetében alkalmazott közbeszerzési szabályok helytelen alkalmazásából, egyes kiadások nem támogatható voltából, valamint a projekteknek a környezetre gyakorolt hatásának elégtelen értékeléséből származott. A kevés alkalmazott meglétét, a képzések hiányát, és az alkalmazottak gyakori cseréjét kockázati tényezőknek tekintik.

7. JÖVŐBENI FEJLESZTÉSEK

7.1. Horvátország

Az előcsatlakozási támogatás végrehajtására irányuló előkészületi munkák elindítása érdekében a Bizottság 2004 szeptemberében tényfeltáró missziót indított Horvátországba. Ezzel egyidejűleg a horvát hatóságoknak azt javasolták, hogy tegyék meg az alapvető lépéseket saját előcsatlakozási támogatásuk végrehajtásának korai megindításának biztosítása érdekében.

2004 novemberében a Bizottság bevezető szemináriumot szervezett annak céljából, hogy Horvátországot információval lássa el a Sapard-programmal, valamint az ország által az uniós pénzeszközök érkezése előtt létrehozandó rendszerrel kapcsolatban.

7.2. Az előcsatlakozási támogatás eszköze (IPA)

A 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi tervről szóló bizottsági közlemény a külső támogatások, beleértve az előcsatlakozás reformját ajánlotta⁵. A Bizottság javasolta az előcsatlakozási támogatás közös keretének létrehozását – erre az előcsatlakozási támogatás eszközeként (IPA) utaltak.

A jövőbeli pénzügyi tervben a Sapard-eszköz által nyújtott támogatástípus továbbra is jelen lesz a vidékfejlesztési alkotóelem keretein belül.

⁵ COM (2004) 101.