

ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМА САПАРД

в България, Естония, Латвия,
Полша, Румъния, Унгария и Чехия

**АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ
ЗЕМЕДЕЛИЕТО И СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ**

АПРИЛ 2005

СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМА САПАРД – СЕДЕМ ГЛЕДНИ ТОЧКИ**ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМА САПАРД В БЪЛГАРИЯ, ЕСТОНИЯ, ЛАТВИЯ, ПОЛША, РУМЪНИЯ, УНГАРИЯ И ЧЕХИЯ**

Анализ на въздействието върху земеделието и селските райони

**ДОКЛАД ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА И ПОЛЕЗНОСТТА НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ПРОГРАМА САПАРД В БЪЛГАРИЯ
КАТО ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛЕН ФИНАНСОВ ИНСТРУМЕНТ**

Г-жа Мирослава Георгиева,

Директор дирекция “Развитие на селските райони и инвестиции” към Министерство на Земеделието и Горите

ПРОГРАМА САПАРД - ЕСТОНИЯ

Дорис Матеус, *главен специалист,*

Министерство на земеделието, отдел “Развитие на пазара”, Praxis, www.praxis.ee

САПАРД В ЛАТВИЯ

Юрис Хазнерс, *Ръководител проекти,*

Селскостопански бизнес-център, Латвийски държавен институт за аграрна икономика

НАЦИОНАЛЕН ПРЕГЛЕД НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД В РУМЪНИЯ

Мариан Стоиан, *научен работник,*

Център за подпомагане на селските райони, <http://www.rural-center.org>; <http://www.ruralnet.ro>

ПЛАНИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМА САПАРД В УНГАРИЯ

Каталин Ковач, *научен работник,*

Център за регионални изследвания, Унгарска академия на науките, www.ceu.hu

**НАЦИОНАЛЕН ПРЕГЛЕД НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА
ПРОГРАМА САПАРД ВЪРХУ ЗЕМЕДЕЛИЕТО И РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ В ПОЛША В
НАЦИОНАЛЕН ПЛАН**

Томас Гроссе, *Ръководител проекти,*

Институт за обществени дела, www.isp.org.pl

НАЦИОНАЛЕН ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМА САПАРД В ЧЕШКАТА РЕПУБЛИКА

Петра Черна, *Международен съюз за опазване на природата,*

Регионален офис за Европа, отдел “Връзки с Европейски съюз”, www.iucneurope.org

Фондация ЕВРОПИЙСКИ ИНСТИТУТ

ул. Г. С. Раковски 96

София 1000, България

<http://www.europeaninstitute.net>

Дизайн и печат: Агенция СТРАТЕГМА ООД

<http://www.strategma.bg>

отпечатано Април 2005

ISBN: 954-9506-17-7

Тази публикация е осъществена
с финансовата подкрепа на
Институт Отворено Общество



OPEN SOCIETY INSTITUTE
& Soros Foundations Network

СЪДЪРЖАНИЕ

КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРОЕКТА	4
БЪЛГАРИЯ	7
ЕСТОНИЯ	45
ЛАТВИЯ	73
ПОЛША	113
РУМЪНИЯ	139
УНГАРИЯ	179
ЧЕХИЯ	221

КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРОЕКТА

Проектът “Национален преглед на въздействието на предприсъединителната помощ по програма САПАРД върху националното земеделие и развитието на селските райони”, финансиран от Институт Отворено общество – Будапеща, има за цел да направи преглед на действието на програмата в седем държави от Централна и Източна Европа: Чехия, Полша, Естония, Латвия, Унгария, Румъния и България.

САПАРД е специална предприсъединителна програма на Европейската съюз за земеделие и развитие на селските райони, която цели да помогне на страните-кандидати да се справят с проблемите на структурното приспособяване на техните селскостопански сектори и селските райони, както и с прилагане на достиженията на европейското право /*acquis communautaire*/, засягащи Общата селскостопанска политика /ОСП/.

Тъй като през 2004 година страните – кандидати, с изключение на България и Румъния, станаха пълноправни членки на ЕС, Европейският институт прецени, че осъществяването на този проект ще даде възможност на заинтересованите от темата да проследят в историческа перспектива успехите и проблемите при прилагането на програмата в различните страни, както и да се извлече опит от преминаването от предприсъединителна помощ към активно участие в Общата селскостопанска политика на съюза.

Експертите, ангажирани в този проект, подготвиха доклади, в които дадоха оценка на:

- Съвместимостта целите на програма САПАРД с целите, заложи в националните стратегии;
- Ефективността на изпълнението /разпределението на отговорностите, управлението и контрола/, както и на системата, по която се извършва наблюдението/ мониторинга/;
- Постиженията на програма САПАРД от гледна точка на постигнатите резултатите;
- Прилагането на общи и специфични за програмата критерии и индикатори за оценка.

Структурата на националните доклади е идентична и се стреми да даде:

- Цялостна сравнителна оценка на институционалното въздействие на програма САПАРД и по-специално нейния принос за подготовката съответната страна за прилагането на *acquis communautaire*;
- Анализ на позитивното въздействие на програма САПАРД в прилагането на достиженията на европейското законодателство в областта на ОСП;

- Анализ на ролята на програма САПАРД при прилагането на схемите на партньорство и на консултативния процес, включващ социални и икономически партньори;
- Създаване на профил на бенефициенти по проекти по програма САПАРД и мерки, които да се приемат за неговото подобряване и разнообразяване;
- Анализ на това как децентрализираният модел на управление на програма САПАРД подпомага използването на средствата на ЕС за развитие на селските райони след пълноправното членство.
- Анализ на добрите практики и придобития опит от операциите по програма САПАРД в приоритети за съответните райони на страната;
- Анализ на това как финансирани по САПАРД проекти прилагат изискванията за устойчивост и чиста околна среда на ЕС;
- Анализ на прозрачността и публичното участие в процеса на вземане на решения от съфинансиращите институции, като Европейската инвестиционна банка;
- Как могат да бъдат приложени най-добре развитите умения и придобит опит и да бъдат създадени специални фондове за по-добро подготвяне на

проекти, за да се извлече максимална полза от помощта на ЕС, насочена към селското стопанство;

Публикуваните доклади представят личните становища на авторите, независимо че ползват официални източници на информация, не претендират за изчерпателност и не ангажират Европейската комисия.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	11
ВЪВЕДЕНИЕ	12
СТРУКТУРЕН АНАЛИЗ ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА И ПОЛЕЗНОСТТА НА ПРОГРАМА САПАРД В БЪЛГАРИЯ	19
СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ НА БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2000 - 2006 Г. ПО ПРОГРАМА САПАРД, ПРИОРИТЕТНИ ОБЛАСТИ, МЕРКИ И ИЗБИРАЕМИ БЕНЕФИЦИЕНТИ	19
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	39
БИБЛИОГРАФИЯ	43

ДОКЛАД ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА И ПОЛЕЗНОСТТА НА ДЕЙНОСТИТЕ ПО ПРОГРАМА САПАРД В БЪЛГАРИЯ КАТО ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛЕН ФИНАНСОВ ИНСТРУМЕНТ

**Мирослава Георгиева, Директор Дирекция
“Развитие на селските райони и инвестиции”
Министерство на земеделието и горите**

РЕЗЮМЕ

Докладът съдържа анализ на ефективността на Програма САПАРД въз основа на сравнението между постигнатите резултати при нейното прилагане и стратегическите програмни цели.

Първо, докладът представя основната нормативната рамка на САПАРД - регламентите на Европейския съюз, които регулират програмата в контекста на подготовката за присъединяване на страната към Европейския съюз и полагат нейните стратегически цели: подготовка на земеделския сектор и селските райони за въвеждане на Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз (с ударение върху постигане на *Европейските стандарти за качество*); подготовка на администрацията да управлява програмите на Европейския съюз за развитие на земеделието и селските райони; подпомагане на страната при разрешаване на специфични приоритетни проблеми в земеделието и селските райони.

Второ, докладът представя усилията, положени от България при подготовката за прилагане на САПАРД в съответствие с регламентите на Европейския съюз: разработване на Национален план за развитие на земеделието и селските райони въз основа на многосекторния интегриран подход, многогодишното програмиране, партньорство със социалните и икономически партньори; създаване на Агенция САПАРД, имаща ясни и прозрачни процедури за избор на проекти и за плащане на субсидиите (помощта) по Програмата; създаване на система за наблюдение и оценка, чийто основен орган е Комитет за наблюдение на Програмата, който включва основните партньори в сектора и

е отговорен за извършване на промени в Националния план за развитие на земеделието и селските райони по САПАРД.

Трето, докладът представя целите, приоритетите и мерките, включени в Националния план за развитие на земеделието и селските райони 2000 - 2006 г. по САПАРД и как те покриват приоритетите на страната по подготовка за прилагане на Общата селскостопанска политика - развитие на селските райони, както и основните проблеми (и силни страни) на земеделието и селските райони на България.

Четвърто, докладът представя напредъка, постигнат в прилагането на САПАРД по мерки, по сектори и по вид инвестиции. Въз основа на тези резултати и констатациите на междинната оценка на САПАРД в България (съпоставени с целите на Програмата), докладът прави анализ на ефективността на САПАРД по отношение на постигането на заложените цели за развитие на земеделието и селските райони. Успехите и проблемите при прилагането на мерките на Програмата са подробно изложени.

Докладът също анализира ефективността на Програмата при развитието на административен капацитет, необходим на България с оглед управлението на програмите на Европейския съюз за развитие на земеделието и селските райони. Докладът посочва наличието на функционираща прилагаща агенция, създаването на успешна система за наблюдение, оценка, програмиране и докладване (вкл. осигуряване на публичност), чрез Комитета по наблюдение и отговорните звена на Министерство на земеделието и горите. Докладът анализира и резултатите от ефективното парт-

нърство по програмата, довело до редица значителни изменения в Националния план, насочени към подобряване на качеството на прилагане на Програмата.

Накрая, докладът извежда подробни и добре обосновани заключения и препоръки за усъвършенстване на управлението на САПАРД в основните негови аспекти. Изведените препоръки, основани на практическия опит в прилагането на Програмата, следва да бъдат полезни и при подготовката на програмите за развитие на селските райони в периода след присъединяване на страната към Европейския съюз.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад подробно анализира основните Регламенти на Европейския съюз за предприсъединителните инструменти САПАРД, ИСПА и ФАР, а също така представя сравнителна характеристика на Регламента за САПАРД с Регламент на Европейския съюз 1257/99 г. за развитие на селските райони за държавите-членки за периода 2000-2006 г. На базата на този сравнителен анализ се прави заключение, че САПАРД е единственият предприсъединителен инструмент, който директно подготвя страните-кандидатки за прилагане на програми от структурните фондове на Европейския съюз.

За анализиране на резултатите от прилагането на Програма САПАРД в България са използвани материалите от редовните заседания на Комитета по наблюдение. База за настоящото изследване представлява междинната оценка на програма САПАРД, както и годишните доклади на Европейската комисия.

С приемането на План 2000 на Европейския съюз се прие нова стратегия за разширяване на Европейския съюз. Предприсъединителната стратегия бе подкрепена с подписването на споразумения Партньорство за присъединяване със страните, кандидатстващи за членство и значително финансово обезпечена с

въвеждането на два нови инструмента ИСПА и САПАРД

САПАРД действа в периода 2000 - 2006 г., като за нея Европейския съюз е заделил годишна сума от 520 млн. ЕВРО за десетте държави в преход - България, Унгария, Полша, Чешката република, Словакия, Словения, Естония, Литва, Латвия, и Румъния.

Основният Регламент на Европейския съюз за Програма САПАРД е РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА (ЕС) 1268/1999 от 21 юни 1999 г. относно подкрепата от Общността за предприсъединителните мерки за развитие на земеделието и селските райони в страните-кандидатки от Централна и Източна Европа в предприсъединителния период, наричан по-нататък "Регламента за САПАРД", изменен и допълнен от Регламент на ЕС 696/2003 от 14 април 2003 г. и от декември 2004 г.

По реда на чл. 11 от Регламента за САПАРД, Европейската Комисия разпределя годишните суми между страните, кандидатстващи за членство и ги уведомява за решението си. Член 7/3/ от същия Регламент посочва, че сумата се разпределя по обективни критерии:

- БВП на глава от населението в покупателна способност;
- заетост в селското стопанство;
- обработваеми земи;
- специфични териториални особености.

Индикативното годишно разпределение между страните-бенефициенти по САПАРД бе определено в Анекс към Решение на ЕК 1999/595/ЕС от 20 юли 1999 г. Европейската Комисия даде различно тегло на обективните критерии, посочени в чл. 11 от Регламента за САПАРД. И така, 90 % от цялата сума бе калкулирана за страните, вземайки два основни критерия - земеделска земя, с тежест 65% и заетост в земеделието, с тежест 35%. Получените резултативни величини бяха коригирани за

СТРАНА	РАЗПРЕДЕЛЕН РЕСУРС
БЪЛГАРИЯ	52 124 000 Евро
ЕСТОНИЯ	12 137 000 Евро
ЛАТВИЯ	21 848 000 Евро
ЛИТВА	29 829 000 Евро
ПОЛША	168 683 000 Евро
РУМЪНИЯ	150 636 000 Евро
СЛОВАКИЯ	18 289 000 Евро
СЛОВЕНИЯ	6 337 000 Евро
УНГАРИЯ	38 054 000 Евро
ЧЕШКА РЕПУБЛИКА	22 063 000 Евро

всяка страна в зависимост от отклонението на БВП в покупателна сила от средния за 10-те страни. Останалите 10% от сумата бяха разпределени според специфични териториални проблеми.

Годишните суми са изразени в постоянни цени за 1999 г. и са дадени в таблицата.

За страните, кандидатстващи за членство, бенефициенти по САПАРД, годишното разпределение по цени от 1999 г. е както в таблицата по горе.

Индикативното разпределение показва, че България е третият по големина бенефициент след Полша и Румъния с годишна безвъзмездна помощ в размер на 52,124 млн. ЕВРО по цени за 1999 г. за 7 годишния период. Конкретната годишна сума се актуализира по цени за съответната година и е предмет на договаряне и подписване на ежегодни годишни финансови споразумения /ГФС/ между Европейската Комисия и страните, кандидатстващи за членство. Към тези годишни суми по силата на изискването за допълнителност на средствата, от всяка страна, кандидатстваща за членство се изисква съфинансиране от национални

средства. Това е един от основните принципи на структурните фондове, което означава, че помощта от Европейския съюз не измества националната помощ, а е допълнителна към усилията на страните да подпомогнат даден сектор или район.

Помощта от Европейския съюз, плюс националното съфинансиране от Държавния бюджет, представлява общата публична субсидия.

Помощта от Европейския съюз в рамките на САПАРД в инвестиционните схеми достига до 75% от предвидените общи публични разходи:

- В инвестиционни проекти, които генерират приходи, дялът на публичната субсидия достига до 50% от общите разходи, 75% от които могат се покриват от Европейския съюз, а останалите 25% от държавния бюджет;
- В инвестиционните проекти, които не генерират значителни приходи дялът на общата публична субсидия е 100%, от които 75% от Европейския съюз и 25% от Държавния бюджет.

В това отношение с Регламент на ЕС 696/2003 се внасят някои допълнения - в случай на природни бедствия в страните, кандидатстващи за членство, които са бенефициенти по САПАРД, делът на Европейския Съюз в общата публична субсидия може да достигне до 85%, само ако става въпрос за проекти по мерки и райони, за които се счита, че са пострадали от природни бедствия. Със същия регламент се изменя и условието за Мярка Техническа помощ, където участието на Европейския Съюз може да е до 100%.

Основните приоритети на САПАРД, както е посочено в Регламента за САПАРД, са да се подпомогне прилагането на европейското законодателство по отношение на Общата селскостопанска политика на Европейския Съюз и свързаните с нея политики и да се разрешат приоритетни и специфични проблеми за устойчивото адаптиране на земеделието и селските райони в страните, кандидатстващи за членство. За тази цел Регламентът за САПАРД поставя изискване всяка страна, кандидатка за членство, да подготви Национален план за развитие на земеделието и селските райони в съответствие с принципите на програмния подход използван в държавите-членки за програмите за развитие на селските райони. В тези планове бе дадена възможност да се включат 15 мерки, изброени в Регламента за САПАРД. Много от изброени мерки са подобни на тези, които прилагат държавите-членки по реда на Регламент (ЕС) 1257/1999 от май 1999 г. за предоставяне на финансова помощ за развитие на селските райони от страна на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ЕФОГЗ) и Регламент на Съвета (ЕС) 1783/2003 от 29 септември 2003 г., изменящ и допълващ Регламент (ЕС) № 1257/1999 г. за подкрепа на развитие на селските райони от Европейския селскостопански фонд за ориентиране и гарантиране (ЕФОГЗ).

В таблицата по-долу е дадено сравнение кои от мерките, валидни за страните-членки на Европейския Съюз, се подпомагат по САПАРД.

Кои са основните изисквания по Регламентите на Европейския Съюз, за да стартира Програма САПАРД в страните, кандидатстващи за членство?

Двете условия, за да стартира програмата в страните, кандидатстващи за членство, са свързани със:

- Подготовка на Национален план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000 - 2006 г., основан на общите принципи на структурните фондове на Европейския Съюз;
- Прехвърляне на отговорността по управлението на страните, кандидатстващи за членство, на децентрализирана основа с последващ контрол от страна на Европейската Комисия на принципа на финансовото управление на гаранционната секция на ФЕОГА - това означава акредитиране на Агенция за прилагане и разплащане по САПАРД.

По този начин, както е отбелязано в Първия годишен доклад на Европейската Комисия за САПАРД, подготовката за прилагане на Програма САПАРД подпомогна страните, кандидатстващи за членство, да получат практически опит в процедурите и принципите на структурните фондове и в политиката за развитие на селските райони в държавите-членки.

Основните изисквания въведоха принципите на структурните фондове на Европейския Съюз:

1. Националният план за развитие на земеделието и селските райони да е изготвен от компетентните органи и предаден на Европейската Комисия след задължителни консултации на национално ниво. Това въвежда принципа на партньорство), който е основен за системата на структурните фондове.
2. Планът трябва да се предаде за становище на Комитета по управление за земеделските структури и селските райони /СТАР Комитет/ учреден на основание на

Мерки по Регламент на ЕС 1257/1999, изменен с Регламент ЕС 1783/2003 г.	Мерки по Регламента за САПАРД
Инвестиции в земеделски стопанства	Да
Подкрепа за млади фермери	Не
Професионално обучение	Да
Други горски дейности	Да
Инвестиции в преработка и маркетинг (на земеделски продукти)	Да (+ рибни продукти)
Подобряване на плодородието на земеделските земи-	частично
Репарцелиране (комасация)	Да
Услуги за управление на земеделски стопанства	Да
Маркетинг на качествени земеделски продукти	Не
Управление на водните ресурси (за напояване)	Да
Развитие на инфраструктура, свързана със земеделието	Да
Възстановяване на селскостопански производствен потенциал, пострадал от природни бедствия	Да (с последните изм.)
Основни услуги в селска икономика за местното население	Не
Обновяване и развитие на селата, опазване и съхраняване на селското наследство	Да
Разнообразяване на селскостопанските дейности	Да
Подкрепа за развитие на туризма и занаятите	Не
Финансов инженеринг	Не
Защита на околната среда	Не
Мерки тип Лидер+	Не
Съвети за земеделските стопани	Не
Ранно пенсиониране	Не
Необлагодетелствани райони и райони с екологични ограничения	Не
Агро-екология и хуманно отношение към животните	Частично - пилотна основа
Залесяване	Не
Организации на производители	Да
Преструктуриране на полупазарни ферми	Не
Качество на храните	Да, частично
Спазване на стандартите на Общността	Не
Техническа помощ	Да

Регламент 1260/99г. за общите условия на Структурните фондове и съставен от представители на държавите-членки. А това дава възможност на страните, кандидатстващи за членство, да придобият значителен опит;

3. Националният план за развитие на земеделието и селските райони е многогодишен. Това налага страните, кандидатстващи за членство, да придобият опит при управлението на многогодишни програми - техния напредък и анализ и когато е необходимо да предлага изменения и допълнения. За да се извършва ефективно тази дейност е необходимо да се изгради информационна система, да се анализират статистически данни, да се изготвят годишни доклади за изпълнението на програмата;

4. Задължението за учредяване на Комитет по наблюдение на програмата засилва процеса на консултиране с партньорите през целия период на програмиране и прилагане на програмата. В същото време предоставя практически опит за дефиниране и работа с индикатори за наблюдение;

5. Задължението да се изготвя предварителна и текуща оценка на националния план за развитие на земеделието и селските райони се прави за първи път в страните, кандидатстващи за членство и е значителен напредък в подготовката им за усвояване на средства от структурните фондове след присъединяването;

6. Предоставянето на управлението на помощта по САПАРД, чрез акредитирането на Агенции САПАРД, е значителна крачка напред за подготовката им за присъединяване чрез опита, който придобиват, чрез изграждането на финансови и контролни системи съвместими с тези, които прилагат държавите-членки чрез изграждането на разплащателни агенции. Целта е да се гарантират ясно дефинирани правила и отговорности, прозрачност на операциите и адекватно финансово управление на

помощта от Общността. По този начин страните, кандидатстващи за членство, придобиват опит още в предприемаческия период да изградят системата, необходима за прилагането на програми от структурните фондове.

България е първата страна от 10-те страни, кандидатки за членство в Европейския Съюз, която отговори на изискванията за стартиране на Програма САПАРД. Националният план за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000-2006 г. бе приет от Европейската Комисия след положително становище на Комитета СТАР на 12.09.2000 г. и нотифициран от държавите-членки с Решение на ЕК на 20.10.2000 г. Държавен Фонд Земеделие е акредитиран като Изпълнителна Агенция по САПАРД на 15 май 2001 г. след решение на Европейската Комисия за предоставяне на помощта за трите основни частни мерки:

Мярка 1.1. Инвестиции в земеделски стопанства;

Мярка 1.2. Подобряване на преработването и маркетинга на селскостопански и рибни продукти;

Мярка 2.1. Развитие и диверсификация на икономическите дейности и създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи.

Официалният старт на Програма САПАРД бе обявен на 1 юни 2001 г с публикуването в Държавен вестник на Наредбите за прилагане на акредитираните мерки.

С Решение на ЕК от 14 август 2003 година Агенция САПАРД получи акредитация за прилагането на още 7 мерки от Националния план за развитие на земеделието и селските райони:

Мярка 1.2.1. Изграждане на пазари на едро;

Мярка 1.4. Лесовъдство, залесяване на земеделски земи, инвестиции в горски стопанства, преработка и маркетинг на горски продукти;

Мярка 1.5. Създаване на групи производители;

Мярка 2.2. Обновяване и развитие на селата, опазване и съхраняване на селското наследство и културни традиции;

Мярка 2.3. Развитие и подобряване на междуселищната инфраструктура;

Мярка 3.1. Подобряване на професионалното обучение;

Мярка 4.1. Техническа помощ,

Прилагането на горепосочените мерки започна от датата на публикуване на съответните Наредби в Държавен вестник. Акредитацията на оставащите две мерки от Националния план за развитие на земеделието и селските райони, а именно Мярка 1.6 "Управление на водните ресурси" и Мярка 1.3 "Развитие на селскостопански методи, целящи опазване на околната среда", е пред финализиране.

Основният нормативен документ за прилагането на Програма САПАРД в България е Закон за ратифициране на Многогодишното Финансово Споразумение 2000-2006 г. между Европейската общност и Република България по Специалната програма за присъединяване на Европейския съюз за развитие на земеделието и сел-

Хронология на Програма САПАРД в България	
октомври 1998 г.	Министерство на земеделието и горите създава специално звено по САПАРД за подготовка на Националния план за развитие на земеделието и селските райони
22 ноември 1999 г.	Националният план за развитие на земеделието и селските райони е приет от Министерски съвет на Република България
28 декември 1999 г.	Националният план за развитие на земеделието и селските райони е изпратен на Юмисията
31 март 2000 г.	Завършена е предварителната оценка на Националния план за развитие на земеделието и селските райони
април 2000 г.	Националният план за развитие на земеделието и селските райони е приет за разглеждане от Европейската Юмисия
20 октомври 2000 г.	Националният план за развитие на земеделието и селските райони е одобрен от Европейската Юмисия
18 декември 2000 г.	Подписано е Многогодишното финансово споразумение
12 февруари 2001 г.	Подписано е Годишното финансово споразумение за 2000 г.
15 май 2001 г.	Юмисията делегира на Агенция САПАРД управлението на три мерки от Националния план за развитие на земеделието и селските райони
1 юни 2001 г.	Начало на прилагането на Програмата
19 февруари 2002 г.	Подписано е Годишното финансово споразумение за 2001 г.
4 април 2003 г.	Подписано е Годишното финансово споразумение за 2002 г.
23 юли 2003 г.	Подписано е Годишното финансово споразумение за 2003 г.
23 август 2003 г.	Европейската Юмисия акредитира АС за управлението на 6 нови мерки от Националния план за развитие на земеделието и селските райони

ските райони в Република България (приет от Народното събрание на 9 февруари 2001 г.) (ДВ №17 от 23 февруари 2001 г.).

Многогодишното финансово споразумение съдържа основните изисквания за управление и контрол за САПАРД за периода на продължителност на програмата. Многогодишното финансово споразумение се гради най-общо на три основни принципа:

- ▣ пълна децентрализация на управлението на програмата към Агенция, учредена във всяка от страните - кандидатки /Агенция САПАРД/;
- ▣ финансови споразумения на основата на диференцирани вноски и разплащане;
- ▣ прилагане на процедурите на Европейския земеделски фонд за ориентиране и

гарантиране на земеделието - секция Гарантиране за приключване на сметки.

Много важно е да се подчертае, че по реда на Многогодишното финансово споразумение се въвеждат също така някои правила за разплащане, подобни на системата на структурните фондове, а така също и специфични изисквания за комитети за наблюдение управление, оценка на програмата и годишно докладване на резултатите, които също се доближават до системата на структурните фондове.

Основните звена и инструменти за управление и наблюдение на Програма САПАРД в България по реда на Многогодишното финансово споразумение могат да бъдат представени в следния табличен вид:

Правна и административна рамка		
Префератки към Многогодишното финансово споразумение	Основни звена за управление/ наблюдение	Звена, отговорни в България
Член 2(с) & 5, С. "А"	Агенция САПАРД	Държавен фонд "Земеделие"
Член 5, С. "В"	Управителен орган	Управителен съвет на Държавния фонд "Земеделие"
Член 7, С. "В"	Комитет по наблюдение подпомаган от секретариат на Комитета по наблюдение- Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" - Министерство на земеделието и горите - Министерски съвет Постоянни Работни групи (по мерки и специфични сектори).	Звено, основано на партньорство, учредено със Заповед на Министъра на земеделието и горите
Член 6, С. "В"	Индикатори за наблюдение	Агенция САПАРД събира данни по индивидуалните проекти за физическите индикатори; Секретариата на Комитета по наблюдение обобщава данните по индикатори и ги представя на Управителния Съвет, Комитета по наблюдение и постоянните работни групи
Член 8, С. "В"	Годишен и окончателен доклад	Секретариатът на Комитета по наблюдение подготвя годишен и окончателен доклад, които се обсъждат и приемат от Комитета по наблюдение и Европейската Комисия
Членове 10/11, С. "В"	Междинна и последваща оценки	Външни оценители, избрани чрез търг. Оценка се приемат от Комитета по наблюдение и Европейската Комисия. Препоръчаните корективни действия следва да се осъществят.

СТРУКТУРЕН АНАЛИЗ ЗА ЕФЕКТИВНОСТТА И ПОЛЕЗНОСТТА НА ПРОГРАМА САПАРД В БЪЛГАРИЯ

Стратегия за развитие на земеделието и селските райони на България за периода 2000 - 2006 г. по програма САПАРД, приоритетни области, мерки и избираеми бенефициенти

Главната цел на Националния план за развитие на земеделието и селските райони е постигане на целите по Партньорство за присъединяване и Националната програма за приемане на достиженията на европейското законодателство.

В съответствие с:

- а)** Целите на Партньорство за присъединяване;
- б)** Икономическите приоритети на Националната програма за възприемане на достиженията на законодателството на Европейския Съюз;
- в)** Регламента за САПАРД № 1268/99:
 - "Чл. 1 (2) Помощта от страна на Общността ще бъде съобразена с условията, залегнали в рамковите споразумения за Партньорство за присъединяване и ще бъде използвана изключително за:*
 - ▣ Решаване на приоритетни и специфични проблеми в процеса на устойчиво адаптиране на земеделския сектор и селските райони в страните, кандидатстващи за членство;
 - ▣ Улесняване изпълнението на законодателството на Европейския Съюз по отношение на Общата селскостопанска политика и свързаната с нея политика, прилагана в други области;

г) Социално-икономическите условия, преобладаващи в селските райони на България, техните силни страни и потенциал, бяха дефинирани следните цели на Плана за развитие на земеделието и селските райони за 2000 - 2006 г.:

- 1.** Развитие на ефективно земеделско производство и конкурентен хранително-преработвателен сектор, чрез подобряване на пазарната и технологична инфраструктура и стратегическа инвестиционна политика, насочени към достигане на европейските стандарти.
- 2.** Устойчиво развитие на селските райони, в съответствие с най-добрите екологични практики, чрез създаване на алтернативна заетост, диверсификация на икономическите дейности и създаване на необходимата инфраструктура. Това ще доведе до подобряване на условията за живот, ще увеличи възможностите за получаване на доходи и възможностите за работа за хората, живеещи в селските райони.

И двете цели са насочени към подобряване на икономическите и социалните условия в селските райони. Те се допълват взаимно и съответстват на крайната цел на Националния план за развитие на земеделието и селските райони. Те са ясно ориентирани към подобряване на земеделските структури и пазарна ефективност и прилагане на достиженията на Общността при изграждане на работни места и повишаване на жизнения стандарт в селските райони.

- ▣ Приоритетите, дефинирани в член 4.3 на Регламент №1268/1999 на Съвета, както следва: "В своите планове страните - кандидати трябва да гарантират, че приоритет се дава на мерките, целящи подобряване на пазарната ефективност, стандартите за качество и хигиена, както и мерките за създаване на нови работни места в селските райони, в съответствие с изискванията за опазване на околната среда.";

Първата цел на плана е съсредоточена основно върху развитието на ефективно и устойчиво селскостопанско производство и конкурентоспособен хранително-преработвателен сектор, отговарящ на европейските стандарти.

Анализът на силните и слаби страни на българския селскостопански сектор и селските райони сочи към редица вътрешни и външни структурни проблеми в прехода на страната към пазарна икономика, които могат да бъдат обобщени по следния начин:

- ▣ Раздробяване на сектора, довело до огромен брой стопанства за лично ползване;
- ▣ Влошаващо се състояние на земеделското оборудване и съоръжения в самите стопанства, което води до значителни загуби, ниска производителност и лошо качество на продукцията;
- ▣ Застаряващо население, занимаващо се със земеделие и липса на умения и познания за съвременните методи на земеделие и управление;
- ▣ Недостатъчно умения и способности на производителите на първични земеделски продукти за договориране на цените, дължащи се на недоразвитата пазарна инфраструктура, недостатъчна прозрачност на пазарната информация, липса на традиции в маркетинговото коопериране, както и неадекватни спогодби за договориране - дългосрочни догори между производители и преработватели, водещи до ценова нестабилност, несигурност на доходите и отсъствие на стимули за инвестиции в специфични селскостопански активи (лозя, овошки и др.);
- ▣ Интегриран и многосекторен подход;
- ▣ Вътрешна съгласуваност и ефективност;
- ▣ Устойчивост и опазване на околната среда;
- ▣ Партньорство.

Стратегията за прилагане на мерките по цел 1 от Националния план за развитие на земеделието и селските райони е насочена към подобряване ефективността на земеделските стопанства и хранително-преработвателните предприятия.

Секторен обхват. Приоритетните сектори са избрани в резултат на обществени дискусии на експертно ниво и институции, подпомагащи бизнеса. За основен критерий в подбора бе използвана именно трудността на преструктурирането, пред която са изправени секторите и/или сравнителните им предимства, показани в добрите възможности за експортната реализация на продукцията (настоящи или минали).

Специална инвестиционна подкрепа е необходимо да се предвиди за млекопроизводителите, с цел подобряване качеството и маркетинга на продукцията. Изключително внимание се отделя за подобряване условията на отглеждане на животните, хигиената на доене и съхранение на млякото, както и на млекосъбирателните пунктове и транспортирането на продукцията.

Друг аспект на помощта е свързан с инвестиционната подкрепа за трайните насаждения - ябълки, праскови, вишни, ягоди, малини, къпини и подмладяването на лозовите насаждения. Необходимостта от инвестиции в лозята е изключително голяма. Анализът на сектора показва, че възрастовата структура на насажденията се влошава и че през последните години се забелязва рязък спад на площите, засети със сортове българско грозде. Всичко това предопределя огромната необходимост от значителни по размер инвестиции за възстановяване на този традиционно конкурентоспособен сектор на българското земеделие.

При изработването на стратегията специално внимание е отделено на оценката на възможното въздействие на мерките и действията от Цел 1 върху заетостта в селските райони.

Според предварителната оценка за въздействието на Национален план за развитие на земеделието и селските райони, извършена от независими експерти, се очаква предложената комбинация от стратегически мерки и действия да окаже положително въздействие върху земеделските доходи и условията и безопасността на работа.

Увеличаването на доходите и подобряването на качеството на работа за тази група хора ще допринесе за поддържане на заетостта, привличането и запазването на младите хора в селските райони.

Втората цел на Националния план за развитие на земеделието и селските райони е насочена към постигане на устойчиво развитие на селските райони в съответствие с най-добрите екологични практики, чрез предоставяне на възможности за алтернативна заетост, диверсификация на икономическата дейност и развитие и възстановяване на инфраструктурата в селските райони.

Селските райони разполагат със съществени ресурси, които представляват значителен потенциал за развитие. И въпреки че в миналото тези райони са осигурявали някои от основните услуги за селското население, на настоящия етап секторът на услугите не осигурява повече добро ниво на обслужване, което налага необходимостта той да бъде подпомогнат, с цел да бъде предотвратено обезлюдяването на селските райони.

Компактните селища, обитавани от селски общности със запазени силни традиции и идентичност, заедно с добре развитата в миналото социална инфраструктура, се нуждаят от обновяване и разширяване на съществуващата пътна мрежа. Необходимо е проблемите със зле поддържаната и на места отсъстваща канализация да бъдат постепенно разрешени. На определени географски места тези общности трябва да разрешат и проблеми, свързани с телекомуникациите и електроснабдяването, като по този начин превърнат

своите населени места в привлекателни центрове за икономическо развитие.

Независимо от факта, че съществува добре развита пътна инфраструктура, незадоволителното ѝ поддържане през последните десетилетия поставя огромни препятствия пред икономическото развитие на междуселищната система - много от населените места в селските райони остават все още отдалечени и изолирани от главните центрове. Всички тези фактори правят селските райони не дотам привлекателни, както за развитието на икономически дейности, така и за младото поколение.

▣ Устойчиво развитие на селските райони е принцип, който в голяма степен съчетава в себе си останалите принципи на политиката за развитие на селските райони - рационално и разумно използване на природните ресурси, опазване красотата и спецификата на селската природа, рационално и ефективно управление на горите, решаване на проблемите с отпадъците и замърсяването на околната среда.

В изпълнение на двете основни цели бяха определени четири приоритетни области с общо 11 мерки.

Приоритетна област 1 - Подобряване на условията за производство, преработка и маркетинг на земеделски и горски продукти, както и преработка и маркетинг на рибни продукти, в съответствие с Европейския Съюз; насърчаване на екологосъобразно земеделие и дейности по опазване на околната среда

Приоритетна област 2 - Интегрирано развитие на селските райони, целящо съхраняване и укрепване на тяхната икономика и общност

Приоритетна област 3 - Инвестиции в човешки ресурси

Приоритетна област 4 - Техническа помощ

Мярка	Избираеми бенефициенти
Приоритетна област 1	
Мярка 1.1 Инвестиции в земеделски стопанства	Физически лица (не по-възрастни от 55 години) или юридически лица, регистрирани като земеделски производители, с не повече от 25% държавно или общинско участие.
Мярка 1.2 Подобряване на преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти	Физически лица или юридически лица, регистрирани по Търговския закон с предмет на дейност преработка на селскостопански и рибни продукт и с не повече от 25% държавно или общинско участие.
Подмярка Мярка 1.2.1 Пазари на едро	Юридически лица, регистрирани по съответното българско законодателство, с не повече от 25% държавно участие.
Мярка 1.3 Развитие на селскостопански дейности, целящи опазването на околната среда	Земеделски стопани, физически или юридически лица (включително общини и неправителствени организации), които притежават, наемат или арендуват земя най-малко за 5 години в избраните пилотни райони, имат желание и са в състояние да прилагат Правилата за добра земеделска практика
Мярка 1.4 Лесовъдство, залесяване на земеделски земи, инвестиции в горски стопанства, преработка и маркетинг на горски продукти	- Физически или юридически лица и общини, които са собственици или ползватели на гори и земи от горския фонд, собственици или ползватели (за срок не по-кратък от 10 години) на изоставени и ерозирали земеделски земи, с площ не по-малка от 1 ха; - Юридически лица, регистрирани по българското законодателство, с не повече от 25% държавно или общинско участие, регистрирани в публичния регистър по Закона за горите, както и кооперативи с основен предмет на дейност в областта на горски дейности и дървопреработка; - Организации на собственици на гори (с обща площ повече от 5 хектара), учредени с цел съвместното им стопанисване.
Мярка 1.5 Организации на производителите	Организации на производители, които имат не по-малко от 30 членове или отговарят на един от следните три критерия - минимална годишна продукция, минимална обработваема земя/животни или минимален годишен оборот не по-малко от 150 000 евро.
Мярка 1.6 Управление на водните ресурси	- Асоциации на водоползвателите, регистрирани по закона за водните сдружения - по подмерки 1 и 2; - Общини по подмярка 3; - Министерството на земеделието и горите по подмерки 3 и 4

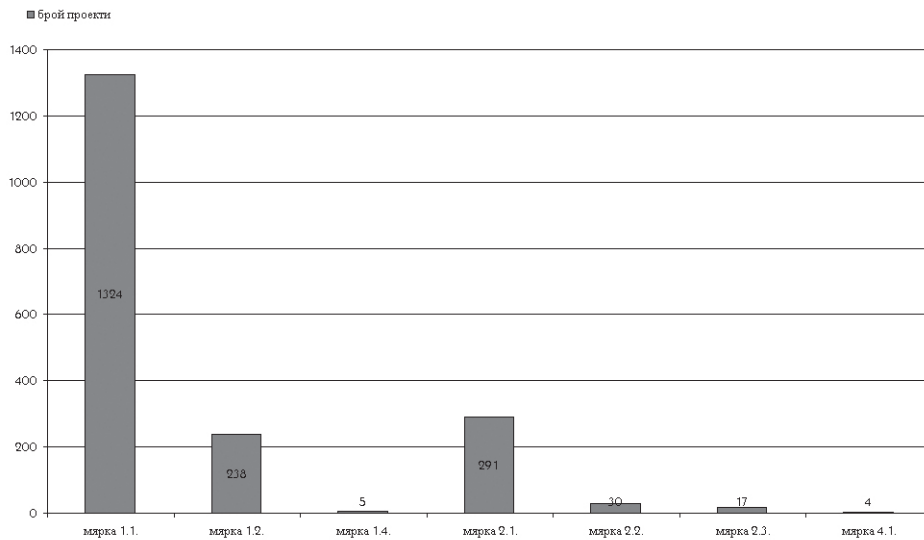
Приоритетна област 2	
Мярка 2.1 Развитие и разнообразяване на икономическите дейности, представяне на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи	Физически лица или юридически лица (с не повече от 25% държавно или общинско участие), регистрирани като земеделски производители с постоянен адрес или адрес на управление на територията на съответната община (селски планински райони);
Мярка 2.2 Обновяване и развитие на селата, опазване и съхраняване на селското наследство и културни традиции	Общини от селските райони на страната
Мярка 2.3 Развитие и подобряване на селската инфраструктура	Общини от селските райони на страната
Приоритетна област 3	
Мярка 3.1 Подобряване на професионалното обучение	- Регистрирани земеделски производители и тютюнопроизводители; - Собственици или ползватели на гори; - Наети по трудово правоотношение в стопанство на регистриран земеделски производител или горско стопанство.
Приоритетна област 4	
Мярка 4.1 Техническа помощ	Министерството на земеделието и горите

Резултати от прилагането на Програмата по мерки

Към февруари 2005 г. са одобрени общо 1909 проекта по всички мерки на обща инвестиционна стойност 768 878 208 Евро. Най-голям брой одобрени проекти са по мярката 1.1. "Инвестиции в земеделските стопанства" - 1324 проекта, следва Мярката 2.1. "Развитие и диверсификация на икономическите дейности" с общ брой одобрени проекти - 291. На следващо място е мярката 1.2. "Подобряване на преработването и маркетинга на селскостопански и рибни продукти" - 238.

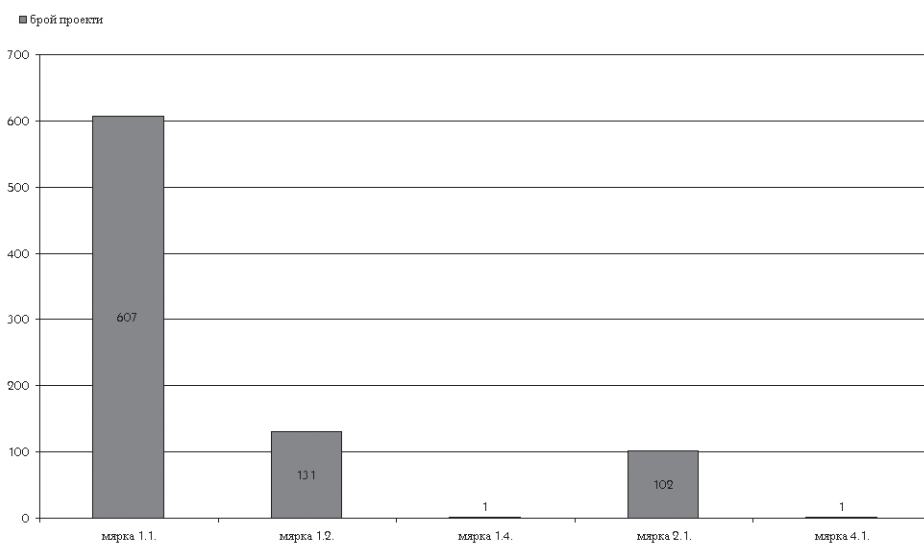
Както се вижда от представените по-долу графики за одобрени проекти, договорен ресурс и разплатени проекти, усвояването на средствата по Програма САПАРД е изключително добро. Ако в началото на програмата основният проблем на компетентните власти беше недостатъчния брой кандидатствали бенефициенти, но на практика две години преди крайния срок на програмата, проблемът е свързан с изчерпвания ресурс по основните мерки, въпреки увеличаване на бюджета като цяло. В последната графика е представено сравнение между страните - кандидатки при договориране на средствата по САПАРД, от което се вижда, че България е една от най-успешните страни по Програмата.

Брой одобрени проекти по мерки до 28.02.2005 г.



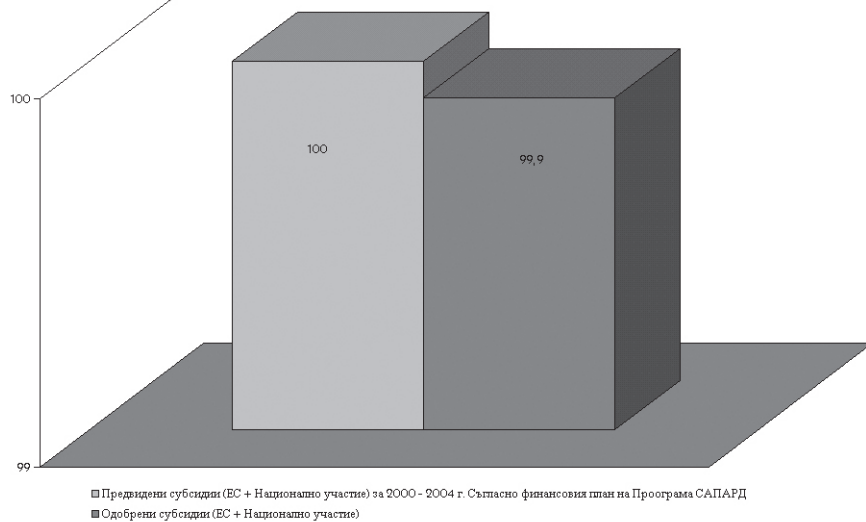
Източник: База данни на одобрените проекти, МЗГ.

Брой изпълнени проекти по мерки до 31.12.2004г.



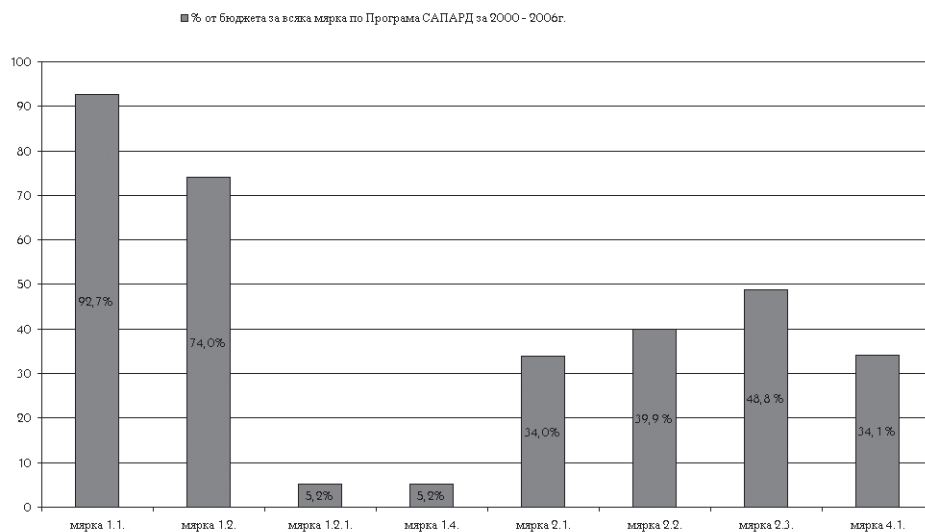
Източник: База данни на одобрените проекти, МЗГ.

Договориране на помощта по Програма САПАРД (ЕС + Национално участие) към 28.02.2005 г. съгласно финансовия план за 2000-2004 г. (в %)

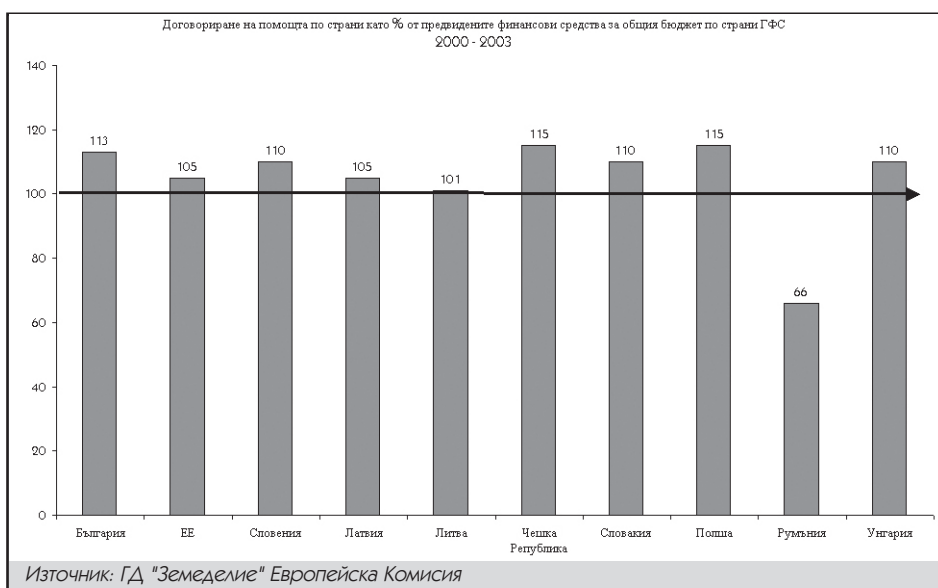


Източник: База данни на одобрените проекти, МЗГ.

Усвояване на бюджета по Програма САПАРД за 2000 - 2006 г. по мерки до 28.02.2005 г. за одобрените проекти



Източник: База данни на одобрените проекти, МЗГ.



Мярка 1.1 "Инвестиции в земеделски стопанства"

Към настоящия момент, по Мярката са подкрепени 1 324 проекта на земеделски стопанства на обща инвестиционна стойност 322 796 392 Евро. Около 2/3 от тях са големи агрофирми, а мнозинството от останалите са кооперации. Най-голям дял от подкрепените по Програма САПАРД инвестиции са за ремонт и реконструкция на земеделски сгради и съоръжения, и закупуване на техника, като от тях над 65% са били предназначени за закупуването на трактори, комбайни и прикачен инвентар - 760 проекта. Практическите резултати от прилагането на Мярката в началните периоди на Програмата се различават от планираните. Най-осезаеми различия се наблюдават при сектора мляко и млекопреработка, където се наблюдава ниска степен на усвояване на средства по Програмата - 28 проекта, докато за подсекторите трайни насаждения - 343 проекта и зеленчуци, цветя, зърнени и маслодайни - 852 проекта. Относително малка подкрепа е оказана на подсекторите на животновъдството - 117 проекта, където проблемите със спазването на изискванията и въвеждането на стандартите на Европейския Съюз са най-остри. На млечните ферми почти не е оказана подкрепа, а по-малките земеделски стопанства въобще не са проявили интерес към Програмата.

Това предизвика специален анализ на причините за недостатъчни проекти в сектор мляко. Вследствие на препоръките в анализа и на работната група, на последното заседание на Комитета по наблюдение се взе решение да се отдели специален бюджет в мярката за проекти в сектор мляко.

Тези инвестиции по мярката са повлияли благоприятно върху конкурентоспособността на бенефициентите, като са довели до понижаване на производствените им разходи, до намаляване на загубите при събиране на реколтата и до увеличаване на добивите. Очаква се също така те да повлияят положително и върху управлението на отпадъците и отпадъчните води, използването на животинския тор, както и да повишат степента на осведоменост и загриженост по отношение на опазването на околната среда в селските райони. Във връзка с неравномерното кандидатстване по различните сектори на мярката, Комитета по наблюдение обсъди въпроса на своето 7 заседание и с цел активизиране на кандидатстването с проекти за подобряване на хигиенните и ветеринарни условия, взе решение от 1-ви юли 2004 г. временно да се спре кандидатстването за земеделска техника.

Допълнителна информация е представена на следващата таблица.

Мярка "Инвестиции в земеделски стопанства" - одобрени проекти до 28.02.2005 г. и изплатени проекти до 31.12.2004 г. по сектори в Евро					
Сектор	одобрени проекти	Одобрени инвестиционни разходи	Одобрена субсидия	Изпълнени проекти	изплатена субсидия
сектор 01 - мляко и млекопроизводство	28	10 973 681	5 331 046	5	470 230
сектор 02 - месо и месопроизводство	89	60 812 177	27 917 490	26	5 925 024
сектор 03 - трайни насаждения - овошни градини, лозя, ягодоплодни	343	79 357 005	34 953 520	103	5 540 409
сектор 04 - зеленчуци, цветя, етерично-маслени, многогодишни лекарствени растения, зърнени и маслодайни култури, тютюн-висококачествени сортове, памук	852	204 416 989	96 982 565	473	44 768 062
сектор 05 - яйца и яйчни продукти	12	9 387 051	4 540 794	0	-
Общо	1 324	364 946 902	169 725 416	607	56 703 724

Източник: База данни на одобрените проекти, МЗГ.

Мярка 1.2 "Подобряване на преработката на маркетинга на земеделски и рибни продукти"

Мярката подпомага инвестиции в една подмярка, "Пазари на производители и тържища" и в пет сектора: винопроизводство, преработка на плодове и зеленчуци, мляко и млечни продукти, месопреработка и месни продукти, риба и рибни продукти. До настоящия момент, по тази Мярка са одобрени 238 проекта с обща инвестиционна стойност 294 389 955 Евро. Най-много са одобрените проекти в сектор месо и месни продукти - 91. Сравнително голям е и броят на одобрените проекти от секторите преработка на плодове и зеленчуци - 62 и вино - 39. Одобрените кандидати по отделните сектори представляват относително висок процент от фирмите, работещи в съответния сектор.

По информация от междинната оценка, инвестициите имат значителен принос за подобряване на конкурентоспособността на фир-

мите - 63% от бенефициентите са подобрили качеството на продукцията (по отношение на хигиена, въвеждане на стандарти ISO 9000 или системата за контрол на критичните точки HAC-CP, въвеждане на знак за европейско качество). Повече от една трета от бенефициентите са намалили производствените си разходи, а 31% очакват увеличаване на износа. Всички интервюирани фирми отговарят на изискванията на законодателството за опазване на околната среда и стандартите за здравословни и безопасни условия на труд. Във връзка с бързото изчерпване на бюджета по мярката с последните изменения на Национален план за развитие на земеделието и селските райони се промениха критериите за оценка на проектите, като се даде изключителен приоритет на инвестициите в сектор мляко и месо, свързани с изпълнение на европейските изисквания.

Допълнителна информация е представена на следващата таблица.

Мярка "Подобряване на преработката и маркетинга на земеделски и рибни продукти" - одобрени проекти до 28.02.2005 г. и изплатени проекти до 31.12.2004 г. по сектори в Евро

Сектор	одобрени проекти	Одобрени инвестиционни разходи	Одобрена субсидия	Изпълнени проекти	изплатена субсидия
01 - Вино	39	56 453 990	26 888 666	24	12 336 451
02 - Плодове и зеленчуци	62	80 357 955	37 932 961	32	13 273 907
03 - мляко и млечни продукти	31	41 525 827	19 567 515	12	4 280 637
04 - Месо	91	96 599 699	46 894 990	53	21 184 838
05 - Риби и рибни продукти	14	16 854 205	8 008 815	10	4 983 152
Пазари на едро	1	2 598 280	1 296 675	24	-
Общо	238	294 389 956	140 589 623	131	56 703 724

Източник: База данни на одобрените проекти, МЗГ.

Мярка 2.1 "Развитие и диверсификация на икономическите дейности, създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи"

Към настоящия момент, по Мярката са одобрени 291 проекти на обща инвестиционна стойност 59 831 451 Евро, като проектите са разположени на територията на 54 общини в селските райони на България. Почти половината от одобрените по Мярката проекти са разположени в райони, които се определят като планински.

Концентрация на одобрени проекти в два от секторите по Мярката - Селски туризъм - 102 проекта и Дървопреработка, дърводелство и биогорива - 72 проекта, отбелязана в междинната оценка, продължава да е валидна и към настоящия момент, въпреки значителното нарастване на проекти в сектор пчеларство - 78 проекта. В тези два сектора са почти две трети от одобрените проекти по Мярката. Както бе отбелязано в междинната оценка, при проектите за селски туризъм увеличаването на максималния допустим размер на разходите (от 200

на 500 хил. Евро) е довело до увеличаване на броя на кандидатите за подкрепа по Програмата от населени места, които са традиционни туристически дестинации и които, въпреки че попадат в селските райони, имат добре развит туристически сектор. Вследствие на препоръките на междинната оценка и с цел изпълнение на целите, заложи в мярката, на своето седмо заседание, след задълбочен анализ, дискусии и консултативен процес, Комитета по наблюдение взе решение населените места, които са туристически дестинации, макар и селски райони, да бъдат изключени от географския обхват на подпомагането в сектор селски туризъм. Едновременно с това бе взето решение максимално допустимият размер на инвестиционните проекти по селски туризъм да се намали на 250 000 Евро.

Допълнителна информация е представена на следващата таблица.

Мярка "Развитие и диверсификация на икономическите дейности, създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи" - одобрени проекти до 28.02.2005 г. и изплатени проекти до 31.12.2004 г. по сектори в Евро

Сектор	одобрени проекти	Одобрени инвестиционни разходи	Одобрена субсидия	Изпълнени проекти	изплатена субсидия
Селски туризъм	102	25 289 723	11 491 017	34	2 212 072
Местно занаятчийство и агроиндустрия	7	2 346 113	1 060 404	2	144 727
Дървообра- ботване, дърводелство и биогорива	72	19 705 064	8 833 466	31	2 910 569
Бубарство	0	-	-	0	-
Пчеларство	78	5 308 391	2 050 885	21	272 882
Коневъдство	2	998 068	492 116	1	227 856
Аквакултури	11	2 067 440	960 731	3	198 429
Гъбопроиз- водство	5	873 533	432 211	4	298 993
Преработка на етерично-маслени култури, билки и гъби	14	3 243 120	1 554 137	7	448 524
Общо	291	59 831 452	26 874 966	103	67 140 540

Източник: База данни на одобрените проекти, МЗГ.

По останалите мерки, които стартираха през 2003 г., може да се отбележи следното:

Голям е интересът по мерките 2.2. Обновяване и развитие на селата и съхраняване на селското наследство и културни традиции, и по мярка 2.3. Развитие и подобряване на междуселищната инфраструктура, където преки бенефициенти са общини от селските райони на страната. Към настоящия момент са одобрени 47 проекта по двете мерки на обща инвестиционна стойност около 25 млн. Евро. С тези одобрени проекти бюджетът по двете мерки за целия период на прилагане на програмата е почти изчерпан. Проблемите по тези мерки са свързани с трудностите, които бенефициентите срещат при организиране на тръжните процедури за избор на изпълнител на проекта. На своето осмо заседание, Комитета по наблюдение обсъди този въпрос и взе решение Министерството на земеделието и горите, Агенция САПАРД и

Националното сдружение на общините на Република България да подготвят анализ на причините за забавяне на тръжните процедури и да предложат мерки за преодоляването им. Очевидно става въпрос за необходимостта обучението на общинските администрации да следва процедурите на Европейския Съюз.

Исклучително ниска е степента на кандидатстване по мярка 1.4. Лесовъдство, залесяване на земеделски земи, инвестиции в горски стопанства, преработка и маркетинг на горски продукти където, към настоящия момент има одобрени само 5 проекта. Поради тази причина и след анализ на състоянието на бенефициентите в този сектор Комитета по наблюдение на седмото си заседание, взе решение значителна част от бюджета на мярката да бъде прехвърлен към мерки, където средствата са изчерпани.

Най-проблемна е мярката "Професионално обучение", която е изключително важна за подготовка на фермерите в предприемаческия период. Засега няма проведен търг за обучителна организация. Трудностите по тази мярка се свързват с тежките процедури по одобряване на кандидатите за обучение, което предхожда търга за обучителна организация. На последното заседание на Комитета по наблюдение много обстоятелствено бе обсъждан този въпрос и се взеха мерки за ускоряване на процедурите. Такова е положението и с Мярката за създаване на организации на производителите.

Изменения на Националния план за развитие на земеделието и селските райони

От стартирането на Програмата, акредитираните за прилагане мерки са изменени 3 пъти, след одобрение на Комитета за наблюдение и решение на Европейската Комисия. Първото изменение е направено през месец май 2002 г., второто - през месец май 2003 г. третото и най-съществено изменение на Програмата, е осъществено през юли 2004 г. и отразява препоръките и заключенията на междинната оценка. Основните промени в първите две изменения се отнасят до:

- ▣ Модификация на текста на мерките, в съответствие с Многогодишното финансово споразумение и с хармонизираното българско законодателство в областта на опазване на околната среда;
- ▣ Включване на нови сектори (отглеждане на зайци към сектор "месо" и сектор "яйца и яйчни продукти" по мярка 1.1 и преработка на заешко месо по мярка 1.2);
- ▣ Увеличение на максималния размер на инвестиционните разходи по всички мерки;
- ▣ Добавяне на допълнителни избираеми инвестиции - по мярка 1.2 - в сектор "мляко

и млечни продукти" и по мярка 2.1 към сектор "пчеларство";

- ▣ Разширяване на географския обхват на мярка 2.1 за рибарство, селски туризъм и другите допустими сектори, подпомагани по мярката.

Най-съществените изменения и допълнения на Национален план за развитие на земеделието и селските райони са направени вследствие на доклада на независимите оценители, които извършиха междинната оценка на Програма САПАРД в България. Предложенията за изменение и допълнение за пореден път, на Национален план за развитие на земеделието и селските райони бяха обсъждани на две поредни заседания на Комитета по наблюдение - шестото и седмото и бяха одобрени от Европейската Комисия на 20 юли 2004 г., официално нотифицирани с Решение на Европейската Комисия от 23 декември 2004 г.

Основни промени в мерките:

- ▣ Изменят се критериите за оценка на проекти, като тежест се дава на приоритета за адаптиране на стопанствата, фирмите и преработвателните предприятия на селскостопанска продукция към стандартите на Европейския Съюз;
- ▣ Ограничава се размерът на разходите за подготовка на бизнес план (в съответствие с пазарните условия в България) и по този начин се постига освобождаването на ресурс за инвестиции в реални активи;
- ▣ Въвеждат се индикатори за наблюдение на въздействието на проектите по мерките върху околната среда, което отразява препоръките на Междинната оценка за включване на екологични показатели за наблюдение и цели по-добро придържане към Насоките на Комисията за провеждане на оценка на програма САПАРД;
- ▣ Преразпределяне на финансов ресурс от Европейската Комисия между мерките:

Преразпределение на ресурсите вследствие присъединяването към Европейския Съюз на някои страни, кандидатстващи за членство (присъединяването стана факт на 1 май 2004 г., когато 8 от общо 10-те страни-бенефициенти по Програма САПАРД, станаха пълноправни членове на Европейския Съюз и понастоящем само България и Румъния са бенефициенти по САПАРД). С решение на Съвета от 19 юли 2004 г., следвайки пътните карти за България и Румъния, приети от Съвета в Копенхаген, в които се фиксира съотношение между Румъния и България 70:30 по трите предприсъединителни инструмента (ИСПА, ФАР и САПАРД) се посочва, че съотношението по Програма САПАРД ще бъде 70:30. В пътната карта за България е отбелязано, че за годините 2004 г., 2005 г. и 2006 г. общата сума за страната по трите предприсъединителни инструмента ще се увеличи съответно с 20%, 30% и 40%. Вътрешното разпределение между ИСПА, ФАР и САПАРД стана с решение на национално ниво. Всичко това налага изменения във финансовите таблици на Националния план за развитие на земеделието и селските райони като цяло и мотивирано разпределение на допълнителните средства по приоритетни области и мерки;

- Ограничаване и прецизиране на географския обхват на подпомагането по мярка 2.1 за дейностите по развитие на "селски туризъм"

Обща ефективност и въздействие на САПАРД

Принос на Програмата за приспособяване на аграрния сектор към стандартите на Европейския Съюз

Според данни от междинната оценка и по мнението на Неправителствените организации, 66% от фермерите спазват изискванията за опазване на околната среда. Екологичната им

култура и интересът в тях към прилагане на биологично земеделие нараства през последните години. Около 100 средни и дребни фермери, неподкрепени от Програма САПАРД прилагат биологично земеделие. На седмото заседание на Комитета по наблюдение се взе решение за приемане на Кодекс за минималните изисквания в областта на опазване на околната среда, хигиената и хуманното отношение към животните, ветеринарните и фитосанитарните изисквания в земеделските стопанства, който става неразделна част от Договора за подпомагане по САПАРД. С това се гарантира, че всички бенефициенти се задължават да ги спазват и ще бъдат проверявани за това в рамките на 5 години след приключване на инвестицията.

При преработвателните предприятия делът на предприятията спазващи европейските стандарти по опазване на околната среда е висок. С хармонизиране на законодателството почти всички предприятия имат план за управление на отпадъците, разрешително за заустване на отпадъчните води, разрешително за водоползване, план за собствено наблюдение и план за аварийни ситуации. Всички средни и големи предприятия имат локални пречиствателни съоръжения. Повечето от тях използват като гориво газ вместо мазут. През 2003 г. Министерството на околната среда и водите с Наредба №62 от 13.03.03 (Д. В. бр. 26) въведе комплексни разрешителни с оглед опазване на околната среда за всички фирми и стопанства подлежащи на Оценка на въздействието върху околната среда (Закон за опазване на околната среда), с което те ще отговарят напълно на стандартите на Европейския Съюз по опазване на околната среда. Съгласно официална информация от Държавен ветеринарно-санитарен контрол, 85% от произвежданите в България продукти отговарят на стандартите за качество и безопасност на храните, независимо от това, че са произведени в предприятия, които не са покрили хигиенните изисквания на Европейския Съюз.

По информация на Държавен ветеринарно-санитарен контрол във всички кланици са

създадени условия, отговарящи на стандартите на Европейския Съюз. Във всички ферми се провежда маркировка на животните, подложени са на ветеринарен контрол, извършват се необходимите имунизации. Извършват се реконструкции на оборите за подобряване на условията на живот. За подобряване условията на труд, в съответствие със стандартите на Европейския Съюз за здраве и безопасност на труда, Министерство на земеделието и горите е разработило правила за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд в предприятията и дейностите в отрасъл "Земеделие"

В публикуваната Отворена книга за предприятията с добра практика по осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд са записани 602 предприятия от всички сфери на производството. Шест от тях са подкрепени от САПАРД.

Принос на програмата за изграждане и подобряване на административния капацитет за прилагане на целите и процедурите на Общата селскостопанска политика

Изграждането и подобряването на административния капацитет за прилагането на европейското законодателство по отношение на Общата селскостопанска политика и сродни политики е една от основните общи цели на Програмата САПАРД. То включва следните главни аспекти:

- ▣ Хармонизиране на законодателството;
- ▣ Запознаване на административния персонал със стандартите и процедурите на ЕС;
- ▣ Създаване и повишаване на капацитета на организационни и административни структури за прилагането на политиките за развитие на земеделието и селските райони;
- ▣ Подобряване на прозрачността, сроковете на разглеждане, забавянията и подходящият избор на бенефициенти за

отпускане на подкрепа по националните схеми за развитие;

- ▣ Развитие на понятието за партньорство и установяването на консултативен процес с икономически и социални партньори във всички фази на националните и регионални политики за развитие.

Програма ФАР на Европейския Съюз в България, след съсредоточаване в ранните си етапи върху осигуряването на безопасност на храните и по-късно върху подкрепа за приватизацията и реструктурирането на земеделския сектор, още от 1997 г. започва да предоставя подкрепа за привеждането на българското законодателство в съответствие с това на Европейския Съюз, укрепване на административния капацитет и институционално изграждане. След 1998 г., Националната програма ФАР допълнително засилва ударението върху укрепването на националния и регионален капацитет на Министерство на земеделието и горите и неговите Агенции за хармонизиране и прилагане на законодателството на Европейския Съюз. През 1998 г. на България, както и на останалите страни, кандидатстващи за членство, бе предоставена Специална подготвителна програма за подготовка на страната за структурните фондове на Европейския Съюз. Значителна част от Специалната подготвителна програма, финансирана по ФАР, бе предназначена за подготовката на страна ни да прилага Програма САПАРД. Частта за САПАРД се състоеше от няколко компонента:

1. Туининг за подготовка на Националния план за развитие на земеделието и селските райони и за подготовка на Агенция САПАРД, изпълняван с Министерство на земеделието на Гърция;
2. Пилотен проект за Район Добрич за подпомагане на млечното говедовъдство, в който да се тестват правилата на Програма САПАРД;

3. Техническа помощ за подготовка на секторни анализи при формулиране на стратегията за САПАРД.

Успешният старт на Програма САПАРД в България бе доказателство за ефективността на помощта по ФАР за подготовка на административния капацитет на Министерство на земеделието и горите и Агенция САПАРД.

За институционално изграждане и укрепване е предоставяна техническа помощ и по други двустранни и международни донорски програми.

Създаване и повишаване на капацитета на организационни и административни структури за прилагането на политиките за развитие на земеделието и селските райони.

Както е отбелязано в доклада на междинната оценка, капацитетът и на Агенция САПАРД и на Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" в Министерство на земеделието и горите /двете основни структури отговорни за програмния цикъл/ е на високо равнище.

В доклада на междинната оценка се подчертава, че по време на оценката, след проведени срещи с представители на Агенция САПАРД, прилагачи и разплащащи Програма САПАРД, е констатирана висока степен на компетентност и познания за правилата, процедурите и стандартите на Европейския Съюз, както на централно така и на местно ниво. Административният капацитет е изграден чрез техническа помощ, обмяна на опит, обучение и натрупване на практически опит.

По отношение на Агенция САПАРД, преобладаващата част от персонала е подбран от млади и мотивирани кандидати и те са преминали интензивно и продължително обучение, финансирано чрез проекти по ФАР. От началото на Програмата, ежемесечно, а после веднъж на два месеца, са провеждани курсове за обучение и семинари, включително за служителите от регионалните и областни звена.

Персоналът на Агенция САПАРД има възможност да участва и в програма за продължаващо обучение. Тя включва периодично краткосрочно обучение, на което се разглеждат изменения в наредбите и законодателството, процедурни въпроси и избрани случаи.

В позицията на Република България по глава 7 "Земеделие" е отбелязано, че благодарение на изградения капацитет по прилагането и разплащането на Програма САПАРД, Държавен Фонд "Земеделие" - Агенция САПАРД е определена за Разплащателна Агенция на средствата по фондовете за финансиране на Общата селскостопанска политика след присъединяването на страната към Европейския Съюз, в това число за мерките за развитие на селските райони.

Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" (РСРИ) към Министерство на земеделието и горите е създадена към края на 1998 г. като специализирано звено за подготовката на условията за стартиране на Програма САПАРД в България. В момента Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" отговаря за програмирането, наблюдението, контрола по прилагането и оценката на програма САПАРД. Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" участва и в изработването на Националния план за икономическо развитие (НПИР), и във вътрешното координиране между оперативните програми в рамките на Националния план за икономическо развитие. Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" разполага с персонал от 26 служители, които работят в три отдела, а именно: "Програма САПАРД", "Инвестиции в земеделските стопанства" и "Агроекология". По отношение на персонала на отдел "Програма САПАРД", преобладаващата част от тях са работили в Звеното по Програма САПАРД, което е създадено с прехвърляне на служители от звеното по ФАР към Министерство на земеделието и горите. Други служители на Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" са подбрани, чрез конкурсна процедура между икономисти, държавни експерти, инженери и аграрикономиисти със

задължително владее на един от официалните езици на Комисията.

Служителите на Дирекция "Развитие на селските райони и инвестиции" са участвали в редица семинари на TAIEХ, проведени в страните членки, подпомогнати са чрез проекти по ФАР, включително и чрез проект за побратимяване с гръцкото министерство на земеделието. По двустранни и международни донорски програми им е предоставена и техническа помощ за институционално изграждане и укрепване. Отдел "Програма САПАРД" изпълнява и функциите на Секретариат на Комитета по наблюдение изпълнението на програма САПАРД. Секретариатът подпомага работата на Комитета по наблюдение, чрез подготвяне на всички необходими материали за наблюдението на изпълнението на Програмата, като е отговорен и за организацията по провеждане на заседанията на комитета. Работата по дейностите, които изпълнява Секретариата, беше определена като отлична от междинната оценка, както по отношение на своевременност и качество на подготвяните документи, така и по отношение на организационни възможности.

По реда на глава 21 "Регионална политика и координация на структурните фондове" е определена като Управляващ орган на Оперативна програма за развитие на земеделието и селските райони.

Националната служба за съвети в земеделието (НССЗ) е създадена през 1999 г. с цел подсилване на консултантските услуги в селските райони. След одобрението на Националния план за развитие на земеделието и селските, Националната служба за съвети в земеделието получава и задължението да съдейства на земеделските производители при подготовката на документи за кандидатстване по САПАРД, за което експертите на Националната служба за съвети в земеделието преминават през специално обучение, акцентиращо върху процедурите по подготовка на документите за кандидатстване и изготвянето на бизнес планове. Националната

служба за съвети в земеделието разполага с персонал от 149 служители в централното си управление, в аналитичната лаборатория и 28-те регионални служби.

На местно ниво, Министерство на земеделието и горите също разполага с над 260 общински служби. Службите са създадени през 2002 г., персоналът им е преминал курсове на обучение, но те все още не са придобили специфичната компетентност по САПАРД и програмите на Европейския Съюз. Ролята на тези служби, имайки предвид техните контакти и мрежи на ниво селски район, би могла да бъде интегрирана в прилагането на САПАРД, особено при извършването на проверки на място и разпространяването на информация.

Развитие на партньорство и установяването на консултативен процес с икономически и социални партньори в програмния цикъл на програма САПАРД

Единственият опит, натрупан по практическото прилагане на партньорството в програмния цикъл на структурните фондове в България, е чрез предприєдинителния инструмент САПАРД. По програма САПАРД, за дефиниране на партньорството в програмния цикъл бяха използвани както съществуващата нормативна база за определяне на социално-икономическите партньори на правителството, така и привличане на партньори, които са работили с Министерство на земеделието и горите по предишни програми - това най-вече се отнася за браншовите организации в земеделието и селските райони. Ad-hoc са включвани и активни представители на неправителствени организации в съответните сектори.

По реда на Многогодишно финансово споразумение, Комитетът за наблюдение се създава от Република България, за да следи изпълнението на Програмата, след съгласуване с Управителния орган и Агенция САПАРД и след консултации с партньорите. Комитетът за наблюдение трябва да бъде създаден в срок от три месеца след одобрението на Програмата.

Регламентира се също така, че представителите на Комисията участват в работата на Комитета за наблюдение като съветници. Регламентирано е че Комитетът за наблюдение изготвя свои собствени правила и процедури, след консултации с Управителния орган, Агенция САПАРД и Комисията. Тези правила и процедури се приемат от Комитета за наблюдение на първото му заседание. Председателят на Комитета за наблюдение се определя от Република България.

Комитетът по наблюдение по Програма САПАРД е създаден със заповед на Министъра на земеделието и горите от 10 януари 2001 г. (в тримесечен срок след приемане на Националния план за развитие на земеделието и селските) Комитетът се състои от 28 души, които са разделени в три групи - членове с право на глас; представител(и) на Европейската Комисия; и членове със съвещателни права.

Членовете с право на глас са: официални лица, представляващи Министерство на земеделието и горите, Агенция САПАРД, представители на Министерство на финансите, представители на други министерства, отговорни за предприемачески програми, представители на местните власти (Национално Сдружение на общините), представители на фермерски съюзи, оторизиран представител на неправителствени организации в областта на екологията и опазване на околната среда и признати социално-икономически партньори (КНСБ и КТ Подкрепа, Българска търговско-промишлена палата, Българска стопанка камара).

Представителите на Европейската комисия участват в работата на Комитета с право на съвещателен глас и представят официалната позиция на Европейската Комисия.

За членове-наблюдатели са поканени представители на финансови институции (Световна банка, Европейска банка за възстановяване и развитие, Асоциация на търговските банки в България).

Председател на Комитета по наблюдение е заместник-министър на земеделието и горите,

който представлява Управителния Орган на програмата и Секторния подкомитет по ФАР "Земеделие" към Министерство на земеделието и горите и Съвместния комитет по наблюдение на изпълнението на ФАР, ИСПА и САПАРД.

Работата на Комитета се ръководи от Правила за Работа, (изготвени в съответствие с горепосочените изисквания на МФС и Регламент на ЕС 1260/99 г.), според които Комитетът е длъжен да следи за ефективността и качеството на изпълнение на Програмата с оглед постигане на нейните цели.

Съгласно заповедта за създаване на Комитета по Наблюдение, неговата работа се подпомага от Секретариат - Дирекция "Развитие на селските райони", Министерство на земеделието и горите. Задачите и функциите на Секретариата са описани в Правилата за работа на Комитета по Наблюдение.

Съгласно изискванията на Регламент 1260/99 г. Комитета за наблюдение заседава най-малко два пъти годишно. Към месец декември 2004 г. Комитетът по наблюдение е провел осем заседания, които в резултат на три пъти са довели до значителни изменения в правилата за прилагане на програмата, и до последващо ускоряване в усвояването на годишните бюджети по програмата.

Комитетът по наблюдение създаде като свои помощни органи постоянни работни групи по стартиралите мерки. Работните групи включват членове с право на глас - представители на браншови организации и ресорни държавни институции, както и наблюдатели, представители на административните структури по прилагането и наблюдението на програмата. Групите идентифицират проблемите при прилагането на програмата и предлагат решения за тяхното преодоляване. Предложенията се разглеждат от Комитета по наблюдение, който приема или обосновава отхвърля направените предложения.

Създаването и установяването на необходимия механизъм за наблюдение и оценка е

съществена част от изпълнението на Националния план за развитие на земеделието и селските райони, най-вече защото се получава обратна връзка и се улеснява въвеждането на промени в плана.

До настоящия момент, Комитетът за наблюдение е приел две годишни доклада за изпълнението на програма САПАРД, които са одобрени от Европейската Комисия. Извършването на междинната оценка (mid-term evaluation) е от особена важност в нормативните документи за структурните фондове, а също така и в нормативните документи за прилагане на програма САПАРД. По реда на Многогодишното финансово споразумение България се задължава да осигури извършването на междинна оценка, която да обхваща проверка на първоначалните резултати от програмата, тяхното съответствие с предварителните оценки, съответствието на целите, както и до колко те са постигнати. Междинната оценка също така оценява качеството на наблюдението и изпълнението. Междинната оценка се извършва от независими оценители, наети чрез публично обявен международен търг, финансиран от средства на мярка "Техническа помощ" на програма САПАРД. Междинната оценка по правило следва да се предаде на Европейската Комисия не по-късно от 31 декември 2003.

На база на препоръките, които се съдържат в междинната оценка и са обсъдени с Управителния орган, Агенция САПАРД, Комитета за наблюдение и Европейската Комисия, Управителният орган уведомява Комисията относно предприетите действия във връзка с препоръките от Доклада за оценка и неговите актуализации.

През 2003 година се извърши междинна оценка на програма САПАРД, според изискванията на Регламента за структурните фондове и Многогодишното финансово споразумение с Европейската Комисия. За разлика от предварителната оценка, при чието възлагане основна роля изиграха Министерство на земеделието и горите и Европейската Комисия, то при подготовката и осъществяването на меж-

динната оценка може да се каже, че партньорите бяха активно въввлечени, чрез представителството им в Надзорния орган по възлагане на междинната оценка и чрез прякото им участие в тръжните комисии с право на глас при класиране на офертите на независимите оценители. Подготовката за възлагането на междинната оценка започна в края на 2001 г. - началото на 2002 г. Договорът с избраните оценители бе подписан през март 2003 г. Изводите и препоръките от междинната оценка бяха обсъдени на Шестото заседание на Комитета по наблюдение и в постоянните работни групи. На седмото заседание на Комитета по наблюдение бяха взети окончателни решения за изменения и допълнения в Националния план за развитие на земеделието и селските райони, както и в процедурите на Агенция САПАРД, които произтичаха от направените препоръки в междинната оценка впоследствие тези предложения за изменения и допълнения бяха представени на Комитета по управление на земеделските структури и развитие на селските райони към Европейската Комисия /Комитет СТАР/ и одобрени единодушно на 20 юли 2004 г. и утвърдени с Решение на ЕК от 23 декември 2004 г.

Междинната оценка отбеляза, че от гледна точка на правилата за работа и представителност, срещите на работните групи по САПАРД изглеждат подходящ консултативен форум, където заинтересованите страни по Програмата могат ефективно да допринасят за нейното управление и прилагане, като биват и подробно информирани за напредъка ѝ. Участниците получават дневния ред на срещата и съответните материали две седмици предварително. По време на срещата, преди да се премине към обсъждане, се прави представяне на състоянието на програмата и се предоставя цялостната картина от данните от наблюдението.

От друга страна, способността на различните социално-икономически партньори да разберат своята роля в прилагането на Програмата и съответно да допринасят в процеса на консултиране не е еднакъв, както в Комитета по наблюдение, така и в различните групи. От една страна, трябва да се отбележи, че про-

фесионалните асоциации, съюзи и неправителствени организации в България, подобно на повечето източно-европейски страни, съставляват много широка група от различни организации. Сред тях могат да бъдат посочени западен тип организации, които ефективно представляват интересите на бранша или сектора (например някои от браншовите организации в хранителната промишленост), както и централизирани организации, създадени по инициатива на ограничен брой основатели с неопределена (често ограничена) представителност и с тясна сфера на действие. Докато критериите за представителност на социалните партньори са определени в Кодекса на труда, не съществуват критерии за представителност на браншовите организации и всички неправителствени организации, имащи отношение към някой от подпомаганите сектори, са канени да участват.

В доклада на междинната оценка е подчертано, че принципът на партньорство с неправителствения сектор, който е установен при подготовката на Националния план за развитие на земеделието и селските райони, е бил прилаган в целия програмен цикъл на програма САПАРД. Отбелязва се, че се изготвят писмени процедури, които да регламентират отношенията с партньорите в процеса на програмиране, прилагане, наблюдение и оценка, които да се прилагат след присъединяването към Европейския съюз при разработване на програми за развитие на селските райони. През 2004 г. Министерство на земеделието и горите инициира, по линия на Комуникационната стратегия, проект за създаване на Национална селска мрежа, чрез която да се обединят усилията на всички желаещи сътрудничество с Неправителствените организации, работещи в областта на земеделието, преработвателната промишленост и селските райони, да обединят усилията си и да формират Форум-обединение за развитие на селските райони.

Синергичен ефект

Междинната оценка не е установила значими синергични ефекти към този момент на прилагане на програма САПАРД. Оценката не е установила никакви доказателства за обединяване на усилията на земеделски производители и преработватели за реализиране на свързани по веригата за производство и преработка проекти. Въпреки това, процесът на прилагане на Програмата може да предизвика създаването на такива проекти. Бюджетът по САПАРД е заделил по-голямата част от средствата за преработвателния сектор през първите години на прилагането на Програмата (в съответствие с по-добрия капацитет на преработвателния сектор да мобилизира частни инвестиции и ресурси за да кандидатства по нея). Поради тази причина, към този момент, модернизацията в преработвателния отрасъл изпреварва обновяването на машините и оборудването в първичния земеделски сектор.

Може да се очаква, че подобна междусекторна координация е по-вероятна през следващите години. Млекопреработката, производството на вино и преработката на плодове и зеленчуци зависят много от наличността на суровините на регионалните пазари. Поради тази причина, може да се очаква, че подкрепените бенефициенти от тези сектори ще стимулират увеличаването на инвестициите на местните производители, насочени към подобряване на качеството на продуктите и увеличаване на произвежданото количество земеделска продукция и суровини. Опитът до този момент показва, че земеделските производители в България не желаят да се обвързват със споразумения, тъй като са твърде различни по отношение на големина и структура на земеделските стопанства, устойчивост на качеството и т.н. Интересно явление в този момент е така нареченият "демонстрационен/пилотен ефект" на подкрепените по САПАРД бенефициенти. Успешното реализиране на проект по САПАРД в даден регион дава стимул и за останалите земеделски производители да кандидатстват по Програмата. Създаването на критична маса от сравнително модерни и структурно хомогенни земеделски

стопанства може да създаде стимули за обединяването на земеделските производители, и съответно да увеличи броя на вътрешно-секторните партньорства и проекти.

Достъп до финансиране

Достъпът до външно финансиране и цената на кредита са идентифицирани по време на програмирането на Националния план за развитие на земеделието и селските райони като едни от главните фактори, които би могъл да ограничи кандидатстването по Програма САПАРД и да "пренасочи" подкрепата към поголемите земеделски стопанства и фирми".

Неразвитата система за земеделски кредит е проблем, който е сред приоритетите на аграрната политика от началото на реформите до днес. До този момент обаче, все още не е намерено устойчиво решение на проблема с финансирането - прилаганите кредитни схеми за земеделските производители са с ограничен обхват или не са постоянно действащи.

За мнозинството от малките и средни фермери обаче, достъпът до кредити продължава да е затруднен.

Министерството на земеделието и горите и Агенция САПАРД положиха значителни усилия да променят отношението на търговските банки в страната към земеделските стопанства и фирми, с одобрени проекти по САПАРД. От началото на прилагане на програмата, Министерство на земеделието и горите и Държавния фонд "Земеделие" са иницирали процес на преговори с търговските банки, като в резултат е подписан Меморандум за разбирателство с над 20 банки, за да се улесни достъпът до кредити за кандидатстващите по САПАРД. За да се увеличат стимулите за банковата система, Държавния фонд "Земеделие" през 2003 г. задели 50 млн. евро за рефинансиране на търговски банките, отпуснали кредити на кандидати по Програма САПАРД. В меморандума за разбирателство има клаузи за намаляване на цената на кредита (лихвеният процент да не е по-висок от 8,5%). Първите банки, които са подписали Меморан-

дума за разбирателство, очевидно са имали и по-добро разбиране за философията и целите на САПАРД и са сред най-често посочваните кредитни институции, към които са се обръщали кандидатите за първоначалното финансиране на проектите по САПАРД. Тези банки, спазвайки строгите критерии и дисциплина, наложени от БНБ, са ускорили процедурите за оценка на искането за кредити и са заделели квалифициран персонал, който да обработва молбите за съфинансиране на проекти по САПАРД. През 2003 г. Министерство на земеделието и горите и Агенция САПАРД съвместно са организирали семинар с одобрените за подкрепа кандидати по Програмата, за да обсъдят проблемите при изпълнението на проектите. Представители на търговските банки също са поканени да присъстват, с цел да се подобри разбирането им за процедурите по програмата и да се улесни достъпът на кандидатите до външно финансиране. Изхождайки от важността на достъпа до кредит за успешното усвояване на средствата по програма САПАРД, още в периода на подготовка на Националния план за развитие на земеделието и селските райони, се взе решение като членове на Комитета по наблюдение да бъдат поканени представители на Асоциацията на търговските банки и на международни финансови институции в България.

Този проблем е дискутиран на всички заседания на Комитета по наблюдение на програмата. От фермерските съюзи са правени предложения за създаване на гаранционен фонд по кредитите, но проблемът продължава да съществува.

Държавният фонд "Земеделие" предложи на Европейската Комисия кредитна схема, по която да предоставя необходимото финансиране на земеделските стопанства и фирми, с одобрени за подкрепа проекти. Европейската Комисия не одобри предложението, доколкото липсва работен механизъм за измерване на елемента на скрита помощ по кредита и възможността за предотвратяване на свързания риск за реално увеличаване на степента на публичния принос в съответния проект. Впоследствие обаче, се оказа, че това е добър начин да се ускори кандидатстването по САПАРД. В наскоро излезлия

доклад на Европейската сметна палата по прилагането на САПАРД се отбелязва правилността на предложението на българските власти и се отправя упрек към Европейската Комисия за отказа. Следва обаче да се отбележи, че вследствие на предложенията на българските власти и на заключенията в доклада на Европейската сметна палата, Европейската Комисия включи в последните изменения и допълнения на Регламента за САПАРД възможността да се предоставят подобни гаранционни схеми от страните-бенефициенти по програма САПАРД.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Както бе подчертано във въведението на настоящия доклад, предприсъединителния инструмент САПАРД подготвя директно страните-кандидатки за програмиране на Структурните фондове след присъединяване и особено за подготовката на страната ни за прилагане на мерки за развитие на селските райони.

Във всички анализи на аграрната политика в България (Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Световна банка, Световна организация за прехраната - ФАО) се подчертава, че Националният План за развитие на земеделието и селските райони за периода 2000-2006г. по Програма САПАРД е първият опит за формулиране на интегрирана политика по отношение на селските райони макар и при ограничен финансов ресурс. Като цяло, програма САПАРД доведе до значителни резултати за България в следните направления:

- За извършване на инвестиции в подобряване на хигиенните условия и опазване здравето на животните, подобряване опазването на околната среда и спазване на фитосанитарните изисквания при отглеждане на трайни насаждения, с цел достигане на изискванията на ЕС, които трудно биха се случили без подкрепата по програма САПАРД;
- За стимулиране на инвестициите като цяло в сектор селско стопанство;
- За изграждане на доверие в европейските програми, разбиране на важността и отговорността на институциите и служителите им отговорни за прилагането на европейските програми;
- Безценен е и опитът, който администрацията натрупва при прилагането на програмата в подготовката на България за успешното усвояване на средства по структурните фондове и по-специално по Новия земеделски фонд за развитие на селските райони на Европейският Съюз за периода 2007-2013г;

▣ Особено голям е приносът на програмата за изграждане на партньорство, което се прилага на всички етапи от програмния цикъл. В много голяма степен, успехът на прилагане на програма САПАРД се дължи на изградения диалог, на доверие и партньорство между браншовите организации, неправителствени организации, местните власти и бизнеса.

Прегледът на прилагането на програма САПАРД в България показва, че е създаден необходимият административен капацитет за програмиране, прилагане, разплащане, наблюдение и оценка, който е база за успешна подготовка на страната ни за присъединяване. Работата на Комитета по наблюдение показва, че компетентните власти са реагирали своевременно на допуснати слабости и са се вземали необходимите мерки за отстраняването им. Въпреки изключителния напредък и успешно прилагане на програмата, могат да се направят някои препоръки.

Препоръки, свързани с процедурите на прилагане

1. Компетентните органи да се възползват от възможностите, които дават последните изменения на Регламента за САПАРД за пряко кредитиране на земеделски стопанства и фирми с одобрени проекти по САПАРД. Препоръчително е това кредитиране да се предоставя само на малки и средни земеделски производители, които нямат достъп до банков ресурс.

2. Практиката в Европейския Съюз е всички критерии за оценка на проекти да бъдат публикувани, за да могат кандидатите да преценяват доколко проектите им отговарят на критериите. Това се прави на страницата на Министерство на земеделието и горите в интернет, но изхождайки от трудния достъп на земеделските производители до интернет, е препоръчително те да могат да ги намират и в общинските служби "Земеделие и гори".

3. Повишаване на ролята на социалните партньори. Социалните партньори са включени в процеса на програмиране и прилагане на Програмата. Ефективността на техния принос по отношение прилагането на САПАРД може да бъде подобрена, ако бъде проведено допълнително обучение, което да се фокусира върху това, те напълно да осъзнаят своята роля в процеса на прилагане, като гаранти за прозрачността на процедурите.

Препоръки, свързани с повишаване на информираността

1. Въпреки значителната информационна кампания, е необходима по-целенасочена работа, за да се насърчи участието на всички групи потенциални бенефициенти. Фактът, че до момента от програмата са се възползвали преди всички по-големите фирми, се дължи на тяхната по-добра подготвеност с проекти, но това може да доведе и до намаляване на търсенето на подкрепа от Програмата от по-малките потенциални бенефициенти, тъй като това създава имидж, че САПАРД е програма "за големите", което само по себе си спира по-малките да кандидатстват. За да се преодолее възприемането на програма САПАРД като програма подходяща само за големите фирми, е необходимо планирането и провеждането на целенасочена кампания.

2. Недостатъчните печатни материали за Програмата е слабост и ограничение за доброто разбиране на критериите за допустимост. На основата на това и на базата на наредбите да се подготвят подробни препоръки и ръководства за кандидатстване, които да са лесно разбираеми. По-активно да се използват средствата от мярка "Техническа помощ" за тази цел. Особено важно е подробно да се разяснява Кодекса за минималните изисквания в областта на опазване на околната среда, хигиената и хуманното отношение към животните, ветеринарните и

фитосанитарните изисквания в земеделските стопанства. Това е препоръчително да се прави не само от Министерство на земеделието и горите и Агенция САПАРД, но преди всичко от Националната ветеринарно-медицинска служба, Националната служба по разпителна защита и други специализирани служби и агенции.

3. Особено препоръчително с оглед намаляване на "разходите по кандидатстването" да се публикува на Списък с "Често задавани въпроси и отговори" в Интернет, който да бъде редовно актуализиран.

4. Недостатъчното използване на помощта от малките фермери изисква по-директен подход. Службите за съвети в земеделието и Общинските служби "Земеделие и гори" би следвало да разполагат не само с печатни материали за Програмата, но и с формуляра на Бизнес плана и насоките за неговото попълване, както и с разпечатка на наредбите на всички акредитирани по САПАРД мерки. Експертите от тези Служби трябва да бъдат обучени да предоставят информация и съвети. Препоръчително е те да влязат в пряк контакт с допустимите за кандидатстване по Програмата малки и средно големи земеделски стопанства и ги мотивират за кандидатстване по Програмата. Нещо повече, Националната служба за съвети в земеделието също биха могли да съдействат в тази насока. Националната служба за съвети в земеделието е разработила и публикувала стандартни бизнес планове за 18 типа инвестиции, които са на разположение в регионалните офиси. Тази практика би могла да се разшири и обхване всички допустими за подкрепа сектори по Програмата, като информацията се предостави на разположение на Службите за съвети в земеделието в страната.

5. Както е отбелязано в материалите, на заседание на Комитета по наблюдение, прилагането на Мярка 3.1: Подобряване на професионалното обучение, изисква

активен подход от страна на прилагащите институции. Препоръчително е Министерство на земеделието и горите и Националната служба за съвети в земеделието, както и обучителните институции да инициират подход за преодоляване затрудненията и за активизиране на търсенето на обучение по Мярката. Подобен подход е необходимо да се приложи и към Мярка 1.5: Организации на производителите, най-вече от регионалните структури на Министерство на земеделието и горите. В това отношение е целесъобразно да се използват активно общинските служби "Земеделие и гори", както и неправителствения сектор.

Препоръки, свързани с развитието и укрепването на партньорството

Пълноценно участие на партньорите изисква ясна и подробна нормативна база за представителността на организациите, за механизмите на включване на партньорите и за правата и задълженията на всички участници, в това число и държавата, при програмирането, управлението, наблюдението и оценката на предприемаческите, а след това и на Структурните фондове на Европейския съюз. За целта, е необходимо да се подготвят ръководства за включването на партньорите по отделните предприемачески инструменти, а впоследствие и по оперативните програми. Напълно липсват правила за представителността на Неправителствените организации и за прозрачността на тяхната дейност. Представителите на Неправителствените организации в постоянните работни групи към Комитета по наблюдение на Програма САПАРД се нуждаят от обучение за повишаване на капацитета им да планират стратегически. Опитът от работните групи показва, че някои от членовете им имат интерес само за сектора, който представляват, без чувствителност към сектора като цяло. Типично явление е големия брой асоциации и Неправителствените организации представляващи интересите на сектора (много често повече от 2 за подсектор). В това отношение и с оглед подготовката на плановите документи за

периода 2007-2013 г., се препоръчва на органите, отговорни за Програма САПАРД, да използват по-целенасочено и по-активно възможностите, които дава мярката "Техническа помощ" за организиране на обучения за членовете на Комитета по наблюдение и на постоянните работни групи. Много важна препоръка е и стимулирането на консолидиране и сътрудничество между неправителствените организации от земеделието и селските райони. Първите стъпки към това са направени, чрез лансиране от страна на Министерство на земеделието и горитена идеята за създаване на Национална селска мрежа, но усилията в тази насока трябва да продължат.

В заключение, може да се препоръча на Европейската Комисия да ускори процеса на подписване на Годишните финансови споразумения по Програмата. Ускореният ход на прилагането на Програмата в България и изчерпаният финансов ресурс по подписаните годишни финансови споразумения (до този момент са подписани Годишните финансови споразумения от 2000 до 2003 г.) принуди компетентните власти да спрат набирането на проекти по голяма част от мерките. Предстои подписването на Годишното финансово споразумение за 2004 г. - със закъснение повече от година. Своевременното подписване на Годишното финансово споразумение за 2005 г. и 2006 г. ще осигурят средства за изпълнението на Програмата, за да не се забавя нейното прилагане в момент, когато земеделските производители и преработватели се нуждаят от значителни средства, за да изпълнят изискванията на Европейския съюз в съответните области. Също е необходимо да се търсят възможности от Европейската комисия за осигуряване на допълнителни средства по Програма САПАРД в изпълнение на т. 14 на последната Резолюцията на Европейския парламент за напредъка на България по присъединяването¹, призоваваща Съвета и Комисията, след подписване на Договора за присъединяване, да проучат възможностите за увеличаване на предприсъединителната финансова подкрепа за България.

¹ (COM(2004)0657 - C6-0150/2004 - 2004/2183(INI))

БИБЛИОГРАФИЯ

- European Council, Regulation 1260/1999 of June 21st, 1999 laying down general provisions on the Structural Funds.
- European Council, Regulation (EC) No 2222/2000 of 7 June 2000 laying down financial rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on (EAGGF).
- European Council, Regulation (EC) No 2759/1999 of 22 December 1999 laying down rules for the application of Council Regulation (EC) No 1268/1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period.
- European Council, Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development by the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), amending and repealing certain Regulations.
- European Council, Regulation (EC) No 1266/1999 of 21 June 1999 on co-coordinating aid to the applicant countries in the framework of the pre-accession strategy.
- European Council, Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of Central and Eastern Europe in the pre-accession period.
- Csaki, C., Nash J., Fock A., Kray H., Food and Agriculture in Bulgaria: The Challenge of Preparing for EU Accession, World Bank Technical Papers, 2000.
- European Commission, Agricultural Situation in the Candidate Countries - Country Report on Bulgaria, July 2002.
- European Commission, Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession, November 2004.
- European Commission, SAPARD Annual Report 2001, 2002.
- European Commission, SAPARD Annual Report 2002, 2003.
- European Commission, The New Programming Period 2000-2006: The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions, Working Paper 2.
- External Evaluation of the Integrated Development Project in the Dobrich Region under the Special Preparatory Programme for Structural Funds in Bulgaria, Sofia 2001.
- FAO, Strategy for Agricultural Development and Food Security in Bulgaria, Main Report, 1999.
- Final Report, Project BG9810-01-01-0005 (SPP-IB/TA), Special Preparatory Programme for Structural Funds in Bulgaria - Institution Building, December 2001.
- MAF Analyses of Applicability of CAP in Bulgaria - sectors "Meat", "Dairy", "Fish", "Fruit and Vegetables", "Wine", "Grain", AZA Institute, Bonn, Germany, 2002.
- МЗГ, Национална горска политика и национална стратегия за устойчиво развитие на горския сектор, 2003 - 2013, София, 2003.
- Заседания на Комитета по наблюдение на Програма САПАРД - Протоколи и доклади, 2001-2004.
- Многогодишно финансово споразумение между Европейската комисия и Република България, 2000.
- OECD, Bulgaria: Review of Agricultural Policies, Paris, 2000.
- Република България, Национален план за развитие на земеделието и селските райони по Специалната програма за присъединяване в областта на земеделието и селските райони /САПАРД/ за периода 2000-2006г., 2000г.
- Република България, Министерство на земеделието и горите Междинна оценка на Програма САПАРД в Република България за периода 2000-2003г.
- Република България, Национална програма за приемане на достиженията на европейското законодателство, 1999.
- Sustainable Agriculture in the Framework of Rural Development, High level Conference on EU Enlargement, Proceedings, March, 2003, Sofia.
- ПРООН Национален доклад за развитието на човека, 2003, Селските райони: преодоляване на неравнопоставеното положение

СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	49
ОБЩ ПРЕГЛЕД	51
ПРОГРАМА САПАРД В ЕСТОНИЯ	56
ОЦЕНКА НА ПРОГРАМА САПАРД В ЕСТОНИЯ	59
ОБОБЩЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОЛИТИКАТА	67
БИБЛИОГРАФИЯ	71

ПРОГРАМА САПАРД - ЕСТОНИЯ

Дорис Матеус, главен специалист в отдел "Развитие на пазара"
Министерство на Земеделието на Естония

ВЪВЕДЕНИЕ

Естония подписа Споразумението за асоцииране с Европейския съюз през месец юни 1995 г. Това споразумение влезе в сила през месец февруари 1998 г., след като беше ратифицирано от парламентите на държавите-членки, Европейския парламент и Riigikogu на Естония [1]. Представяйки кандидатурата си за членство в Европейския съюз, Естония пое задължението да хармонизира напълно своите политики и политически инструменти с тези на Европейския съюз. Планът за действие, свързан с интегрирането на Естония към Европейския съюз, съставен през 1999 г. от правителството на републиката, предвиждаше, че готовността за присъединяване следва да бъде налице на 1 януари 2003 г. [2]. В действителност обаче, готовността беше постигната на 1 януари 2004 г., като в някои райони това стана непосредствено преди Естония да се присъедини към Европейския съюз - на 1 май 2004 г. Следователно, на Естония бяха необходими около 6 години, за да въведе законодателството на Общността (acquis communautaire).

В контекста на присъединяването към Европейския съюз, следва да обърнем внимание на три основни аспекта, свързани с изравняването: номинален, реален и институционален. Първият от тези аспекти се отнася до изравняването на цените с тези на Европейския съюз. Вторият аспект отразява изравняването на нивото на доходите в страната с това на Европейския съюз. Институционалното изравняване означава на първо място възприемането и въвеждането на законодателството на Европейския съюз (acquis communautaire) [3].

Ето как Варблейн коментира опасностите, свързани с процеса на интеграция към Европейския съюз [4]: "... Естония следва да не допуска поемането на ангажменти, които биха довели до рязко повишаване на цените, тъй като

това би ограничило конкурентоспособността. Когато процесът на хармонизиране на законодателството следва да бъде завършен в много кратки срокове, това натоварва допълнително бизнес организациите в Естония, като по този начин конкурентоспособността може да се понижи значително".

Оказа се, че хармонизирането на законодателството и принципите в областта на селскостопанската политика на Естония с тези на Европейския съюз, наред с хармонизирането на политиките, свързани с околната среда и социалната сфера, имат твърде висока цена в случаите, в които инвестициите трябваше да дойдат от страна както на държавата, така и на предприятията.

За да може всяка една от държавите, кандидатстващи за присъединяване да постигне готовност за това, Европейската комисия изработи стратегия [5], която определя както краткосрочните, така и дългосрочните цели, които следва да бъдат постигнати. Наред с това, Комисията определи и фондовете, необходими за постигането на тези цели. Целите и фондове за развитие на земеделието и селските райони бяха включени в програма САПАРД на Европейския съюз.

Програма САПАРД е специална предприемаческа програма за развитие на земеделието и селските райони на страните от Централна и Източна Европа, като целта е да се гарантира устойчивото развитие на земеделския сектор и на селските райони на държавите, кандидатстващи за членство, както и да се подпомогне въвеждането на законодателството на Общността (acquis communautaire) в частта, свързана с интегрирането на селскостопанските политики и другите свързани с тях политики. Наред с ИСПА и ФАР, програма САПАРД представлява един от най-важните

инструменти на икономическата политика при подготовката на разширяването на Европейския съюз на изток.

Като се вземе под внимание характерът на програма САПАРД, следните въпроси следва да бъдат поставени при изготвянето на нейната оценка:

- Каква е целта на програма САПАРД и как тя следва да бъде постигната?
- Какви са проблемите, които възпрепятстват постигането на целите на програма САПАРД?
- Каква полза ще има Естония от изпълнението на програма САПАРД?

Целта на настоящото изследване е да се подготви качествена оценка на степента, в която програма САПАРД е постигнала целта си, свързана с подготовката на развитието на земеделския сектор и селските райони на Естония за присъединяване към Европейския съюз. За изпълнението на целта на изследването бяха формулирани следните задачи:

1. Да се подготви оценка на прозрачността на целите на политиките на Естония и Европейския съюз, свързани с развитието на земеделието и селските райони, както и на ролята на програма САПАРД при постигането на тези цели;
2. Да се покаже каква полза Естония е извлякла от изпълнението на програма САПАРД - до каква степен то е допринесло за постигането на целите на политиките на Естония за развитие на земеделието и селските райони;
3. Да изясни проблемите, които са възникнали по време на изпълнението на програма САПАРД и да представи информация за това дали е било възможно те да бъдат разрешени и как е станало тава, по време на прехода към използването на структурните фондове, по-специално Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието;

4. Чрез подготовка на анализ на споменатите по-горе аспекти, да представи предложение за внасяне на промени в политиките на Естония за развитие на земеделието и селските райони.

В съответствие с целите на работата, в настоящото изследване беше взето под внимание както институционалното, така и реалното изравняване.

Основната цел на работата е да се изготви изследване на приноса на програма САПАРД към изграждането на ефикасно действаща администрация, както и на въздействието на програма САПАРД върху развитието на земеделието и селските райони в Естония.

В съответствие със заданието, изследването следва структурата, представена по-долу.

Глава първа се отнася до проблемите и целите по отношение на развитието на земеделието и селските райони в Естония в миналото и анализира въздействието на процеса на интеграция към Европейския съюз и програма САПАРД върху трансформирането на тези проблеми и цели.

Глава втора съдържа преглед на процеса на изпълнение на програма САПАРД.

Глава трета анализира въздействието на програма САПАРД върху постигането на целите на политиките за развитие на земеделието и селските райони. Проблемите, възникнали в процеса на изпълнението на програмата, са също включени в Глава трета

Настоящият преглед беше изготвен в Министерството на земеделието на Естония от Дорис Матеус, главен специалист на Бюрото по развитие на пазара и Таави Кунту, главен специалист на Бюрото по пазарни анализи.

Подходът, използван в настоящото изследване не винаги отразява официалното мнение на Министерството на земеделието.

ОБЩ ПРЕГЛЕД

Политиките на Естония за развитие на земеделието и селските райони през 90-те години

След възвръщането на своята независимост, правителството на Естония либерализира своите селскостопанска политика, като част от икономическите и социални реформи, целта на които беше създаването на пазарно ориентирана, ефективна и конкурентоспособна в международен план икономика. По принцип, земеделието не беше разглеждано като "по-особен случай", отделен от другите сектори. Основните цели на селскостопанските политики след възстановяването на независимостта бяха:

- ▣ Снабдяване на населението с основни хранителни продукти с национален произход;
- ▣ Развиване на фермите и асоциациите, реструктуриране и приватизиране на преработвателната индустрия;
- ▣ Развиване на изостаналите селските райони;
- ▣ Стабилизиране на пазара на хранителни продукти с национален произход. [6]

Някои от тези политически цели бяха изведени на преден план през 1995 г., като принципите на свободната търговия бяха запазени, но "само доколкото те не вредят на интересите на Естония и на нейното социално благоденствие". В същото време беше направено предложение правителството да поеме изпълнението на следните цели на селскостопанската политика [7]:

- ▣ Да гарантира средното за страната ниво на характеристиките на социалната среда и качеството на живота за населението на селските райони, за да се запазят параметрите на населените места в тях, както и жизнеността и развитието им;

- ▣ Да осигури на населението качествени храни на приемливи цени;
- ▣ Да подкрепи развитието на конкурентоспособността на бизнес организациите и пазарните структури, както и на икономическите взаимоотношения.

Възприе се принципът на свободната търговия, но беше направено уточнение, че "държавата полага усилия да повиши ефективността на земеделието и да постигне равенство между доходите на земеделските производители и другите сектори на икономика".

Различията в подкрепата на земеделието, регулирането на пазарите и липсата на вносни мита в полза на либералната външнотърговска политика, затрудниха земеделския сектор на Естония при конкурирането му с храните, внасяни от Европейския съюз. Земеделските продукти на Естония понесоха значителни загуби на международните пазари поради липсата на субсидии от страна на държавата и придържането към принципите на свободната търговия.

Ако направим сравнение между периодите преди и след независимостта, по отношение на предоставяната на земеделието подкрепа, ясно се вижда, че нивото на подкрепата в Естония преди независимостта е било по-високо в сравнение със средните за Организацията за икономическо сътрудничество и развитие стойности. По-късно, обаче, това ниво спадна драстично. Оттогава насам, нивото на подкрепата, предназначена за земеделието в Естония се запази по-ниско в сравнение с това в други страни от Централна и Източна Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. [6]

Въпреки, че по традиция земеделието е един от най-важните сектори в икономиката на Естония, относителният дял на земеделието в икономиката като цяло, е спаднал в периода след като Естония получи своята независимост. Значително намаление се наблюдава при дела както на земеделската продукция в брутния

вътрешен продукт, така и на земеделския сектор към нивото на заетостта в страната². [8]

Това води до наличието на висока структурна безработица в земеделския и риболовния сектор, което от своя страна има като цяло негативен ефект върху обществата в селските райони: големият брой на обществените бенефициенти намалява базата на доходите на местните власти, което води до понижаване на качеството на обществените услуги. Това, от своя страна, затруднява намирането на стимули за младите хора да останат в селските райони и привличането на градските и селските райони в Естония, а това доказва заключението, свързано със съществуването на една доста слаба социално-икономическа структура в селските райони, за разлика от градските. [9]

В допълнение към това можем да отбележим ниското качество на системата на основното образование, сравнително ниската квалификация на работната сила в селските райони, както и незадоволителното ниво на инфраструктурата - всички те допринасят за ниското ниво на доходите в селските райони [10]:

▣ Инвестициите в сферата на земеделието през 90-те години в Естония бяха доста по-ниски в сравнение с тези в Европейския съюз. Това доведе до понижаване и по-ниска конкурентно способност на качеството на продуктите, а наред с това, изискванията на Европейския съюз не бяха покрити;

▣ От друга страна, инвестициите в сферата на земеделието са по-ниски в Естония в сравнение с тези в Европейския съюз и нивото на цените на земеделските продукти в Естония през 1998 г. беше най-ниското в сравнение с държавите, кандидатстващи за членство.

Либералната селскостопанската политика на Естония в началото на 90-те години имаше ефект върху развитието на земеделието и селските райони в Естония, който може да се представи в два аспекта:

1. Бърз темп при структурните промени в земеделския производствен и преработвателен сектор: производството беше концентрирано в големи, пазарно ориентирани предприятия; като резултат беше постигната почти идеална структура по отношение на ефикасността.

2. Появиха се множество проблеми, свързани с развитието на селските райони и на предприятията в тях - те поставиха под въпрос устойчивостта на развитието на селските райони на Естония.

Нуждата от мерки в подкрепа на земеделието беше призната от правителството и политиките едва след като преговорите по присъединяването към Европейския съюз бяха вече започнали и условията за присъединяването - формулирани.

През 1993 г. беше създаден *Кредитния фонд за нуждите на земеделието и селските райони*³ - той предоставяше заеми с преференциални условия, предназначени за развитието на земеделието и на живота в селските райони.

През 1995 г. Парламентът прие Закон за организация пазара на земеделска продукция⁴. Този нормативен документ обедини всички мерки (вече изпълнени или такива, които предстои да бъдат изпълнени в бъдеще) в подкрепа на развитието на земеделието и селските райони.

Най-важните промени, засягащи подкрепата за развитието на земеделието и селските райони, започнаха през 1997 г., след основаването на Фондацията за регионално развитие. Финансовата подкрепа за земеделието, както и няколко национални програми, бяха финансирани от държавния бюджет.

Мерките, споменати по-горе съдържаха елементи на подкрепа както на доходите, така и на развитието на селските райони.

² Въпреки това, тези индикатори остават по-високи от средните за Европейския съюз (бележка на автора)

³ The Agriculture and Rural Life Credit Fund.

⁴ The Agricultural Market Organization Act

Следователно, това доближи политиките на Естония за развитие на земеделието и селските райони до Общата селскостопанска политика на Европейския съюз.

Трансформиране на политиките на Естония за развитие на земеделието и селските райони

Една от основните характеристики на селскостопанската политика на Естония през 90-те години беше фактът, че въпреки, че целите на селскостопанската политика и развитието на селските райони бяха вече формулирани, средствата, за тяхното постигане все още не бяха ясно определени. Единствено процесът на присъединяване към Европейския съюз доведе до въвеждането на промени в старата селскостопанската политика на Естония: целите на селскостопанската политика бяха определени и наличието на средствата за постигането на предначертаните цели беше гарантирано. Както се оказа обаче, програма САПАРД изигра важна роля при трансформирането на селскостопанската политика на Естония.

В края на 90-те години бяха въведени следните промени в селскостопанската политика на Естония:

- ▣ Броят на целите, определени в политиката се увеличи, а интердисциплинарният им характер се разшири. Целите на селскостопанската политика вече не бяха разглеждани отделно от другите политики, а като една комплексна част от икономическата система. Затвърди се убеждението, че постигането на целите на земеделието е свързано и с други подобни политики, като тези в сферата на околната среда и безопасността на храните;
- ▣ Приоритетите на селскостопанската политика бяха променени. Акцент беше поставен още и върху развитието на селските райони, а не само върху традиционните сектори на земеделието.

Стана ясно, че устойчивото развитие на земеделието не зависи само от ефикасността на производството, а също и от развитието на природната среда като цяло.

Преглед на промените, въведени в селскостопанските политики на Естония през 90-те години, е представен в Приложение 1.

Въпреки, че целите на селскостопанската политика следваше да обхващат едновременно реалните и институционалните аспекти на изравняването, в Плана за действие на правителството на Република Естония от 1999 г. за интегрирането на Естония към Европейския съюз [2], връзката между поставените цели и средствата за тяхното постигане не винаги беше ясно формулирана. Нека да илюстрираме казаното с един пример.

В сферата на ветеринарния контрол и безопасността на храните, Планът за действие на правителството постави целта "да бъдат съставени, в съответствие с Закона за храните, колкото е възможно повече изпълнителни актове" и "да бъдат приведени в изпълнение по-голямата част от разпоредбите, регулиращи производството и преработката на храни от животински произход, за да е възможно стартирането на модернизацията на предприятията". По-късно, в рамките на мерките за развитие на селските райони, беше спомената също и инвестиционната подкрепа, но не стана ясно каква трябва да е целта на адаптирането на предприятия, какъв следва да бъде ефектът върху бизнес организациите и как и до каква степен държавата ще подпомага бизнесмените при изпълняването на техните ангажименти.

По-късно, в следващите фази на процеса на интеграция, основните (реалните) възможности и отговорности, произтичащи от присъединяването към Европейския съюз, бяха определени и изследвани. От изложеното по-горе могат да бъдат изведени следните проблеми:

- ▣ Целите на селскостопанската политика се променяха със задълбочаването на процеса

на интеграция. В същото време, постигането на институционалното изравняване започна да доминира над постигането на реалното изравняване;

▣ Не беше ясно до каква степен процесът на интеграция (особено на възприемането на Общата селскостопанска политика) влияе върху конкурентоспособността на развитието на земеделците и селските райони на Естония в рамките на Европейския съюз.

Програма САПАРД предостави фондове за развитието на земеделския сектор и селските райони за целите на изпълнението на ангажиментите, произтичащи от въвеждането на *acquis communautaire*, но те не обхванаха пълния размер, необходим за целта. Европейският съюз финансира максимум 37,5% от повечето проекти в рамките на програма САПАРД. Следователно, изпълнението на програма САПАРД в държавите, кандидатстващи за членство, не означаваше, че Европейският съюз ще заплати за готовността за присъединяване, а че става въпрос за мотивиране на страните кандидатки и техните бизнесмени да мобилизират собствените си сили в предприсъединителния период. По-голямата част от разходите, свързани с присъединяването, трябваше да бъдат поети от самите страните кандидатки, кандидатстващи за членство и техните бизнесмени.

Като вземем под внимание състоянието на селскостопанската политика, съгласно която хората оперират в рамките на една напълно свободна търговия и при условията на ненамеса, програма САПАРД представляваше един забележителен крайъгълен камък в селскостопанската политика на Естония. Освен това, за целите на съвместното финансиране Европейския съюз, чрез програма САПАРД увеличи значително държавната помощ за земеделския сектор.

Също така, преди изпълнението на програма САПАРД, на разположение за развитието на земеделците и селските райони в Естония бяха

поставени и други видове чуждестранна подкрепа - ФАР, Световната банка, двустранни споразумения с донорски организации. Въпреки това, тези проекти нямаха за цел елиминирането на структурните проблеми на земеделския сектор и на селските райони като цяло. Това е също една от причините програма САПАРД да притежава уникален характер.

Между 2000 - 2003 г. Естония изразходва средно по 22 934 783 Евро годишно за подкрепа на развитието на земеделския сектор и селските райони⁵ [11]. При изпълнението на програма САПАРД бяха прибавени приблизително същите средства, т.е. средно по 22 653 453 Евро годишно. Участието на Естония в програма САПАРД възлизаше на средно 5 664 962 Евро годишно [12].

Тъй като други видове мерки, подпомагащи развитието на земеделците и селските райони бяха все още в сила, с изпълнението на програма САПАРД държавните помощи се увеличиха значително. Следователно, програма САПАРД доведе до количествен и качествени скок в политиката на Естония за развитието на земеделците и селските райони: нови мерки бяха изпълнени и бяха разпределени допълнителни финансови ресурси.

Промените в политиката на Европейския съюз за развитие на земеделците и селските райони. Перспективите пред Естония

Процесът на хармонизация на селскостопанските политики на Естония и Европейския съюз във връзка с присъединяването все още не е завършен. Структурните промени в Естония по отношение на развитието на земеделския сектор и селските райони ще се проявят в една по-дългосрочна перспектива: икономическите и институционални структури, които са характерни за Естония ще започнат все повече и

⁵ Тук не са включени компенсациите за загубите, нанесени в следствие на природни бедствия.

повече да приличат на съществуващите в Европейския съюз.

След разширяването на Европейския съюз, 80-90% от територията ще бъде заета от селските райони, където живее не повече от половината от населението на Съюза. Въпреки, че през последните години значението на производствения сектор се увеличи чувствително, земеделието и лесовъдството си остават най-големите ползватели на земята в държавите-членки на Европейския съюз. [13]

Присъединяването на 10 от страните от Централна и Източна Европа доведе до увеличаване на населението на селските райони и оттам броя на хората и териториите, зависещи от общата селскостопанска политика на Европейския съюз. Като се има предвид факта, че средствата, разпределени от Европейския съюз за нуждите на изпълнението на Общата селскостопанска политика са ограничени, следва да се вземе решение до каква степен и в кои сектори мерките в подкрепа на развитието на земеделието и селските райони, трябва да бъдат насочени. Следва да се определи и характерът на политическото споразумение относно преразпределянето на средства, както и каква ще е бъдещата насока на развитие на земеделските институции в Европейския съюз, при условията, определени от развитието на Общата селскостопанска политика.

В рамките на Общата селскостопанска политика е налице постепенна и бавна преориентация от селскостопанските политики, търсещи влияние върху пазара към политиките, търсещи влияние върху земеделските структури. Съотношението до момента е в полза на директното подпомагане, което възлиза на 65% от общия размер на земеделските субсидии на Европейския съюз. Субсидиите, предназначени за развитието на селските райони възлизат на около 16% от общия размер на земеделските субсидии. [14]

В бъдеще следва да се очаква стабилно повишаване на дела на структурните мерки за развитие на земеделието и селските райони. В

резултат на реформата, проведена през 1999 г. ("План 2000"⁶) в Общата селскостопанска политика бяха въведени различни мерки в подкрепа на развитието на селските райони [15]. Реформата от 2003 г. прибави нови мерки към Общата селскостопанска политика, насочени към подкрепата на развитието на селските райони, като те бяха разпределени в различни фондове - например, определена част от мерките, предназначени за развитието на селските райони започнаха да получават финансиране от фондовете в рамките на първото направление от Общата селскостопанска политика, т.е. организирането на пазарите и директното подпомагане [16].

В бъдеще се очаква важността на подобни мерки, които се намират в съзвучие с широките обществени интереси да нарасне: например, земеделските мерки, свързани с опазването на околната среда. Възможно е следните проблеми да излязат на преден план пред новите държави-членки на Европейския съюз:

- ▣ Структурните мерки изискват съвместно финансиране от реципиентите на субсидиите, а това може да ограничи възможностите за инвестиции и постигането на желаните цели;
- ▣ Като последица от присъединяването към Европейския съюз, нуждата от инвестиции ще бъде налице в множество райони. Поради тази причина следва да се направи избор кои сектори, дейности и предприятия следва да бъдат обект на подкрепа и как това следва да се обоснове от икономическа гледна точка;
- ▣ Тъй като с извършването на реформата в Общата селскостопанска политика се цели разширяване на ориентацията към пазара, в рамките на развитието на селските райони, възникна въпросът как тези цели следва да бъдат постигнати едновременно (и то по балансиран начин).

⁶ Agenda 2000

Основният източник на проблемите за новоприетите държави е задължението, поето във връзка с възприемането на организацията на съществуващия пазар. Като изключим факта, че цената на изпълнението на Общата селскостопанска политика е висока, Естония трябва да обърне внимание на следните аспекти/проблеми:

- ▣ Социо-икономическата ситуация в Естония се различава коренно от тази в Европейския съюз, съставен от 15 държави;
- ▣ В резултат на липсата на финансови ресурси в миналото, развитието на Естония е изостанало в сравнение с това на Европейския съюз, съставен от 15 държави и не е реалистично тези различията да бъдат елиминирани в рамките на един кратък период;
- ▣ Преди присъединяването, мерките регулиращи пазара на земеделските продукти, не бяха прилагани в Естония. Не съществува реален опит по отношение на администрирането на подобни мерки.

От друга страна, Естония беше задължена да възприеме институционалната структура на Общата селскостопанска политика - структура, която ще бъде значително реформирана в близкото бъдеще. Като се вземе под внимание реформата на Общата селскостопанска политика, Естония пое също и задължението да развие едновременно пазарно ориентирани институции и институциите, необходими за гарантиране на устойчивото развитие на земеделието и селските райони в Естония. Влиянието на традиционните селскостопански политики намалява, а значението на политиката за развитие на селските райони се увеличава.

ПРОГРАМА САПАРД В ЕСТОНИЯ

Програма САПАРД е специална програма за присъединяване в областта на земеделието и селските райони. Продължителността на изпълнението на програмата беше определена за периода 2000 - 2006 г.

База за изпълнението на програма САПАРД е Планът за развитие на селските райони, подготвен от всяка една от държавите, кандидатстващи за присъединяване.

Официалните цели на програмата, декларирани от Европейската Комисия, са:

- ▣ Създаване и фиксиране на рамка за подкрепата на земеделието и селските райони и за увеличаването на темповете на растеж на съответните сектори в предприемаческия период;
- ▣ Популяризиране на сътрудничеството, като целта е да се подготви изпълнението на Общата селскостопанска политика и мерките, свързани с нея;
- ▣ Разрешаване на специфичните структурни проблеми на земеделския сектор и селските райони.

Специфичните цели на програма САПАРД включват насърчаване на инвестициите в селскостопанските предприятия и предприятията, намиращи се в селските райони, като целта е тяхната продукция да бъде съобразена със съответните стандарти на Европейския съюз, институциите и администрацията в държавите-кандидатки, така че те да укрепнат, за да се гарантира ефективното изпълнение на Общата селскостопанска политика след присъединяването. Една от основните цели е да се създаде Агенция по плащанията за нуждите на изпълнението на Общата селскостопанска политика.

Програма САПАРД може да бъде сравнена с програмата за подпомагане на инвестициите, изпълнявана в Европейския съюз. Петнадесет от

мерките, които е възможно да бъдат приложени в рамките на програмата САПАРД, са споменати също и в Регламент 1257/1999 г. на Съвета, по отношение на подкрепата за развитието на селските райони от страна на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието. Само 4 от мерките се изпълняват единствено в рамките на програма САПАРД.

Състояние на развитието на земеделието и селските райони в Естония

Планът за развитие на селските райони определя и анализира проблемите и различията на земеделието и на селските райони в Естония, сравнени с тези в градските райони на страната и Европейския съюз, като в същото време дефинира на тази база и целите, стратегията и мерките, които следва да бъдат изпълнени в рамките на програма САПАРД.

Преимствата, слабостите, възможностите и рисковете, свързани с развитието на селските райони на Естония са представени накратко в SWOT анализа на Плана за развитие на селските райони. Този анализ се намира в основата на определянето на съответните цели, както и на приоритетните мерки за подкрепата на програма САПАРД.

SWOT анализът фокусира вниманието си върху секторите на земеделието, лесовъдството и риболова, както и върху преработвателния сектор, свързан с дейностите в селските райони, инфраструктурата и природната среда на селските райони. Анализът посочва редица положителни страни на селските райони на Естония, като наред с това цитира и документи, според които селските райони са изправени пред сериозни затруднения, с което се аргументира и прилагането на програма САПАРД.

Липсата на инвестиции както в производствения сектор, така и в преработвателния, се превърна в сериозна пречка пред развитието на селските райони:

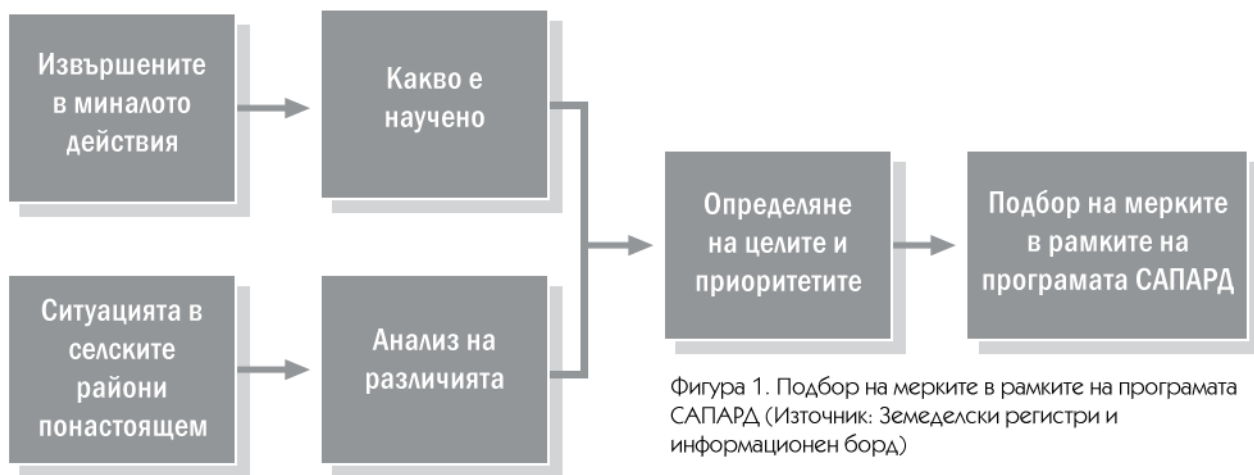
- ▣ Технологиите както в производствения сектор, така и в преработвателния са много остарели; качеството на продукцията и продуктите не отговаря на изискванията на Европейския съюз;
- ▣ Доходите в отделните сектори спадат; пропуските на ниво организация са очевидни;
- ▣ Съществува недостиг на качествено и адекватно професионално обучение; структурни затруднения са налице и в момента (броят на процедурите е огромен).

Всички тези фактори въведоха страната в спиралата на слабата конкурентоспособност на международните пазари и доведоха до създаването на тенденции към обезлюдяване на селските райони, като по този начин бяха застрашени основите на живота в селските райони.

SWOT анализът ясно показва, че е налице нужда от намиране на нов тласък и от преформулиране на стратегията за развитие на селските райони в контекста на програма САПАРД. Земеделските производители и преработватели имат нужда от мобилизиране на отделните сектори чрез инвестиции с оглед на подобряването на ефикасността и качеството, а това, от своя страна, ще доведе до гарантиране на стабилността на доходите на жителите на селските райони.

Мерките на програма САПАРД, свързани с подкрепата на инвестициите

Стратегията за развитие на селските райони е определена на базата на описанието на проблемите, различията и потенциала на земеделието и селските райони в Естония. Освен това, наученото от извършените в миналото действия е взето под внимание, като по този начин е извлечена полза от придобития вече опит. Логиката на формулирането на стратегията е илюстрирана във Фигура 1.



Фигура 1. Подбор на мерките в рамките на програмата САПАРД (Източник: Земеделски регистри и информационен борд)

Както вече споменахме, основа за изпълнението на програмата САПАРД е Планът за развитие на селските райони, подготвен от държавите, кандидатстващи за членство. Планът за развитие на селските райони беше подготвен от Министерството на земеделието в сътрудничество с други държавни агенции и координиран с различни неправителствени организации.

Целите на изпълнение на Плана за развитие на селските райони бяха:

1. Подобряване ефикасността на земеделското производство, привеждайки я в съответствие с изискванията на пазара;
2. Осигуряване на условия за устойчиво развитие на селските райони, с цел завършване на преобразуването на собствеността на земята и администрацията;
3. Подпомагане развитието на социално-икономическата сфера и инфраструктурата на селските райони;
4. Осигуряване на развитието на конкурентоспособна и ефективна преработвателна индустрия.

В хода на подготовката на Плана за развитие на селските райони бяха подготвени редица

изследвания върху състоянието на въпросните сектори, като целта беше да се определят основните проблеми във всеки един от тях. Четирите основни мерки, които следваше да бъдат изпълнени в рамките на Плана за развитие на селските райони бяха формулирани именно на базата на резултатите от тези изследвания. Мерките, които представляват интегрална част от политика на Естония за развитие на земеделието и селските райони, включват:

- Инвестиции в земеделските стопанства;
- Подобряване преработката и маркетинга на селскостопанските и рибните продукти;
- Развитие и диверсификация на икономическите дейности;
- Развитие и подобряване на между-селищната инфраструктура.

Според плановете, изпълнението на тези мерки трябваше да бъде подпомогнато от изпълнението на мярка, свързана с техническата помощ. Тя обаче не беше изпълнена.

Допълнителни мерки също бяха планирани, като част от тях бяха изпълнени в по-късен етап:

- Обновяване и развитие на селата (мярката беше изпълнена по-късно);

- ▣ Развитие на селскостопански дейности, целящи опазването на околната среда (мярката не беше изпълнена);
- ▣ Лесовъдство (мярката не беше изпълнена);

Планът за развитие на селските райони съдържа описание на проблемите, които следва да бъдат разрешавани не само чрез подпомагането, осигурено в рамките на програма САПАРД, но и с помощта на средствата, осигурени за целите на изпълнението на мерки, финансирани от държавата. Тези мерки са разпределени в три категории:

- ▣ Мерки, свързани с регулирането на пазарите;
- ▣ Подкрепа от държавния бюджет;
- ▣ Мерки, свързани с развитието.

ОЦЕНКА НА ПРОГРАМА САПАРД В ЕСТОНИЯ

Целите на програма САПАРД и средствата за тяхното постигане

Според концепцията на програма САПАРД, прозрачността на целите на Естония и Европейския съюз в рамките на изпълнението на Програмата, беше налице. Програма САПАРД беше организирана по модела на структурните фондове на Европейския съюз и включва същите мерки и планове за подпомагане, като например, Секцията по ориентиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието.

Съвместимостта на целите беше гарантирана по друг начин: изпълнението на програма САПАРД имаше децентрализиран характер, контролът на Европейската комисия върху цялостното протичане на процеса в неговите различни фази, беше гарантиран.

- ▣ Изпълнението на програмата беше поставено в съответствие с националния план за развитие на селските райони, който се нуждаеше от одобрението на Европейската Комисия;
- ▣ Изпълнителната институция по програма САПАРД трябваше да бъде акредитирана от Европейската комисия;
- ▣ Процедурата по изпълнението на програма САПАРД и процесът на предоставяне на подкрепа бяха оценявани от Европейската комисия;
- ▣ Одобрението на Европейската комисия беше необходимо за внасянето на промени в програма САПАРД и въвеждането им в условията на Естония.

От гледна точка на Европейския съюз, тези изисквания са оправдани, особено по отношение на целите на земеделието и на живота в селските райони. Съвместимостта на програмата с целите на други политики на Европейския съюз е гарантирано, наред с наличието на контрол върху изразходването на фондовете, разпределени от Европейския съюз. От гледна точка на администрацията, факт е че същите изисквания се поставят и пред държавите-членки на Европейския съюз за използването на средствата на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, е също важен.

От изложеното по-горе не можем да заключим, че програма САПАРД би могла да се намира в противоречие с някои от политиките на Естония за развитие на земеделието и селските райони. Спектърът на политиките за развитие на земеделието и селските райони на Европейския съюз беше и все още е доста по-широк в сравнение с този на Естония. Като последица от това, както и под влиянието на структурата на програма САПАРД, Естония имаше възможност да избира между различните мерки за подкрепа в съответствие със заданията на национално ниво. Това се потвърждава от факта, че Естония започна да изпълнява програма САПАРД с малък

брой мерки - концентрира вниманието си върху сферите, които са традиционни по отношение на развитието на земеделието и селските райони в Естония. Проблемите на програма САПАРД не произтичат толкова от целите, определени от програмата, колкото от нейното изпълнение.

Проблеми, възникнали при изпълнението на програма САПАРД и последиците от тях

Ако се вгледаме по-внимателно в структурата на програма САПАРД, е възможно да открием възникването в хода на изпълнението на програма САПАРД на следните проблеми:

- ▣ Висока стойност;
- ▣ Много кратък период на изпълнение;
- ▣ Наличие на бюрокрация;
- ▣ Не бяха взети под внимание някои от основните аспекти на политиките на Европейския съюз.

Нека да разгледаме по-внимателно споменатите по-горе проблеми.

Високата стойност на изпълнението на програма САПАРД

Създаването на администрация и механизми за контрол в Естония, които да отговарят на изискванията на Европейския съюз, беше свързано с големи разходи. В периода преди стартирането на програма САПАРД, Естония не изпълни нито една мярка в сферата на защитата и подкрепата на секторите на земеделието и живота в селските райони, която да заслужава да бъде спомената. Поради тази причина, администрацията трябваше да бъде изградена от самото начало и инвестициите трябваше да бъдат направени в рамките на много кратък период.

През 1998 г., шест служителя в Министерството на земеделските дела започнаха подготовката

на програмата САПАРД [17]. През 2003 г. повече от 100 души работеха в Земеделския регистър и Информационни борд на Естония, създадена като администрация на програма САПАРД [14]. Разходите, свързани с оперирането на Земеделския регистър и Информационния борд на Естония се увеличиха през 2001 - 2003 г. от 1 662 404 Евро до 7 225 064 Евро [11]. В същото време се увеличи и размерът на инвестициите - от 7 896 419 Евро до 66 272 379 Евро [12].

Действителната цена на изпълнението на програма САПАРД е дори още по-висока, тъй като споменатите разходи не включват в себе си разходите, свързани с развитието на законодателството, капиталовите разходи на изпълнителните институции, както и голяма част от средствата, вложени в развитието на човешките ресурси (например, разходите, свързани с обучение). Споменатите разходи изобщо не бяха възстановени от Европейския съюз или получаваха финансиране в рамките на програмата ФАР, но само до определена степен.

Както стана ясно от резултатите от изследването, проведено от OU Self II [17], един от основните проблеми при изпълнението на програма САПАРД, се оказа, че е свързан с недостига на капитали в сферата на човешките ресурси. Въпреки, че съществуваша кадри на ръководно ниво (това са хората, които от самото начало отговаряха за изпълнението на програма САПАРД в Естония), с напредването на подготовката, нуждата от специалисти, които да се заемат с изпълнението на детайлите по отношение на изпълнението на програма САПАРД, нарасна.

За да е възможно даден специалист да бъде в състояние да работи върху детайлите на програма САПАРД, той трябва да разбере характера на програмата като цяло. По време на подготовката на програма САПАРД беше възможно да се придобият необходимите умения, а това следваше да бъде изпълнено в рамките на много кратък период от време. Оказа се, че едно от основните препятствия е текучеството на работната сила в публичния сектор на Естония.

Публичният сектор на Естония не винаги е в състояние да се конкурира с частния сектор чрез наемането на специалисти. Движението на служителите между частния и държавния сектор е често срещано явление. В по-малка или в по-голяма степен, движението на персонала оказва негативно влияние върху изпълнението на програма САПАРД в Естония и представлява проблем при изпълнение на Националния план за развитие (тъй като хората, притежаващи опит, свързан с изпълнението на програма САПАРД, напуснаха своите работни места). Предварителният доклад за акредитирането на Земеделския регистър и Информационния борд на Естония като данъчна агенция, обхваща слабостите, липсата и лошото състояние на човешките ресурси в Естония. [18]

В един по-широк контекст, сравнение може да се направи между изпълнението на програма САПАРД и реформите, извършени в Естония (в страните от Централна и Източна Европа). Преходът от тоталитарното общество към демокрацията и от плановата икономика към капиталистическата икономика от пазарен тип, беше завършен в срок по-кратък от необходимия за създаването на ефективни държавни структури. Подобни процеси се наблюдаваха също и при изпълнението на програма САПАРД: на първо място следва да споменем, че иницирането и изпълнението на програма САПАРД беше вече започнало и едва тогава структурите бяха адаптирани, а процедурите - изпълнени; обучението се извършваше в същото време, докато протичаше изпълнението на всички тези дейности.

Времевият аспект на изпълнението на програмата САПАРД

Подготовката и изпълнението на програма САПАРД бяха извършени в много кратък период. Периодът на подготовка започна през 1999 г. и на практика готовността беше постигната през 2001 г. Изпълнението на програма САПАРД (приемането на кандидатури) започна през месец юли 2001 г. [13]

В действителност, изпълнението на програма САПАРД беше планирано за 2000 - 2006 г., но всъщност то започна през 2001 - 2004 г. Поради наличието на кратък период от време за подготовка, програма САПАРД стартира една година по-късно в сравнение с първоначалните планове. Краят беше свързан с присъединяването на страната към Европейския съюз на 1 май 2004 г.

В рамките на сравнително кратък период от време, едновременно беше създадена законодателната рамка на програма САПАРД и администрацията ѝ. Почти веднага след изпълнението на програма САПАРД започна подготовката за изпълнението на Общата селскостопанска политика и Структурните фондове. Това доведе до значително натоварване на администрацията.

Таблица 1 предлага преглед на изпълнението на програма САПАРД в Естония и показва активността при представянето на кандидатури по време на изпълнението на програма САПАРД. Изглежда, че с всяка изминала година програма САПАРД ставаше все по-интересна.

**Таблица 1 - Одобрени инвестиции в рамките на програмата САПАРД през 2001 - 2003 г.
(в Евро)**

Година	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Инвестирана сума	18 547 113	48 189 259	141 800 412
От които публичният сектор участва с:	7 893 068	20 291 896	66 244 254

Източник: Земеделски регистри и информационен борд

Увеличаването на обема на инвестициите през 2001 - 2002 г. в рамките на програма САПАРД не се дължи на повишаването на интересите на предприятията към инвестициите, а на факта, че администрацията и кандидатите за получаването на субсидиите придобиха по-голям опит. Например хармонизирането на законодателството на Естония в областта на ветеринарната хигиена и хигиената на храните, към законодателството на Европейския съюз, беше вече започнало преди стартирането на програма САПАРД. Поради тази причина, предприятията бяха наясно със своите нужди от инвестиции. От гледна точка на икономиката, щеше да бъде по-разумно тези инвестиции да бъдат разпределени в рамките на няколко години, но фондовете, предназначени за изпълнението на програма САПАРД, бяха изразходени напълно през 2003 г.

Бюрократичният характер на програмата САПАРД и готовността на предприятията за кандидатстване за подпомагане

Редът, свързан с представянето на кандидатури за получаването на подпомагане от програма САПАРД е бюрократичен и включва в себе си механизмите за контрол, прилагани от Европейския съюз. Проектите на предприятията, представили кандидатура за подпомагане от програма САПАРД се оценяват в съответствие с бизнес плановете. Следва оценяване съгласно формални и специални критерии. За представянето на липсващи документи или отстраняване на грешки, бяха определени срокове.

Паралелно с увеличаването на инвестиционното подпомагане в рамките на програма САПАРД, броят на представените през 2001 - 2003 г. кандидатури, както и ефективността на инвестиционното подпомагане, се увеличи (Таблица 2). Това може да се обясни с наличието на два факта:

1. Бизнесмените придобиха опит при представянето на кандидатури за подпомагане от програма САПАРД;
2. Професионалните мениджъри на проекти започнаха да предлагат своите услуги при подготовката на проекти.

Таблица 2 - Брой на проектите, представени в рамките на програмата САПАРД

Година	2001 г.	2002 г.	2003 г.*
Брой на представените проекти	248	674	1 832
Брой на одобрените проекти	130	509	1 323
В %	52.4	75.5	72.2 (81.7**)

* През 2003 г., помощите за обновяване и развитие на селата бяха предоставени под формата на допълнителна мярка;

**Без мярката за обновяване и развитие на селата;

Източник: Земеделски регистри и информационен борд

Програма САПАРД беше базирана на модела на Секцията за ориентиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието на Европейския съюз и насочена основно към развитието на малки и средни предприятия в селските райони. В същото време при получаването на инвестиционно подпомагане се прилагаха няколко условия:

- ▣ Предприятието да е било активно в дадената сфера през последните три години;
- ▣ Предприятието да е икономически стабилно;
- ▣ Разпределянето на средствата, предназначени за подпомагане, се извършва след като инвестицията е факт.

Споменатите критерии гарантираха целесъобразността на изразходването на фондовете на Европейския съюз, но имаха и някои негативни аспекти. На съществуващите и успели предприятия беше дадено предимство при кандидатстването за инвестиционно подпомагане и новосъздадените и малките компании изпаднаха в затруднение. По-малките предприятия бяха възпрепятствани при кандидатстването си за инвестиционно подпомагане от програма САПАРД от една страна от бюрокрацията, а от друга от финансирането, което представляваше задължително условие за инвестицията - и в двата случая разходите на малките компании бяха значителни.

В допълнение към това можем да отбележим, че възможностите пред предприятията бяха повлияни от атмосферата извън рамките на програма САПАРД. Тъй като Естония не беше изпълнила политики, които да стабилизират и регулират пазарите на земеделска продукция, производителите и преработвателите на земеделските продукти зависеха от ситуацията на световния пазар. Нестабилният характер на доходите доведе до намаляване на инвестиционните възможности предимно на малките и средни предприятия.

Вторият важен фактор, който оказва влияние върху инвестиционните възможности на малките и средни предприятия беше конкуренцията вътре в държавата. Така например, през 2003 г., анкета, подготвена от Министерството на земеделието сред производители на свинско месо, имаше следните резултати:

- ▣ По-стабилни икономически показатели⁷ притежаваха големите, вертикално интегрираните предприятия, чиито капитали бяха собственост на чужди компании - те вече бяха инвестирали в производствения процес;
- ▣ Конкурентни цени бяха предлагани на големите компании от страна на старите предприятия, чието производствено оборудване беше морално остаряло и които не бяха инвестирали в производствения процес - тези предприятия биха отпаднали от бизнеса след присъединяването към Европейския съюз;
- ▣ От икономическа гледна точка, най-трудна беше ситуацията при малките и средни предприятия, които имаха желание да инвестират в производствения процес, но не разполагаха с необходимите средства за реализирането на подобни инвестиции и следователно за получаването на подпомагане от фондовете.

Присъединяването към Европейския съюз доведе до отпадането от пазара на старите предприятия с остаряло оборудване, но по време на предприсъединителния период те представляваха неравностойна конкуренция на малките и средни предприятия. Програма САПАРД предлагаше подкрепа главно на големите предприятия, а не на малките и средни такива. Следователно, Програмата не доведе до елиминирането на структурните проблеми на пазара (възникнали в следствие на преходния период).

⁷ Те бяха оценявани в съответствие с финансовите индикатори, по подобие на методологията на програма САПАРД.

Инвестициите в рамките на програмата САПАРД

Общите разходи за изпълнението на мерките, предвидени в Плана за развитие на селските райони в периода 2000 - 2006 г. възлизат на не повече от 225 милиона евро. В съответствие с правилата, заложен в Регламента за програма САПАРД, публичното подпомагане може да достигне до 50% за инвестициите, генериращи печалба. В случая с Естония става въпрос за около 113 милиона евро. [12]

Делът на Общността към публичното финансиране, по правило, е 75%, като изключение представлява Мярка 5 (техническа помощ) - там делът на Общността е 100%. По този начин делът на Общността възлиза на максимум 85 милиона евро за изпълнението на програма САПАРД в Естония. Финансирането на национално ниво възлиза на 28 милиона евро, а частното съвместно финансиране - на 110 милиона евро. [12]

Таблица 3 представя общ преглед на програма САПАРД. Най-мощните инвестиции в рамките на програмата САПАРД са направени в полза на земеделското производство (над 52%). Следват мерки, насочени към подобряване на производството и маркетинга на земеделските продукти (26%) и диверсификацията на дейностите в селските райони (18%). В рамките на съществуващите мерки по програма САПАРД, в периода 2001 - 2003 г., на практика всички налични средства бяха разпределени (99%).

Като последица от гореспоменатото, в Естония съществуваше голям интерес към програмата САПАРД и голяма нужда от нейното изпълнение. В рамките на мерки 2 и 3, дори по-голям дял от фондовете беше изразходван, в сравнение с предвидените в бюджета средства. Това беше възможно поради наличието на неизразходвани средства в рамките на мярка 4 - те бяха пренасочени към други мерки, съгласно одобрението на Европейската комисия.

Таблица 3 - Бюджет и използване на фондовете на програмата САПАРД за периода 2001 - 2003 г. (в Евро)

	Бюджет			Инвестиции			
	Допустими разходи	Допустимо подпомагане	% от общия бюджет	Инвестиции на базата на кандидатури	% от общия бюджет на дадената мярка	Одобрени инвестиции	% от общия бюджет на дадената мярка
Мярка 1	73 523 773	32 479 817	51,5	84 075 559	114,4	73 127 521	99,5
Мярка 2	36 921 665	18 464 028	25,9	49 812 612	134,9	38 378 847	103,9
Мярка 3	25 353 686	12 641 692	17,8	37 694 994	148,7	26 951 473	106,3
Мярка 4	4 230 940	2 115 470	3,0	4 288 461	101,4	3 342 571	79,0
Мярка 6	2 805 714	2 243 293	2,0	4 365 154	155,6	-	
ОБШО	142 771 867	67 937 909	100,0	180 236 779	126,2	141 806 803	99,3

Източник: Земеделски регистри и информационен борд; изчисленията са подготвени от автора.

Най-голям брой проекти беше представен от Земеделския регистър и Информационния борд на Естония в рамките на мярка 1 по програма САПАРД (Таблица 4) - тази мярка разполагаше с най-големия бюджет за Програмата. Значително по-малък беше броят на проектите в рамките на други мерки. Това, обаче, не означава непременно липса на интерес към тези мерки. Така например, средният размер на инвестициите по проектите, изпълнени в рамките на инвестиционното подпомагане за подобряване на преработката и маркетинга на земеделската продукция беше пет пъти по-голям в сравнение с този в рамките на мярката, насочена към земеделското производство. Това се дължи на два факта - че съществува сравнително малък брой действащи предприятия, работещи в сектора на производството на храни и че производството е силно централизирано.

Най-голям брой проекти бяха одобрени в рамките на Мярка 1 - 859. Отново в рамките на Мярка 1, броят на одобрените проекти в

сравнение с броя на представените проекти, беше най-голям - 86%. В същото време, следва да подчертаем, че през 2003 г. Мерки 2 и 3 излязоха извън рамките на предоставения бюджет, което автоматично доведе до намаляване броя на одобрените проекти.

Ако погледнем по-отблизо одобрените проекти, можем да забележим, че в рамките на Мярка 2, инвестиционните проекти, чиято стойност е над средната, бяха именно онези, които получиха подпомагане. Това не означава, че за предприятията от хранителната индустрия е по-лесно да получат инвестиционно подпомагане. Предположението, обаче, не може да се отнесе и към други мерки от програма САПАРД. Ако обърнем внимание на предприятията, получили подпомагане, можем да направим следното заключение: в рамките на Мерки 1 и 2 почти всички големи предприятия - производители и преработватели на земеделска продукция в Естония (в секторите, обхванати от изпълнението на програма САПАРД), представиха свои кандидатури за инве-

Таблица 4 - Одобрените в рамките на програмата САПАРД проекти и инвестициите, свързани с тях, за периода 2001 - 2003 г. (в Евро)

	Проекти			Инвестиции		
	Брой на представените кандидатури	Брой на одобрените кандидатури	%	Среден размер на инвестициите, направени на базата на кандидатурите	Среден размер на одобрените инвестиции	%
Мярка 1	1000	859	85,9	843 63	85 002	101,2
Мярка 2	130	91	70,0	383 469	421 816	110,1
Мярка 3	372	278	74,7	101 619	97145	95,7
Мярка 4	118	95	80,5	36 430	35 151	96,8
Мярка 6	212			20 452	-	
ОБЩО/ СРЕДНО	1832	1323	72,2	120 793	149 553	108,9

Източник: Земеделски регистри и информационен борд; изчисленията са извършени от автора.

стиционнно подпомагане и го получи. На базата на факта, че обхватът на бюджета на програма САПАРД беше действително широк и като вземем под внимание и максималния размер на годишното подпомагане, можем да видим, че съществуваша достатъчно средства за

предоставяне на подкрепа както на големите, така и на по-малките компании.

Както стана ясно от Таблица 3, разпределянето по мерки на планираните по програма САПАРД фондове, не отговаряше на интересите на кандидатите. Така например, в рамките на мерки

Таблица 5 - Предвидени и действително изразходвани в рамките на подмерките средства по програмата САПАРД за периода 2001 - 2003 г. с тях, за периода 2001 - 2003 г.

	Предвидени	Действителни	В %
Мярка 1			
Производство на млечни продукти	20%	8%	-12%
Обори	30%	15%	-15%
Защита на културите, използване на органични торове и размножаване на семената	10%	4%	-6%
Култивация	30%	72%	42%
Диверсификация на земеделското производство	10%	0%	-10%
Мярка 2			
Преработката на млечни продукти	40%	26%	-14%
Преработката на месни продукти	30%	52%	22%
Преработката на рибни продукти	30%	23%	-7%
Мярка 3			
Селски туризъм и свързаните с него дейности	30%	30%	0%
Занаятчийски дейности	20%	3%	-17%
Обслужващи предприятия	10%	57%	47%
Ферми за раци и развъдници за риба	20%	7%	-13%
Преработка на храни в малки предприятия	20%	3%	-17%
Мярка 4			
Системи за електроснабдяване	20%	6%	-14%
Пътна мрежа за достъп до предприятията	30%	36%	6%
Водопровод и канализация	40%	58%	18%
Телекомуникации	10%	0%	-10%

2 и 3 от програма САПАРД, се търсеше повече подпомагане в сравнение с размера на наличните фондове. Мярка 4, от друга страна, не беше използвана докрай. Както става ясно от Таблица 5, съществуваша също различия между предвидените и действително изразходваните средства по програма САПАРД в рамките на подмерките.

Например, в сектора за производство на мляко и млечни продукти, който е приоритетен за Естония, предвиденият размер на подкрепата от фондовете на Мярка 1, беше 20%, а подкрепата за преработката на мляко и млечни продукти от фондовете на Мярка 2 беше 40%. В действителност, обаче, бяха изразходвани съответно по 8% и 26% от предвидените средства. В качеството на алтернативни сектори - такива, които са в състояние да изразходват подкрепа, която е по-голяма от предвидената, бяха определени растениевъдството (+ 42% в сравнение с предвидените), в рамките на мярката за инвестиционно подпомагане за земеделското производство, от една страна, а от друга - преработката на месо (+ 22% в сравнение с предвидените), в рамките на инвестиционно подпомагане за хранителната индустрия.

Мярката, насочена към диверсификация на дейностите в селските райони, следваше да бъде изпълнявана самостоятелно, тъй като голяма част от подкрепата беше изразходвана за запазване на съществуващите работни места (в сферата на услугите) и по-малка част от нея беше предоставена за нуждите на диверсификацията на живота в селските райони и създаването на нови работни места, с изключение на сферата на селския туризъм.

ОБОБЩЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОЛИТИКАТА

Програма САПАРД е специална предприсъединителна програма за предоставяне на подкрепа, която беше изпълнявана в полза на селските райони и земеделието на Естония. Средната стойност на изпълнението на програмата беше 354,3 милиона (22,6 милиона евро) годишно. Беше създадена институция, наречена Земеделския регистър и Информационния борд на Естония - целта ѝ беше да администрира инвестиционното подпомагане в рамките на програмата САПАРД. По-късно Земеделския регистър и Информационния борд на Естония беше акредитирана от Европейския съюз в качеството на Агенция по плащанията във връзка с Общата селскостопанска политика.

Програма САПАРД беше инструмент, необходим за развитието на селските райони и земеделието на Естония и за постигане на готовност за присъединяване към Европейския съюз. Позитивното въздействие на програма САПАРД се състои основно в поставянето на селските райони на Естония в съответствие с регулациите на Европейския съюз. Това беше процес, който протичаше едновременно с хармонизирането на законодателството на Естония с това на Европейския съюз - *acquis communautaire*.

Беше създадена институционална структура за изпълнение на Общата селскостопанска политика. Въпреки, че тази структура не беше специално спомената сред целите на програма САПАРД, тя беше поне толкова важна, колкото самото подпомагане за постигане на изравняване с Европейския съюз при присъединяването. Можем да заключим, че програма САПАРД постигна целта си, свързана с институционалното изравняване и позволи на Естония да се присъедини към Европейския съюз на 1 май 2004 г.

При изпълнението на програма САПАРД и преминаването към използването на

структурните фондове на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, възникнаха многобройни проблеми. Като вземем под внимание разликите в ситуацията по отношение на сектора на земеделието и селските райони на Естония, сравнена с тази в старите държави-членки и факта, че е невъзможно Естония да възприеме безпроблемно пазарната структура на Европейския съюз, можем да заключим, че програма САПАРД само отчасти е допринесла за постигането на реално изравняване на селските райони на Естония с Общността.

Стартовата позиция на селските райони на Естония се различава от тази на Европейския съюз:

▣ **Проблеми, свързани със земеделието:** степента на достъпност на кредитите е ниска, машините са остарели, съществува ниска степен на достъпност на пазарите и слабо развитие на кооперативните дейности; пазарите на земя не функционират правилно. Наред с това, хранително-преработвателната индустрия е неефективна поради претоварване и липса на машини.

▣ **Проблеми, свързани със селските райони:** като цяло, териториалната, икономическата и социалната инфраструктура на селските райони е слабо развита. Пример за това е липсата на представителни организации и мрежи, лошото качество на пътищата, електричеството и жилищното настаняване. Като цяло, доходите в селските райони са ниски, особено в сферата на земеделието. Те често са обвързани с упадъка на земеделието. Освен това, цялостното ниво на образованието е ниско, което означава, че се наблюдава липса на обучена работна ръка, а също и че опитът, който е нужен за създаването на бизнес организации е недостатъчен. Възрастовата структура е като цяло неблагоприятна - ситуация, влошавана допълнително от миграцията на младото население. Накрая, структурната

безработица е постоянен фактор и възможностите за създаване на алтернативна заетост са малко.

Поради факта, че програма САПАРД беше насочена към постигането на две (противостоящи си) цели - да разреши едновременно проблемите, свързани с развитието на земеделския сектор и селските райони, които са характерни за държавата, от една страна, а от друга - да доведе до постигането на институционално изравняване, беше извършена трансформация на политиките, свързани с развитието на земеделието и селските райони на държавите, кандидатстващи за членство. Постигането на институционално изравняване започна да доминира над стремежа за разрешаването на проблемите, специфични за дадената държава, кандидатстваща за членство.

В резултат на споменатото по-горе, държавите, кандидатки изпълниха само някои от възможните мерки за подкрепа. Изборът беше направен в полза на развитието на традиционните производствени селскостопански сектори и продукти, докато мерките, свързани с опазването на околната среда и развитието на продукцията, останаха на заден план.

Този вид развитие е резултат от нуждата от подкрепа в социалната сфера, наред с нуждата от подкрепа в сферата на икономиката. Без тази подкрепа, въпросните сектори биха изпаднали в затруднения при постигането на изравняване при присъединяването. От друга страна, тъй като разходите, свързани с управлението на програма САПАРД бяха за сметка на държавите, кандидатстващи за членство, сравнително малък брой мерки бяха приети.

Независимо от факта, че програма САПАРД се изпълняваше в обратна последователност, преминаването към подкрепата на структурните фондове за нуждите на сектора на селските райони на Естония е от голямо значение. Поради липсата на значими планове за подкрепа на развитието на селските райони в Естония преди програма САПАРД, секторът беше пазарно ориентиран. развитието беше възпрепятствано

от липсата на инвестиции в сферите, които не са достатъчно печеливши.

Положителното въздействие на програма САПАРД:

- ▣ Полагане на основите на плановете за подпомагане и подобряване на секторите, свързани с развитието на селските райони;
- ▣ Разширяване на сътрудничеството за изпълнението на Общата селскостопанска политика и свързаните с нея дейности;
- ▣ Предоставяне на подкрепа за целите на изпълнението на изисквания на Европейския съюз, свързани с присъединяването, чрез инвестиции във ветеринарната област, хигиената на храните, здравеопазването, качеството, защитата на животните и други;
- ▣ Засилване подкрепата за ускоряване разстежа на селските райони през предприсъединителния период.

В заключение можем да добавим, че се създаде ситуация, при която предприятия, действащи в определени сектори постигнаха институционално изравняване (готовност за присъединяване), но структурните проблеми, като например свързаните с конкурентоспособността след присъединяването към Европейския съюз, бяха оставени неразрешени. Следователно, може да се планира въвеждането на промяна в целите на подпомагането във връзка с използването на структурните фондове на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието - това ще бъде стъпка към разширяване на развитието на продукцията, специализацията и ефективността, както и към подобряване характеристиките на околната среда, наред с изпълняването на изискванията на Европейския съюз. От казаното дотук можем да заключим, че целите на програма САПАРД бяха постигнати само частично.

Приложение 1

	Политиката на Естония в областта на селското стопанство и развитието на селските региони	1992 - 1995	1995 - 2000	2000 - 2006 План за развитие на селските райони	2004 - 2006 План за развитие на селските райони, Национален план за развитие
Стабилизиращи мерки	Стабилизиране пазара на национални хранителни продукти; Снабдяване на населението с национални основни хранителни продукти	Снабдяване на населението с качествена храна на достъпни цени	Спомагане прилагането на достиженията на европейското законодателство, свързани с Общата селскостопанска политика и политиките, свързани с нея	Обща селскостопанска политика	
Мерки за развитие	Развиване на ферми и асоциации; реструктуриране и приватизация на преработващата промишленост	Поддържане развитието на конкурентоспособни стопански и пазарни структури, както и на икономическите отношения	Подобрване ефективността на селскостопанското производство и приваждането му в съответствие с пазарните изисквания; Осигуряване развитието на конкурентоспособна и ефективна хранително-преработвателна индустрия	Структурно укрепване и реструктуриране на земеделието и горско стопанство; Подобрване на проивадаството и маркетинг; Инвестиции за намаляване себестойността и повишаване качеството на продуктите; Елиминирване неравностойните условия за проивадаството	
	Животът в селските райони	Развиване на слаборазвитите селски райони	Гарантиране на социалната среда и качеството на живота на селското население на средно за страната ниво, с оглед запазването на населените места, жизнеността и развитието на селските райони	Принос в социално-икономическото и инфраструктурното развитие на селските райони; Осигуряване на условия за устойчиво развитие на селските райони.	Развитие на адекватен жизнен стандарт и равнообразяване на дейностите в селските райони
	Други			Подобрване на хигиената и условията за отглеждане на животни; Подобрване на условията на труд на фермерите; Инвестиране в инфраструктурата на селските райони; Защита на околната среда	Подобрване на хигиената и условията за отглеждане на животни; Подобрване на условията на труд на фермерите; Инвестиране в инфраструктурата на селските райони; Защита на околната среда

БИБЛИОГРАФИЯ

- 1 Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping (Euroopa Leping). Riigiteataja, RT II, 01.01.1995, 120.
- 2 Vabariigi Valitsuse tegevuskavad Eesti integreerimiseks Euroopa Liitu vahemikus 1999-2003 [http://www.mfa.ee/est/euro/kat_260/] 02.12.2004
- 3 Varblane, U. Euroopa Liiduga uhinemise moju konvergentsiprotsessile Eestis. Tartu Ülikool, Euroopa Kolledzi toimetised nr. 26, Tartu: 2004, 31 lk.
- 4 Varblane, U., Toming, K., Selliov, R., Riik, H., Tamm, D. Voimalikud majanduspoliitilised instrumendid Eesti põllumajandussaaduste ja -toodete hindade uhtlustumiseks Euroopa Liidu hindadega. Tartu: 2001, 106 lk.
- 5 Pre-Accession Strategy, 02.12.2004 [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/index.htm>]
- 6 Ulevaade Eesti põllumajanduspoliitikast aastatel 1986-1996 (originaaltekst: Review of Agricultural Policies: Estonia), OECD, Pariis: 1996, 249 lk.
- 7 Maamajanduse ulevaade 1995. Põllumajandusministeerium, Tallinn 1996, 128 lk.
- 8 Põllumajandus ja maaelu. Ulevaade 1998. Põllumajandusministeerium, Tallinn 1999, 142 lk.
- 9 Eesti Maaelu Arengukava 2000-2006 (SAPARD programm). Põllumajandusministeerium, Tallinn: 2000, 213 lk.
- 10 Johansson, H., Rabinowicz, E. Developing Integrated Policy for Rural and Regional Areas in the Baltic Countries. Seminar on Agriculture and Rural Incomes, Labour Mobility and Rural Development Policies in Estonia, Latvia and Lithuania, Tallinn: 2003, 15 p.
- 11 Riigieelarved 2000-2003, 10.12.2004 [<http://www.fin.ee/?id=366>]
- 12 SAPARD aruanded 2001-2004, 12.12.2004 [<http://web.pria.ee/SAPARD/Est/statistika.html>]
- 13 Rural development in the EU. MEMO/04/180. European Commission press release, 08.12.2004 [<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/180&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>]
- 14 Voneki, E. Zur Bewertung des Ungarischen SAPARD-Programms unter besonderer Berücksichtigung der Investitionen im Milchsektor. Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Discussion Paper No. 59, Halle: 2004, 32 p.
- 15 Europe's Agenda 2000: Strengthening and widening the European Union, 08.12.2004 [http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm]
- 16 Bastiaansen, A. Rural Development Policy, 05.12.2004 [<http://www.respublica.ee/?id=6089>]
- 17 SAPARD naidisjuhtum. SELF II OU, Tartu: 2001, 44 lk.
- 18 Eel-akrediteerimise aruanne põllumajanduse registrite ja informatsiooni ameti valmisoleku kohta EAGGF garantii osa meetmete ja funktsioonide rakendamiseks. Ernst & Young Baltic AS, Tartu: 2004, 190 lk.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	77
ВЪВЕДЕНИЕ	81
ПРОБЛЕМИ	83
АГЕНЦИЯ САПАРД	85
ДРУГИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ИНСТИТУЦИИ	86
ПРЕПОРЪКИ	88
ОБЩИ ФИНАНСОВИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД	91
ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА	101
БАНКОВО ДЕЛО И ДОСТЪПНОСТ НА ЗАЕМИТЕ	101
НАЦИОНАЛНА ПОЛИТИКА	102
ОЦЕНКА НА ЦЕЛИТЕ НА ПРОГРАМАТА И РЕАЛНИТЕ РЕЗУЛТАТИ	103
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКАТА	104
КАПАЦИТЕТ НА ЛАТВИЙСКАТА АГЕНЦИЯ САПАРД	107
ПРИЛОЖЕНИЯ	108

САПАРД В ЛАТВИЯ

Юрис Хазнерс, Ръководител проекти

Селскостопански бизнес-център, Латвийски държавен институт за аграрна икономика

РЕЗЮМЕ

Интегрираното, многостранно и устойчиво развитие на селските райони в Латвия се придържа към указанията, изложени в програмата за развитие на селските райони на Латвия, която съдържа и дългосрочните цели за развитие на селските райони. Основните дългосрочни цели са:

- ▣ Развитие на земеделието, лесовъдството и риболова;
- ▣ Насърчаване на предприемачеството в селските райони;
- ▣ Диверсификация на селските райони;
- ▣ Защита на околната среда и съхраняване на селското наследство;
- ▣ Подобряване на инфраструктурата;
- ▣ Образование и културни аспекти.

Политиките на Латвия във връзка с развитието на земеделието се основават на Закона за земеделието. Минималният размер на националната подкрепа, предназначена за целите на земеделието е определен от закона и възлиза на 3% от бюджета. Законът, наред с Националната програма за подкрепа на земеделието, осигурява законовата база на Националната политика в сферата на земеделието. Основните области, които държавата подкрепя са:

- ▣ Облагородяване на земите;
- ▣ Модернизация на земеделското производство;

- ▣ Подобряване качеството на земеделския продукт;
- ▣ Производство на висококачествени суровини за преработка;
- ▣ Развитие на нетрадиционното земеделие и подкрепа за развитието на селските райони;
- ▣ Финансиране на гаранциите по заемите;
- ▣ Сертифициране на произхода и качеството на продуктите.

Основната цел на политиката е създаването на ефективно земеделско производство, което е способно да се интегрира към общия европейски пазар, както и производството на висококачествени продукти, които отговарят на изискванията на Европейския съюз. Дейностите, които следва да се предприемат за постигането на тези цели са:

- ▣ Задържане на населението на селските райони;
- ▣ Снабдяване на населението с качествени местни хранителни продукти;
- ▣ Гарантирането на конкурентно ниво на доходите за хората, заети в земеделието;
- ▣ Съхраняване на природата на селските райони и рационално използване на природните ресурси.

Мерките, приложени от националната политика за подкрепа са:

- ▣ Програма за национална подкрепа, която осигурява съфинансирането, насърчаването на кредити и други видове директни плащания;

- ▣ Външнотърговска политика, в това число и либерализация на търговията и съобразяване на националните законодателни актове с изискванията на Европейския съюз и Световната търговска организация;

- ▣ Фискална политика, в това число и стабилна и дългосрочна политика за определяне на данъците, повишаване на достъпността на заемите и насърчаване на инвестициите.

Развитието на селските райони в Латвия се насърчава чрез участието на Министерството на земеделието, Министерството на околната среда и регионалното развитие и Министерството на икономиката.

Основните стратегически цели, които следва да бъдат изпълнени до 2015 г. са:

- ▣ Рационализация на хранителнопреработвателния сектор, в който големите компании произвеждат 70% от общата продукция;

- ▣ Увеличаване на доходите на хората, заети в сферата на земеделието, в сравнение със средното ниво на доходите на нацията;

- ▣ Достигане на ниво от 6% на заетите в сферата на земеделието;

- ▣ Поддържане на стабилно ниво на насажденията, което да осигурява база за животновъдството;

- ▣ Осигуряване на базово ниво на образованието в сферата на земеделието за всички ръководни кадри в агроиндустрията и фермерския бизнес;

ЛЕСОВЪДСТВО

Като се вземе под внимание голямото значение на горите, като част от пейзажа на Латвия, по отношение качеството на околната среда, целите са:

- ▣ Ограничаване на трансформирането на горските райони;

- ▣ Поддържане на продуктивността и облагородяване на горските райони;

- ▣ Залесяване на областите в периферията на земеделските земи;

РИБОЛОВ

Чрез интегрирането на риболова на Латвия към Общата политика в областта на рибарството на Европейския Съюз, основната цел на националната политика е осигуряването на латвийския риболовен флот с рибни ресурси, пълноценното използване на тези ресурси и производството на конкурентоспособни рибни продукти за местните и международни пазари. Приоритетите са:

- ▣ Пълно използване на националните риболовни квоти;

- ▣ Структурно адаптиране в дългосрочен план чрез развиване на съвременни и гъвкави технологии за преработка на риба в рамките на предприятията, които преработват основно местни рибни ресурси, създаване на възможности за диверсификация на продукцията и използване на вносни суровини;

- ▣ Рационализация на риболовния и преработвателен сектор чрез балансиране на улова на риба и възможностите за продажба, особено на външните пазари;

- ▣ Спазване на санитарните и хигиенни изисквания на Европейския съюз във всички риболовни и преработвателни предприятия;

Избраните мерки

Преди приемането на програмата, нуждите на земеделието и развитието на селските райони бяха обсъдени с обществените организации, структурите на самоуправление на общините, управителните съвети на индустриалните асоциации, фермерските организации, земеделските асоциации, местните земеделски директорати и земеделски консултантски услуги. Въпросниците, разработени от Министерството на земеделието, бяха разпространени с цел да се направи оценка кои мерки са най-подходящи за програмата. Респондентите бяха помолени да изберат и подредят според приоритетното им значение 5 от 14-те (с изключение на техническата помощ) мерки, предложени в Регламента на Съвета на Европейския съюз. Резултатите от обобщаването бяха следните (в низходящ ред):

1. Инвестиране в земеделски стопанства;
2. Развитие и диверсификация на икономическите дейности, създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи;
3. Развитие и подобряване на между-селищната инфраструктура;
4. Подобряване преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти;
5. Развитие на селскостопански дейности, целящи опазването на околната среда и поддържането на провинциалните области;
6. Подобряване на професионалното обучение;
7. Лесовъдство, залесяване на земеделски земи, инвестиции в горски стопанства, собственост на частни лесничей и преработка и маркетинг на горски продукти;
8. Създаване на групи производители;

9. Обновяване и развитие на селата, опазване и съхраняване на селското наследство и културни традиции;

10. Облагородяване на земите и препарцелиране;

11. Подобряване на структурите, отговорни за контрола върху качеството, ветеринарния и растителен контрол, качеството на хранителните продукти и защитата на потребителите;

12. Управление на земеделските водни ресурси

13. Осигуряване на облекчения за фермерите и предоставяне на услуги, свързани с управлението на фермите;

14. Създаване и актуализиране на земеделски регистри;

Акредитиране на мерките

Програмата беше одобрена през месец декември 2001 г. Следните мерки бяха акредитирани и изпълнени:

■ Мярка 1.1: "Модернизация на земеделската техника, оборудване и строителство";

■ Мярка 1.2: "Залесяване на земеделски земи";

■ Мярка 2.1: "Подобряване преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти";

■ Мярка 3.1: Развитие и диверсификация на икономическите дейности, осигуряване на алтернативни доходи";

■ Мярка 4.1: "Подобряване на основната инфраструктура на селските райони"

■ Допълнителна Мярка 1: "Професионално обучение";

По подобие на други държави, Латвия не акредитира субпрограми в рамките на всички предложени мерки. Приетите мерки фокусираха вниманието основно върху по-мощните и по-малко усложнени мерки за земеделието и преработвателите, за сметка на мерките за развитие на селските райони. Като цяло, Програмата предоставяше подкрепа на най-конкурентоспособните кандидати.

Цели на програмата

Общите цели на програма САПАРД са:

- ▣ Възприемане на законодателството на Европейския съюз по отношение на Общата селскостопанска политика;
- ▣ Създаване на конкурентоспособни, развито и устойчиво земеделие и селска среда;

Специфичните цели за постигането на общите цели на програмата са:

- ▣ Увеличаване на конкурентоспособността на производството на земеделска продукция и увеличаване на печалбите на фермите;
- ▣ Увеличаване на печалбите на агроиндустриалните компании;
- ▣ Увеличаване на конкурентоспособността на хранителната индустрия и въвеждане на изискванията на Европейския съюз;
- ▣ Подобряване на инфраструктурата на селските райони, с цел нейното приближаване до стандартите на градовете;
- ▣ Развиване на заетостта и диверсификация на структурата на заетостта в селските райони;
- ▣ Насърчаване и развиване на методите на производство, опазващи околната среда;

Изпълнението на програмата се наблюдава и оценява по следните критерии:

- ▣ Нивото на доходите в земеделието и селските райони;
- ▣ Обем и стойност на продукцията, която отговаря на стандартите на Европейския съюз за хигиена, качество, здраве на животните и екология;
- ▣ Допълнителни работни места, създадени в селските райони;
- ▣ Брой на населението на селските райони, което има достъп до подобрената инфраструктура на селските райони;
- ▣ Брой на новите, жизнеспособни бизнес организации;
- ▣ Брой на земеделските стопанства, прилагачи фермерски методи, опазващи околната среда.

ВЪВЕДЕНИЕ

Проблемни моменти

Веригата за дистрибуция на храни в Латвия

Поради няколко основни причини, местната верига за дистрибуция на храни непрекъснато е изправена пред нуждата да се адаптира към променящите се условия. На първо място, въздействието на конкуренцията на световния пазар нараства. Тъй като производственият цикъл при повечето земеделски стоки е относително дълъг, поддържането на баланс между доставката на суровини за преработка и намаляващото търсене от страна на потребителите на определен преработен продукт, е трудно. Произтичащата от това необходимост от намаляването на цената оказва влияние върху цялата верига в низходящ ред - от търговците на дребно до преработвателите и накрая до производителите на суровините, където доходите и минималните печалби са вече ниски. Новите участници на пазара на дребно и по-нататъшната консолидация на пазара на дребно е източник на допълнен натиск върху фермерските производители. В опитите си да предложат колкото е възможно по-ниски цени на потребителите, търговците на дребно и преработвателите лесно могат да увеличат

обема на евтините вносни суровини и продукти. Принципният модел на веригата за дистрибуция на храни, наред със стойността на продуктопотока, е представен в Приложение 1.

Фермерските производители

Фермерският сектор в Латвия е доста фрагментиран, с множество малки стопанства, които все още присъстват на пазара. Почти половината от стоките, произвеждани в тях се използват за самозадоволяване. Общият обем на продажбите на земеделска продукция, ориентирана към преработвателите в основните сектори - месо, млечни продукти, зърнени храни и захарно цвекло, не бележат ръст. След като в продължение на няколко години бе отбелязван ръст на продажбите, през 2003 г. бе регистриран спад, който се дължи на неблагоприятните цени на производителите в основните сектори.

Преработка на храни

Преработката на храни е важна част от веригата за дистрибуция на храни на Латвия, тъй като тя реализира изкупуването на 60% от общия фермерски продукт и в замяна на това, осигурява около 60% от общия обем на доставките на плодове и зеленчуци на дребно. Съществуващото ниво на концентрация на търговията на дребно все още дава известно търговско влияние на производителите.

Продажбата на земеделски продукти, ориентирани към преработвателите за периода 1995 - 2003 г., в Евро									
Сектор	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.
Мляко	17 466 159	21 832 699	21 208 908	26 199 239	19 337 534	21 832 699	23 704 073	22 456 491	26 199 239
Животни	16 842 368	14 970 994	13 723 411	11 852 037	11 228 245	14 347 202	16 218 577	18 713 742	13 099 619
Зърнени храни	6 237 914	13 099 619	11 852 037	8 733 080	10 604 454	12 475 828	15 594 785	15 594 785	14 347 202
Захарно цвекло	3 118 957	3 118 957	4 990 331	7 485 497	5 614 123	4 990 331	5 614 123	6 861 705	6 237 914
Общо	43 665 398	53 022 269	51 774 687	54 893 644	47 408 147	53 646 061	61 131 558	63 626 723	59 883 975

Брой на латвийските компании, заети с преработката на храни и продукцията по сектори		
Сектор	Компании	Продукция по сектори, в Евро
Месо	139	64 874 306
Млечни продукти	122	57 388 809
Пекарни	310	37 427 484
Риба	122	33 684 736
Бира, малц	19	21 832 699
Високоалкохолни напитки	13	18 713 742
Мелнични продукти	23	18 089 951
Тестени изделия, кафе, подправки	70	15 594 785
Захар	2	12 475 828
Храна за животни	13	11 228 245
Безалкохолни напитки и минерална вода	28	9 356 871
Сокове, консервирани плодове/зеленчуци	31	8 109 288
Сладкарски изделия	12	6 237 914
Снаксове	3	4 366 540
Масла, мазнини	2	623 791
ОБЩО	909	320 004 990

Въпреки това, фрагментираните в значителна степен сектори на месото, млечните продукти и пекарните ще продължат да се консолидират и в близко бъдеще, в отговор на концентрацията на търговията на дребно. Характерен е секторът за преработка на риба, около 90% от продукцията на който е предназначена за износ. През последните пет години общият обем на продукцията на производителите е стабилен.

Продажба на храни на дребно

С промяната в доминиращата роля на веригите за продажба на дребно и с подобряването на логистиката, през последното десетилетие настъпиха значителни промени в продажбата на дребно на плодове и зеленчуци в Латвия. Процесът на консолидация на търговията на дребно е все още в ход. Увеличаването на концентрацията в общия случай е свързано с

разрастване, което се дължи или на вътрешно развитие или на придобиване на собственост. Коефициентът на концентрация CR4 на търговията на дребно от 40% означава, че търговците на дребно имат по-голяма покупателна способност от преработвателите и доставчиците на фермерска продукция.

Консумация на храни

Разходите на глава от населението за храна се намират в застой или дори бележат лек спад през втората половина на 90-те години, докато в същото време общите разходи по абсолютна стойност се увеличиха. В това десетилетие разходите за храна претърпяха бурно увеличение. Въпреки това, делът на разходите за храна намаля от 51% през 1996 г. до 35% през 2002 г. Докато консумацията на глава от населението остава непроменена или леко се повишава, непрекъснато намаляващият брой на населението не позволява значително разрастване на общия пазар на хранителни стоки. Ето защо общата пазарна стойност на храните е стабилна. Броят на пенсионерите със стабилни, но въпреки това сравнително ниски доходи, се увеличава. Нивото на самозадоволяване е все още високо при почти всички основни групи, особено по отношение на плодовете, горските плодове и зеленчуците. В селските райони, зеленчуците, млякото, яйцата и месото се консумират във фермите.

ПРОБЛЕМИ

Концепцията за веригата за дистрибуция на храни не беше обект на вниманието на правителствените служители - нито преди, нито след приемането на Латвийска програма за развитие на селските райони (ЛПРСР) или акредитирането на мерките по Програмата. Цял списък от важни въпроси, извън необходимостта от рационализация на преработката на храни, останаха без отговор, както преди изпълнението на Програмата, така и след него:

- ▣ Какви са перспективите за увеличаването на общата стойност на продажбите в земеделието, след като тя се намираше в застой или отбелязваше спад в продължение на години?
- ▣ Как секторите за преработка на храни ще увеличат продукта на своето производство, като се вземат предвид увеличената покупателна способност на търговците на дребно и стабилното търсене от страна на потребителите?
- ▣ Какви са възможностите за износ на хранителни стоки на новите пазари?

Разрешаването на тези проблеми би допринесло значително за развитието на земеделието и селските региони.

Цел на изследването

Целта на настоящото изследване е следната:

1. Подготовка на оценка за програма САПАРД в Латвия на базата на качествени и количествени индикатори:
 - ▣ Съвместимост, ефективност, изпълнение и устойчивост;
 - ▣ Съответствие с целите, изложени в програмата за развитието на селските райони на Латвия;

2. Определяне на основните промени, които е необходимо да бъдат въведени в програмата;

3. Определяне на мерките, които е необходимо да бъдат предприети извън програмата;

4. Политическите възможности за развитието на селските райони в Латвия;

Дефиниране на термините

Доказани разходи - разходите по проекта, които се намират в съответствие със списъка от инвестиции, които се подкрепят от програмата и са упоменати за подсекторите в рамките на всяка отделна мярка;

Публично финансиране - разходите по проекта, финансирани от ЕС и Латвия;

Одобрен проект - проект, одобрен от Службата за развитие на селските райони (СРСР);

Проект със сключено споразумение - проект, който е одобрен и разполага с двустранно споразумение, сключено между кандидата и СРСР;

Приключен проект - проект, подкрепен от СРСР за публично финансиране.

Методология на изследването

Анализът на изпълнението на Мерките, акредитирани в рамките на латвийската програма САПАРД е базиран на първоначалния SWOT анализ на съответния сектор (земеделието, преработката на храни, икономика на селските райони, инфраструктурата на селските райони). Анализът на Мерките е фокусиран върху оценката на резултатите, от гледна точка на очаквания брой на кандидатурите, финансирането на проектите, съответствието с планираните подробни изчисления за проектите в отделните сектори в рамките на дадената мярка и общото въздействие.

Източници на информация

Изследването се основава на следните източници на информация:

- ▣ Програма САПАРД в Латвия;
- ▣ Планът за развитие на селските райони в Латвия;
- ▣ Междинният доклад за програмата САПАРД в Латвия, подготвен от Министерството на земеделието;
- ▣ Информация за проектите по САПАРД, предоставена от Службата за развитие на селските райони;
- ▣ Националните информационни агенции;
- ▣ Централното бюро по статистика;
- ▣ Лични интервюта с фермери, преработватели, държавни служители, банкери, консултанти;

АГЕНЦИЯ САПАРД

Министерството на земеделието, в качеството си на Управителен орган по програмата, беше упълномощен да отговаря за общото координиране и изпълнение на програмата. Министерството на земеделието, в качеството си на Координатор на държавните помощи, координираше планирането и наблюдението на проектите за предприсъединително финансово подпомагане по ФАР, ИСПА и САПАРД. Координаторът на държавните помощи работи в сътрудничество с Координационния борд по международните програми.

Службата за развитие на селските райони (СРСР) получи акредитация в качеството на Агенция САПАРД за Латвия. Службата за развитие на селските райони е гражданска институция, подчинена на Министерството на земеделието. Тя се състои от Централен офис и 9 Регионални директората по земеделие. Регионалните директорати по земеделие отговарят за приемането и разглеждането на кандидатурите в обхвата на Мерките 1.1, 1.2, 3.1 и 4.1. Централният офис отговаря за администрирането на кандидатурите по Мярка 2.1 и поддържа Мерки 1 и 2. Службата за развитие на селските райони осигурява изпълнението корекциите, въведени в Програмата, след одобряването им от Комитета по наблюдение. Службата отговаря още и за функционирането на секретариата на Комитета по наблюдение.

Комитетът по наблюдение е създаден от Министерството на земеделието, след одобряването на Многогодишното финансово споразумение. Комитетът по наблюдение се ръководи от държавен служител, назначен от Министерството на земеделието. Комитетът докладва пред Генералния комитет по наблюдение. Комитетът по наблюдение отговаря за ефективното и качествено изпълнение на програмата. Основните му задачи са:

- ▣ Наблюдение на програмата, съгласно физическите и финансови индикатори, предвидени в програмата;
- ▣ Прави преглед на напредъка при постигането на специфичните цели на подпомагането;
- ▣ Разглежда резултатите от изпълнението, особено по отношение на мерките за подкрепа;
- ▣ Обсъжда и одобрява годишните и окончателните доклади по оценката на изпълнението на програмата, преди тяхното изпращане до Комисията;
- ▣ Обсъжда и одобрява корекциите на становището на Комисията относно разпределянето на подпомагането;
- ▣ Представя пред Министерството на земеделието предложения за коригиране или преразглеждане на програмата с цел оптимизиране изпълнението на целите, свързани с подобряването на управлението на подпомагането;

Комитетът провежда заседанията си най-малко два пъти годишно или при възникването на необходимост.

Институции и брой на служителите, които влизат в състава на представителите в Комитета:

- ▣ Европейската Комисия (2);
- ▣ Министерството на земеделието (4);
- ▣ Службата за развитие на селските райони (1);
- ▣ Борда за сътрудничество между латвийските земеделски организации (БСЛЗО) (5);
- ▣ Националният риболовен борд (1);
- ▣ Латвийският риболовен съюз (1);

- ▣ Латвийски консултативен център по земеделие и консултантски услуги (ЛКЦЗКУ) (1);
- ▣ Държавната инспекция по културното наследство (1);
- ▣ Министерството на регионалната политика (1);
- ▣ Министерството на околната среда (1);
- ▣ Министерството на икономиката (1);
- ▣ Министерството на финансите (2);
- ▣ Министерството на образованието и науката (1);
- ▣ Министерството на социалната политика (1);
- ▣ Секретариата на специалния Министър по въпросите на децата и семейството (1);
- ▣ Латвийския природен фонд (1);
- ▣ Латвийския съюз органите за самоуправление на общините (1);
- ▣ Латвийския държавен институт по аграрна икономика (1);
- ▣ Службата по ветеринарен контрол и храни (1);
- ▣ Латвийската агенция за развитие на туризма (1);
- ▣ Бюрото по европейска интеграция (1);
- ▣ Латвийския търговска асоциация (1);

Общият модел на администрацията по Програмата е представен в Приложение 1.

ДРУГИ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ ИНСТИТУЦИИ

БОРД ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ЛАТВИЙСКИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ ОРГАНИЗАЦИИ (БСЛЗО)

Бордът за сътрудничество между латвийските земеделски организации е основан и функционира под ръководството на Министерството на земеделието. Всяка национална публична организация, чиято дейност е свързана със земеделието може да кандидатства за членство в Бордът за сътрудничество между латвийските земеделски организации. Той провежда редовни срещи с държавни служители от Министерството на земеделието, Службата за развитие на селските райони и други правителствени институции, в това число и ежемесечни срещи с Министъра на земеделието. Следователно, Бордът за сътрудничество между латвийските земеделски организации разполага със значително влияние върху приемането на стратегическите политики и цялостното развитие на земеделието в Латвия. Бордът се управлява от съвет, съставен от 24 члена, които представляват по равно Асоциацията на регистрираните земеделски компании, Латвийската Асоциация за подкрепа на селските райони, Федерацията на фермерите, Клуба на младите фермери, Асоциацията на латвийските земеделски кооперативи, от една страна, а от друга - представители на групи от производствения сектор (месо, зърнени култури, млечни продукти, плодове и зеленчуци, нетрадиционни). Всяка група или асоциация, която е представена, определя двама упълномощени члена на съвета, които изпълняват функциите си на ротационен принцип за период от 6 месеца.

ЛАТВИЙСКИ КОНСУЛТАТИВЕН ЦЕНТЪР ПО ЗЕМЕДЕЛИЕ И КОНСУЛТАНТСКИ УСЛУГИ (ЛКЦЗКУ)

Латвийският консултативен център по земеделие и консултантски услуги е нестопанска организация. Държавата притежава дял в размер на 99%, а 1% е собственост на Федерацията на латвийските фермери. Латвийският консултативен център по земеделие и консултантски услуги разполага с централен офис и 26 офиса във всички области. Разделен е на 6 отдела:

- ▣ Земеделие;
- ▣ Счетоводство и финанси;
- ▣ Икономика и развитие на селските райони;
- ▣ Консултантски услуги;
- ▣ Информация;
- ▣ Инженерна дейност;

Центърът предлага следните услуги: консултантска дейност, свързана с бизнеса, счетоводни услуги, кандидатстване за заеми, разработване на проекти, данъчни консултации, услуги, свързани с икономиката, инженерна дейност, консултации по въпросите на отделните сектори. Центърът организира семинари и обучителни курсове. Случаите на разработване на проекти и бизнес планове без външна подкрепа бяха рядкост. Около две трети от кандидатите бяха обучени или получиха съвети от Латвийският консултативен център по земеделие и консултантски услуги.

ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ (ФРСР)

Целите на Фондът за развитие на селските райони се промениха от неговото създаване през 1994 г. Първоначално той предлагаше краткосрочни и дългосрочни заеми на агробизнес организациите. От 1997 г. Фондът за развитие на селските райони предлага само гаранции пред латвийските банки по заеми на агробизнес организациите. По този начин се улеснява достъпа до финансиране на инвестициите в модернизацията на фермите и ефективността на бизнес организациите и стимулира цялостното икономическо развитие на селските райони. Предоставянето на гаранции по заемите от Структурните фондове на Европейския съюз е особено важно за бъдещото развитие на селските райони. Фондът предостави гаранции по заеми за около 20% от проектите по програма САПАРД в Латвия. Освен агробизнес организациите, Фондът предоставя подкрепа и на проекти, които са свързани не с развитието на земеделието, а с това на селските райони.

ПРЕПОРЪКИ

Фермерските организации са представявани в Комитета по наблюдение само индиректно, чрез Борда за сътрудничество между латвийските земеделски организации. Директното участие на Съвета на фермерите в Комитета по наблюдение би осигурило по-висока степен на прозрачност и по-близко проследяване на протичането на важните процедури. Латвийската занаятчийска камара не взе участие. Участието на организациите, работещи в сферата на защитата на околната среда беше недостатъчно.

Изпълнението на програмата

Административни процедури

Административните процедури са важен фактор, който оказва влияние върху изпълнението на програмата. Процедурите са сложни и бюрократични, в сравнение с опростения характер на програмите. Като цяло, процеса на кандидатстване за подпомагане по програмата беше прекалено сложен, за да бъде оценен като успешен. Този процес създаде проблеми, свързани с ресурсите на административните институции.

Публичността и достъпността на информацията относно програмата бяха налице. В повечето случаи потенциалните кандидати получават информация от ЛКЦЗУ или медиите. Семинарите, като част от Националната информационна кампания, организирана от Земеделския консултативен център, допринесоха особено много за предоставянето на пълноценна информация по Програмата. Чрез личните контакти, ролята на одобрените кандидатури беше важна по отношение на насърчаването на други потенциални кандидати. Въпреки това, пълният пакет информация на Интернет страницата беше достъпен само отчасти, тъй като в селските райони достъпът до Интернет е доста ограничен. В по-ранните етапи от изпълнението на програмата, установената продължителност на периодите за кандидатстване до забавяния,

като за някои кандидати продължаваха три месеца. Тъй като подготовката на проекти изисква набавянето на пакет от справки и сертификати, които се издават от различни институции, неочакваното забавяне при придобиването на документите можеше да доведе до пропускане на крайния срок за кандидатстване. Особено важно е, че справките и сертификатите са валидни в продължение на един месец, поради което процедурите се налагаше да се повтарят. От друга страна, забавянето при изпълнението на проектите, свързани със строителство би могло да наложи допълнителни разходи, предвид сезонния характер на работата.

Обучението и подкрепата за потенциалните кандидати не бяха достатъчни. Дори по-големите компании, които разполагаха с персонал на сравнително високо професионално ниво, взеха решение да кандидатстват за външна подкрепа, като наеха частни консултанти за подготовката на кандидатурите. Консултативният център по земеделие разполага с някои предимства като консултант, поради по-ниската цена и по-доброто познаване на програмата, тъй като Центърът е част от Комитета по наблюдение. Определено може да се каже, че липсата на необходимото обучение беше причина за сериозния провал в началото на програмата.

Критериите за допустимост на инвестициите бяха доста приемливи за по-голямата част от потенциалните кандидати, освен критериите за оценка на икономическата жизнеспособност. Въпреки това, обемът на документацията, необходима за доказването на допустимостта беше огромен. Критериите в Латвия са много по-строги в сравнение с критериите в съседните балтийски държави, тъй като при преговорите не бяха положени достатъчно усилия, поради недостатъчното време. Изискването за икономическа жизнеспособност не беше специално приспособено към съответните типове предприемачество и инвестиране. В резултат на това, част от проектите станаха обект на по-строги изисквания, докато при останалите случаи, изискванията бяха

прекалено занижени. Прилагането през първите години от изпълнението на програмата на формулата за жизнеспособност от 20% беше оценявано като прекалено строго в случаите, в които кандидатстващите компании имаха текущи задължения по заеми. Фрагментираната структура на латвийската агроиндустрия, отличаваща се с голям брой на малките компании, формира общото отношение към бизнес стратегиите и плановете. Бизнес планът не се разглежда като важно стратегическо ръководство, а само като задължително условие за получаването на подкрепата. Ето защо, бизнес планът се счита за ненужен товар или допълнителен разход. Този фактор може да се забележи в мотивацията на много от компании, представящи проекти, които не са подходящи за развитието на бизнеса, но отговарят на изискванията за допустимост за подкрепата. Ето защо, често компаниите извършваха инвестиции в производствената база, а липсата на материални запаси по-късно се оказва пречка за производствения процес

В някои случаи, **оценяването на проектите** беше забавяно, поради необходимостта да бъдат привлечени строителни експерти или юристи от други организации, тъй като техническите експертизи на служителите от СРСР не бяха достатъчни. Като цяло, администрирането на програмата се оценява като умерено сложно. Цялостното изпълнение и наблюдение на Програмата отне повече време и погълна повече административни ресурси, отколкото беше предварително планирано. В някои случаи върху служителите, заети с оценяването на проектите, беше оказван недопустим натиск. Ролята на СРСР, в качеството ѝ на единствена отговорна институция, се оценява положително. Въпреки това, бяха цитирани и някои недостатъци. Обхватът на канцеларската работа се оказва рестриктивен фактор за част от потенциалните кандидати. Доста често значително удълженият период на оценяване на проектите, след тяхното представяне от кандидатите, се намираше в противоречие с графика за изпълнението на проектите. Имаше и друго задължително

изискване, което представляваше сериозна пречка - три ценови оферти, поради факта, че броят на потенциалните доставчици беше ограничен, особено в селските райони. Често доставчиците отказваха да вземат участие в предложението, ако според тях, шансовете за успех са ниски. Монополната ситуация на пазара на техника и оборудване създаваше трудности при подготовката на достоверни предварителни изчисления на разходите. Изглежда най-ниските ценови листи съдържаха непредвидени допълнителни разходи. Изискванията за предоставяне на допълнителна информация, особено в сферата на строителството, представляваха пречка, тъй като доставчиците получаваха средствата предварително и следователно нямаха интерес да сътрудничат, след като вече им е било платено. Молбата за представянето на становище от страна на Директората по околната среда относно екологичното въздействие на даден проект в много случаи не даваше резултат, особено що се отнася до проектите, засягащи само закупуването на машини и оборудване. Около две трети от одобрените проекти бяха разработени специално за целите на кандидатстването по Програмата. Нито един от отхвърлените проекти не намери реализация под друга форма.

На практика, първоначално **Системата за управление на информацията** беше базирана на MS Excel. Министерството на земеделието започна разработването на по-ефикасна система. Възможностите за въвеждане, обработка и извеждане на данни и установяването на ефективна връзка с други източници на информация бяха силно ограничени. Освен това, запитванията по електронен път във връзка с информацията и даването на бързи отговори на тези запитвания не беше възможно. Системата не беше в състояние да събере цялата информация за кандидатурите и проектите. Най-сериозният недостатък на тази система обаче беше невъзможността за отстраняването на грешки като например неправилно въведени цифри, както и липсата на възможност за избягване на

повторното приемане на един и същи проект или кандидатстването с един и същ проект, но под друго име на компанията. Системата не беше в състояние да разпознае подобните ключови думи, серийни номера на представеното оборудване и машини, повтарящите се имена на управителите или адресите на компаниите. Подобна система удължава значително периода след оценяването и не позволява да се придобие ясна обща представа за ситуацията, свързана с програмата. Информацията за кандидатурите по проектите и последните формуляри беше събирана и предавана на Комитета по наблюдение редовно, но въпреки това видът на обобщенията не беше удобен за бързата и точна оценка на планираните резултати и крайните продукти по отношение на различните сектори. Следователно, подготовката на оценка на програмата и заключенията в края на съответните етапи, беше трудно.

Административните разходи бяха съизмерими с планираните стойности.

Препоръки

Ролята на консултантските служби за съвети и консултантски услуги по отношение на достъпността на информацията за потенциалните кандидати и по-нататъшното обучение и подкрепата при подготовката на проектите, следваше да бъде укрепена преди изпълнението на програмата. Критериите за допустимост следваше да бъдат разработени, след като бъдат взети под внимание особеностите на всяка една от акредитираните мерки. Капацитетът на Агенция САПАРД следваше да бъде разширен чрез насърчаването на ангажирането на компетентни хонорувани експерти или по силата на споразумения със съответните институции.

ОБЩИ ФИНАНСОВИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД

Брой проекти			От тях приключени	Финансиране на проектите със сключени споразумения		Публично финансиране			Финансиране на приключени проекти	
Представени	Одобрени	Отхвърлени		Доказани разходи		Налични средства, предназначени за финансиране (2000-2003)	За проекти със сключени споразумения	За одобрени проекти като % общите налични средства	Доказани разходи	Публично финансиране
				Общо	Средно за проект					
Мярка 1.1 Инвестиране в земеделски стопанства										
903	827	76	780	32,91	0,04	15,86	15,64	1,00	30,65	14,10
Мярка 1.2 Залесяване на земеделски земи										
292	281	11	229	2,11	0,01	1,10	1,05	1,00	1,13	0,56
Мярка 2.1 Подобряване преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти										
141	105	36	84	31,03	0,32	16,64	15,46	1,00	21,14	10,19
Мярка 3.1 Развитие и диверсификация на икономическите дейности, създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи										
586	441	145	308	24,22	0,06	12,01	11,70	1,00	13,40	6,18
Мярка 4.1 Подобряване на междуселищната инфраструктура										
173	150	23	128	5,18	0,04	3,59	4,12	1,15	4,22	3,41
Допълнителни мерки 1. Професионално обучение. 2. Техническо подпомагане.										
8	8		8	0,74	0,01	0,12	0,07	0,63	0,08	0,07
ОБЩО										
2,103	1,812	291	1,537	95,56	0,06	49,30	48,04	1,01	70,61	34,53
Общ размер на съфинансирането на ЕС САПАРД: 45.03 милиона Евро										

Мярка 1 Инвестиране в земеделски стопанства

Мярка 1.1. Модернизация на земеделските машини, техника и строителство

Мярка 1.2. Залесяване на земеделски земи

SWOT анализ

Силни страни	Слаби страни
Приватизацията в селското стопанство е приключила	Голям брой малки стопанства
Всички собственици и ползватели са регистрирани в Държавния кадастър	Разпокъсана структура на почти половината от стопанствата
Основан е Фонд за гарантиране на заемите, структурите за предоставяне на подкрепа са подобрени	Недостатъчна законова база за консолидацията (комасирането) на земята
Устойчива тенденция към концентриране при секторите месо, млечни продукти и производството на зърнени култури	Голям брой на фермите, работещи за задоволяване на собствените си нужди; сравнително ниско ниво на доходите на заетите в сферата на селското стопанство
Сравнително ниска цена на земеделската земя	По-малко от половината от стопанствата фигурират в поземления регистър
Сравнително добро състояние на почвата и водните ресурси	Морално остарели сгради, машини и оборудване
Сравнително кратък период на преход на производството от конвенционалните към органичните методи на фермерство	Ниска ефективност на производството; нисък среден добив от реколтата
	Намаляване на печалбите на фермите
	Ниска ликвидност на земята в качеството на допълнителна банкова гаранция
Възможности	Заплахи
Нарастващ интерес към отгледаните при домашни условия плодове, горски плодове и зеленчуци	Увеличаване на цената на консумативите за производство на земеделска продукция
Разрастване на пазарите на органична продукция	Възможно обедняване на населението на селските райони
Повишаване на възможностите за търговия чрез организирането на маркетингови кооперативи	Миграция към градовете
	Увеличаване на конкуренцията с вносните стоки след влизането в общия европейски пазар
	Стагнация при търсенето на суровини от страна на преработвателния сектор

Мярката представлява важен стратегически приоритет за програма. Въпреки, че минималните изисквания към стопанствата не бяха прекомерно високи и като цяло отговаряха на възможностите на фермерските райони и/или на броя на главите едър рогат добитък, които се определят като типични за малките стопанства, в повечето случаи успех имаше малцинството от потенциалните кандидати. Тези стопанства обхващат най-добре развитите

ферми, разполагащи с възможности за съфинансиране, дори и с цената на временни финансови затруднения и с помощта на професионални консултанти, използвани за целите на проучванията и разработването на проекти. Средният мащаб на фермите, чиито кандидатури са били одобрени, надхвърля четири пъти средния за страната мащаб. Този факт може да бъде отчетен като неуспех, особено като се има предвид фактът, че

програмата следва да подпомага наравно както развитието на селските райони, така и развитието на земеделските стопанства. Това е важно, особено след като се вземе под внимание структурата на фермите в близкото бъдеще, при преобладаване на големия брой на малките стопанства, които ще осигуряват прехраната на сравнително голям брой жители. Броят на млечните крави в повече от 90% от кравефермите беше недостатъчен, за да позволи участие в програмата. Следователно, по-голямата част от кравефермите не бяха допуснати до възможността да разширят своите стада, така че те да се превърнат в средни по размер. Програмата в Латвия постави акцент върху рационализацията на земеделското производство за сметка на развитието на селските райони, поради което големият брой на малките ферми ще възпрепятства реализирането на предложеното развитие на комерсиалното фермерство. Резултатът от това е вътрешна рационализация на сектора, вместо основно реструктуриране на земеделието. Невъзможността Мярка 1.3 да бъде акредитирана и изпълнена следва да бъде разглеждана като огромен неуспех, тъй като тя можеше да даде своя сериозен принос към консолидирането (комасирането) на земята и рационализацията на земите. Фрагментираната структура на стопанствата, големият брой на съсобствениците на земя, непълният поземлен регистър и неудобното местоположение на някои части на стопанствата са основните проблеми, които все още не са разрешени. Местното цветарство, което е изправено пред увеличаващата се конкуренция на стоките, внесени предимно от Холандия, е класифицирано като нетрадиционно земеделие и следователно, занимаващите с отглеждане на цветя не бяха подходящи за Мярка 1.1 от програмата. Освен това, по-голямата част от компаниите, отглеждащи цветя, са разположени в градските области, а програмата предлага подкрепа само на селските стопанства.

ФИНАНСОВИ РЕЗУЛТАТИ

Броят на кандидатурите и финансирането на одобрените проекти не отговаряха на плановете. Почти половината от проектите бяха в сферата на отглеждането на зърнени култури, инвестициите при които бяха насочени към подобряване на качеството, намаляването на разходите чрез усъвършенстване на технологиите, подобряване на реколтата, повишаване на ефективността, подобряване условията на труд и безопасността на труда. Интересът към определени сектори е мотивиран предимно от изискванията на пазара към продукцията и/или от високото/ниското ниво на изкупната цена непосредствено преди периода за кандидатстване. Около 70% от проектите са насочени към инвестиции в машини и оборудване.

Мярка 1.1

	Брой проекти			Доказани разходи на проектите, получили подкрепа в милиони Евро			Доказани разходи на приключените проекти в милиони Евро		
	Кандидатури	Подкрепени	Изпълнени	Общ размер на финансирането	От които, публично финансиране		Общ размер на финансирането	От които, публично финансиране	
					Общо	От които, участие на ЕС		Общо	От които, участие на ЕС
Зърнени култури	423	376	325	15,86	7,66	5,75	13,19	6,08	4,56
Зеленчуци, включително и картофи	54	53	48	1,93	0,93	0,70	1,77	0,82	0,62
Плодове и горски плодове	31	23	22	0,73	0,34	0,26	0,64	0,30	0,22
Млечни продукти	289	276	225	7,98	3,74	2,80	6,41	2,89	2,17
Добитък	6	6	1	0,26	0,11	0,09	0,03	0,01	0,01
Свине	87	80	45	4,97	2,37	1,78	1,87	0,85	0,64
Птици	10	9	4	1,60	0,75	0,56	0,29	0,12	0,09
Разсадници	3	3	3	0,06	0,03	0,02	0,03	0,02	0,01
ОБЩО	903	826	673	33,38	15,93	11,95	24,24	11,10	8,32

На практика, всички проекти в рамките на Мярка 1.2 бяха насочени към залесяването на пустеещите земеделски земи. В общия случай, засегнатите райони съставляваха до 40% от общата площ на земите, собственост на съответния кандидат.

Мярка 1.2

	Брой проекти			Доказани разходи на проектите, получили подкрепа в милиони Евро			Доказани разходи на приключените проекти в милиони Евро		
	Кандидатури	Подкрепени	Изпълнени	Общ размер на финансирането	От които, публично финансиране		Общ размер на финансирането	От които, публично финансиране	
					Общо	От които, участие на ЕС		Общо	От които, участие на ЕС
Иглолистни	94	89	32	0,45	0,22	0,17	0,08	0,04	0,03
Широколистни	108	105	34	0,72	0,36	0,27	0,15	0,07	0,06
Смесени	90	87	36	1,02	0,51	0,39	0,14	0,07	0,05
ОБЩО	292	281	102	2,20	1,10	0,82	0,36	0,18	0,13

Препоръки: За да се избегне концентрацията на подкрепа в сегмента на едрите фермери, процедурите за кандидатстване следва да бъдат преразгледани, за да се отдаде предпочитание на малките ферми. Следва да се обсъди и възможността средствата, вложени от самите фермери за подготовката на проектите, да бъдат квалифицирани като доказани разходи.

Регламентите за подготовка на проекти за строителство следва да включват възможността за използването на собствени, неплатени човешки ресурси, вместо скъпоструващия труд, съгласно договорите. Изпълнението на Мярка 1.3 следва да бъде разглеждано в известна степен като предпоставка за успешното изпълнение на Мярка 1.1, особено по отношение

на общите цели на Програмата. Ако е необходимо, критериите за допустимост следва да бъдат променени, така че да обхванат и градските области. Сравнително малките залесени области хвърлят съмнение върху устойчивостта в бъдеще на горските ресурси и дървения материал, особено при разглеждането на лесовъдството като индустрия със значителен дял от износа на Латвия.

Мярка 2.1 Подобряване преработката и маркетинга на селскостопански и рибни продукти

SWOT анализ

<i>Силни страни</i>	<i>Слаби страни</i>
Значението на съвкупния продукт на преработвателния сектор за производството и общия брой на работната сила	Фрагментирана структура на основните преработвателни сегменти (месо, млечни продукти, тестени изделия)
Дял от брутният вътрешен продукт	Морално остаряло оборудване
Положителния баланс на външната търговия с риба и рибни продукти	Прекомерно разчитане на CIS-пазара на рибни консерви при преработването на риба
Сравнително ниската цена на труда	Липса на ефективност при краткосрочните инвестиции поради нуждата от инвестиране в подобрения преди присъединяването към Европейския съюз
Традиционните предпочитания на потребителите, насочени към местните продукти	
<i>Възможности</i>	<i>Заплахи</i>
Повишения достъп до вносните суровини	Увеличаване на възможностите за търговия на търговците на дребно
Разширяването на пазарите	Увеличаване обема на вносните продукти след либерализацията на търговията
Формиране на хранителните кълъстери	Консумация на глава от населението, която се повишава слабо или се намира в застой
Подобрена конкурентоспособност благодарение на повишаването на качеството на продуктите	Намаляване броя на населението
По-нататъшно уедряване и придобиване на собственост	Намаляване на риболовните квоти
	Затруднен достъп до пазарите на трети държави след присъединяването към Европейския съюз

Латвийският хранително-преработвателен сектор не разполага с ефективно стратегическо планиране и развитие на човешките ресурси. Образователните програми, свързани с разработването на нови продукти оперативното

управление и обслужването на клиентите не са на необходимото ниво. Внедряването на модерните технологии се затруднява от ограничения достъп до заеми с приемливи условия. Доминиращата в световен мащаб тенденция, поставяща акцент върху диференциацията на качеството и продуктите, не може да намери място в Латвия поради оптималното изразходване на ресурсите и минимизирането на разходите. Малките и средни предприятия не прилагат иновативни практики и съвременните методи за управление и маркетинг се въвеждат рядко. Инвестициите в обучението на персонала за ограничени.

Формирането на вертикално интегрирани хранителни кълъстери, в това число и няколко степени от веригата на доставка на храни, от суровините до готовия продукт, се разглежда като мощен инструмент за увеличаването на

конкурентоспособността на преработвателния сектор. Въпреки, че мярката включва подобряване на маркетинга на земеделските и рибни продукти, проектите, които получиха подкрепа не съдържаха важни маркетингови дейности. Следователно, потенциалните ползи от Мярката не са реализирани напълно, тъй като дори да присъства висококачествен продукт с добавена стойност, той е само един и не е задължително той да бъде най-важната съставка на успешната серия продукти. Лимитът, определящ минималния мащаб на проектите е доста нисък, за да позволи обновяване и реструктуриране на конвенционалните преработвателни предприятия. В същото време производителите в отделните пазарни ниши, които осигуряват възможности за заетост в регионите, се нуждаят от по-малко инвестиции. Лимитът за доказаните разходи по изпълнението на проектите, в това число и таксите за разработване на проектите, инженерите, консултантите, функционалните изследвания и издаването на лицензи е прекалено висок, особено когато става въпрос за по-мащабни проекти. Освен това, не съществува максимална стойност на лимита за този вид разходи.

ФИНАНСОВИ РЕЗУЛТАТИ

По-голямата част от проектите засягаха секторите месо, млечни продукти и мелници. Финансирането в секторите риба, плодове и зеленчуци беше по-ниско от размера на планираните средства. Ситуацията, свързана с преработката на риба, където експортните пазари са доста нестабилни, направи bankerите внимателни. Първоначално, прекалено високият минимален лимит за финансиране, в съчетание с изискването за обновяване, което обаче не беше включено в доказаните разходи, попречи на много малки производители да кандидатстват с проекти, свързани с обновяването на малки съоръжения. Изключително слабия интерес при преработката на плодове и зеленчуци е тясно свързан с недостатъчното местно производство на суровини - това е отразено в резултатите от изпълнението на Мярка 1.1

	Брой проекти			Доказани разходи за проектите, получили подкрепа в милиони Евро			Доказани разходи за приключените проекти в милиони Евро		
	Кандидати	Подкрепени	Изплатени	Общ размер на финансирането	от който, публично финансиране		Общ размер на финансирането	от който, публично финансиране	
					Общо	от което, участие на ЕС		Общо	от което, участие на ЕС
Месо	42	33	12	11,53	5,73	4,29	3,38	1,62	1,22
От които кланици	7			3,44	1,72	1,29	1,68	0,79	0,59
Млечни продукти	26	25	9	8,71	4,35	3,26	2,88	1,38	1,04
Зърнени култури/мелници	34	25	16	7,29	3,62	2,72	3,63	1,70	1,27
Преработка на плодове и зеленчуци	9	6	5	0,64	0,32	0,24	0,47	0,22	0,17
Преработка на риба	30	16	6	5,31	2,66	1,99	0,27	0,14	0,11
ОБЩО	141	105	48	33,49	16,67	12,51	10,64	5,06	3,79

Препоръки: Необходимо е да се въведат промени в мярката, които да позволяват предоставянето на подкрепа за маркетинга на дадени продукти на предприятията, които вече са получили подкрепа за инвестиции в производството и преработката. В същото време, списъкът на дейностите, които следва да бъдат подкрепяни от Мярката трябва да включва обновяването, разработването на нови продукти и развитието на човешките ресурси. Минималният лимит за проектите следва да бъде занижен за нишата на малките предприятия или за регионалните преработватели. Лимитът за доказаните разходи по изпълнението на проектите следва да зависи от мащаба на проектите (за мащабните проекти процентните единици следва да бъдат по-малко). Секторите, при които снабдяването с местни суровини е слабо, следва да получат подкрепа в рамките на инициативите по Мярка 1.1. Освен това, акредитирането на Мярката

"Създаване на групи производители" би позволило изграждането на вертикално интегрирани клъстери. Например, предложението за създаване на кооператив на производителите на ябълки би получило подкрепа от две мерки, тъй като ще увеличи възможностите за сключване на сделки с търговците на дребно, чрез предлагането на големи количества с приблизително еднакви качества и/или чрез снабдяването на преработвателите, съгласно техните изисквания.

Мярка 3.1 Развитие и диверсификация на икономическите дейности, създаване на възможности за многостранни дейности и алтернативни доходи

SWOT анализ

<i>Силни страни</i>	<i>Слаби страни</i>
Разнообразна природна среда, която е подходяща за отдих, почивка и туризъм	Ниско възнаграждение за жените, заети в селското стопанство
Стабилна база за производството на алтернативни горива (дървени стърготини)	Прекомерна зависимост от заетостта в по-слабите земеделски сектори
	Висока безработица
	Недостатъчно използване на ресурсите на селските райони с висок потенциал
	Ниско ниво на инвестициите в селските райони
	Слаби комуникации и транспорт
	Недостатъчни професионални умения на хората в селските райони
	Безпричинно ниска цена на рентата за използването на земеделски земи за търговски цели
<i>Възможности</i>	<i>Заплахи</i>
Развитие на туризма и отдиха в естествена среда	Социалната изолация на населението на селските райони
Създаване на нови работни места чрез насърчаването на бизнес организациите, които не са заети в сферата на земеделието, да преместят своите седалища в селските райони	Отбелязан спад на броя на населението на селските райони
По-пълноценно използване на некултивираните ресурси чрез създаване на добавена стойност към горските плодове, билките и лова	Ясно изразена тенденция към намаляване на инвестициите в общините
Очаквано увеличаване на броя на туристите от държавите-членки на Съюза	Намаляване цената на пустеещите земи

Общият брой на представените проекти беше в рамките на нормалното. Списъкът на дейностите, подкрепени от мярката е доста кратък и включва селски туризъм, занаятчийство и нетрадиционно земеделие. Приблизително половината от проектите засягаха подкрепата на дейности, свързани със селския туризъм. Въпреки това, въздействието по отношение на повишаване на заетостта и диверсификацията на доходите беше незначително. На практика, мярката беше насочена към дребномащабните фермери, чиито възможности да се превърнат в малки или средни работодатели, са слаби. Като цяло, за подкрепа кандидатстваха собствениците на големи ферми.

ФИНАНСОВИ РЕЗУЛТАТИ

Проектите, одобрени в рамките на сектора на селския туризъм надминаха значително първоначално планираните стойности. Останалите сектори не достигнаха планираните стойности. Секторът на селския туризъм се развива бързо, особено след присъединяването

към ЕС. Въпреки това, броят на леглата в новите съоръжения за отдих съставляват около 10% от общия брой на леглата в съществуващите хотели.

В 18% от случаите, предвиденият брой на гостите е по-висок от действителния. Тези цифри хвърлят основателни съмнения по отношение на доходите на много от компаниите, тъй като увеличаването на броя на леглата не се подкрепя от национална кампания за популяризиране на селския туризъм. Кандидатите не бяха задължени да представят планове и методи за привличане на клиенти. За разрастването на сектора допринася и повишаването на цената на земята и недвижимите имоти. Доста ниският интерес в занаятчийския сектор отразява концентрацията на занаятчийските работилници в градовете, поради което те не могат да кандидатстват. Освен това, възможността за преместването на производството в селските райони повишава цената на достъпа до доставчиците на суровини и пласмента на артикулите.

	Брой проекти			Доказани разходи за проектите, получили подкрепа в милиони Евро			Доказани разходи за приключените проекти в милиони Евро		
	Кандидати	Подкрепени	Изплатени	Общ размер на финансирането	от който, публично финансиране		Общ размер на финансирането	от който, публично финансиране	
					Общо	от което, участие на ЕС		Общо	от което, участие на ЕС
Селски туризъм	319	219	75	14,75	7,23	5,42	2,94	1,37	1,02
От който, диверсификация на услугите, предлагани от селския туризъм	145	90	37	7,26	3,57	2,68	1,57	0,71	0,53
От който подобряване качеството на условията на живот	174	129	38	7,50	3,66	2,74	1,37	0,65	0,49
Занаятчийство	37	35	16	2,08	0,95	0,72	0,64	0,28	0,21
Нетрадиционно земеделие	113	83	45	3,39	1,65	1,24	1,59	0,76	0,57
Алтернативни горива	30	27	14	1,60	0,75	0,57	0,61	0,27	0,21
Техническо обслужване	87	77	61	3,01	1,42	1,06	2,35	1,04	0,78
ОБЩО	586	441	211	24,83	12,00	9,00	8,15	3,72	2,79

Препоръки: Следва да се вземе под внимание възможността мярката да се направи "по-гъвкава" - чрез отмяната на ограниченията за дейностите, които могат да получат подкрепа и

модифициране на подпрограмата чрез приспособяването ѝ към факторите на региона. Регионите с високо ниво на безработицата следва да се разглеждат като приоритетни. Подчертано оптимистичните планове по отношение на занаятчийството претърпяха неуспех дори и преди изпълнението на програмата, особено като се има предвид съдържанието на списъка с професиите, които бяха определени като подходящи. Почти всички бизнес организации са силно ориентирани към своите клиенти, сред които преобладават жителите на малките и големи градове. Преместването на дадена бизнес организация в селски район означава затрудняване на достъпа до необходимите суровини. Създаването на нова бизнес организация е много трудно, тъй като всички занаятчии следва да получат потвърждение на своите умения от Камарата на занаятчиите, а това със сигурност изисква дългогодишно професионално обучение.

Мярка 4.1. Развитие и подобряване на междуселищната инфраструктура

SWOT Анализ

<i>Силни страни</i>	<i>Слаби страни</i>
Сравнително компактна мрежа от общини в селските райони, които могат да бъдат използвани като центрове за бъдещото развитие	Ниско качество на местната пътна мрежа
	Недостатъчно добре развити транспортни услуги между селските райони и градовете
	Ниско качество на телефонната мрежа и Интернет-комуникациите и ограничен достъп до тях
	Ниско качество електроснабдяването и ограничен достъп мрежата
	Ограничен достъп до водоснабдителни съоръжения
	Ограничен достъп до социалните дейности
	Недостатъчен бюджет на общините
	Недостатъчно развити и неправилно насочени възможности за планиране в селските области
	Липса на проекти, базирани на местните ресурси и насочени към развитието
	Отдалечеността на работните места в общинските центрове
<i>Възможности</i>	<i>Заплахи</i>
Преразпределяне на държавния бюджет в полза на селските общини	Продължаване на процеса на влошаване на комуникационната мрежа и транспортните съоръжения
	Продължаване на процеса на миграция към градовете

Националната политика на Латвия за развитие на селските райони признава съществуването на все по-задълбочаващи се различия в социално-икономическите условия между градската област в близост до Рига и останалите региони. По-ниския жизнен стандарт и недостатъците в икономически аспект, с които се сблъскват жителите на селските райони допринасят за увеличаването на миграцията на населението към градовете. Инвестициите в подобряването на инфраструктурата и нивото на услугите, които биха оказали благотворно въздействие върху алтернативните форми на предприемачество в селските райони, следва да бъдат разглеждани като приоритети в рамките на програмата. За съжаление, Мярката 4.1 не беше приложена правилно. Необходимостта от трансформирането на мярката в "обществена" подпрограма беше оценена в по-късните етапи от изпълнението на програмата. Промените, внесени в мярката, даващи възможност на общинските власти да кандидатстват за подкрепа бяха забавени, поради удължаването на подготвителните периоди, предшествващи проектите за изграждане на инфраструктурата. Следователно, само проектите, разработени преди програмата можеха да бъдат подкрепени от тази мярка. Независимо от това, действащото

законодателство ограничава възможностите за взаимстване на форми на самоуправление от Общността, като по този начин се ограничават възможностите за съвместно финансиране.

ФИНАНСОВИ РЕЗУЛТАТИ

По-голямата част от проектите бяха свързани със строителството и обновяването на местната пътна мрежа. По-малкият размер на финансирането при полдер системите⁸ и електроснабдяването беше причинено от по-късното одобряване на дейностите, получаващи подкрепа. Интересът към сектора на водоснабдяването би бил по-висок, ако обновяването на съществуващите системи беше получило подкрепа още от самото начало.

Препоръки: Предложенията за разработване на инфраструктурни проекти следва да бъдат насърчавани и подкрепяни преди изпълнението на "обществените" подпрограми. Увеличаването на държавните помощи е необходимо, за да се подобрят възможностите на структурите на самоуправление да участват в съвместно финансиране. Предложението за децентрализацията на правителствените институции чрез разполагането им в селските области не може да бъде осъществено, поради високата цена на преместването и ограничеността на достъпа, що се отнася до комуникациите и транспорта. Освен това, възможностите за осъществяването на тази идея са още по-нереалистични, като се вземе под внимание централизираният характер на здравеопазването и образованието - затварянето на малките болници и селските начални и основни училища е неприемливо.

	Брой проекти			Доказани разходи за проектите, получили подкрепа в милиони Евро			Доказани разходи за приключените проекти в милиони Евро		
	Кандидати	Подкрепени	Изплатени	Общ размер на финансирането	от който, публично финансиране		Общ размер на финансирането	от който, публично финансиране	
					Общо	от което, участие на ЕС		Общо	от което, участие на ЕС
Промислено водоснабдяване	48	42	19	0,861	0,618	0,462	0,162	0,081	0,062
От което, ново	32	33	17	0,518	0,324	0,243	0,131	0,069	0,050
От което, подобро	16	9	2	0,343	0,293	0,218	0,031	0,019	0,012
Местна пътна мрежа в селските райони	107	92	17	4,067	3,262	2,445	0,393	0,187	0,143
От която, нова	16	16		0,749	0,655	0,493			
От която, подобрена	91	76	17	3,312	2,614	1,959	0,393	0,187	0,143
Нови комуникационни центрове в селските райони	10	9	1	0,200	0,175	0,131	0,009	0,004	0,003
Електрификация на стопанствата	7	6	1	0,069	0,056	0,044	0,005	0,004	0,003
Обновяване на полдер системите	1	1		0,025	0,019	0,012			
ОБЩО	173	150	38	5,221	4,136	3,100	0,568	0,281	0,206

⁸ Полдер се нарича парцел земя, което е отвоювано от морето и се намира по право под морското равнище.

ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

Мерките, акредитирани в рамките на латвийската програма САПАРД оказаха въздействие върху почвата, повърхностните и подземните води, въздуха, биоразнообразието, природата и природните ресурси на селските райони, нивото на шума и управлението на водните ресурси. Мярката 1.2 оказа значително въздействие върху природата на селските райони, почвата и биоразнообразието, чрез залесяването на пустеещите и изтощени земеделски земи. Мярката 2.1 оказа сериозно въздействие върху качеството на повърхностните води чрез подобряване управлението на пречистването на отпадните води от преработката на храни. Мярката 4.1 ще намали замърсяването на повърхностните и подземните води с органични отпадъци, чрез строителството на системи за пречистване на отпадните води. Въздействието от изпълнението на Мярка 1.3 е незначително. Предоставянето на подкрепа в рамките на Мярка 1 оказва косвено въздействие чрез разширяване на познанията, свързани с прилагането на екологосъобразните фермерски методи.

Отмяната на първоначално предложените мерки 4.2 и 5.1 отслабва потенциала на положителното въздействие върху намаляването на замърсяването на подпочвените води, чрез постепенното намаляване на употребата на неорганични торове, увеличаване на биоразнообразието, облагородяване на почвата чрез използването на по-ефективни методи на органичното фермерство и подобряване на управлението на водните ресурси в зоните с полдер системи. Не се очаква потенциално негативно въздействие от изпълнението на Програмата. За съжаление, важният въпрос, свързан с мочурливите местности изобщо не е засегнат от програмата. Мочурливите местности бяха пресушени благодарение на интензивното дрениране, като част от мелиорацията на земите. Проблемът с възстановяването на естествените условия, особено в пустеещите понастоящем земеделски земи, следва да бъде решен поне частично, под формата на пилотен проект.

БАНКОВО ДЕЛО И ДОСТЪПНОСТ НА ЗАЕМИТЕ

Ограниченият достъп до банковите заеми буди притеснения. Като цяло, bankerите оценяват рисковете в сектора на земеделието като високи. Много от проектите получиха банков кредитиране едва след като бе потвърдена подкрепата от страна на програмата или бяха предоставени гаранции от страна на Фонда за развитие на селските райони. Липсата на съвместно финансиране е една от най-съществените причини, поради които потенциалните адресати на подкрепата на програмата не кандидатстваха. Най-важните общи условия за получаване на заеми са ясните и прозрачни бизнес операции, положителното развитие през последните години, желанието да се инвестират собствени средства под формата на съфинансиране, поток на средствата, който да е достатъчен за погасяването на задълженията, гарантирането на заемите. Много от кандидатите възприеха получената подкрепа като еднократна възможност, вместо да включат проекта в един по-дългосрочен план за развитието на компанията, което би гарантирало постигането на бизнес целите. Това може да се илюстрира с промените, които претърпяха идеите по отношение на бизнеса по време на подготовката на проектите. Често подготовката на кандидатурите бе оставена за последния възможен момент. Достъпността на средствата провокира бизнес организациите да инвестират в производствени мощности прибързано, преди предходните инвестиции да са започнали да се отразяват върху размера на печалбата. В някои случаи дори бяха стартирани и нови проекти. По този начин средствата, които следваше да бъдат използвани за покупки бяха насочени към изпълнението на следващия проект, което довеждаше до затруднения при паричния поток. Неяснотите относно собствеността върху земите, върху които е планирано да се извърши строителство, прави използването на средствата от фондовете на ЕС невъзможно. Отказът на малките компании от използването на скъпоструващите услуги на квалифицирани счетоводители създава

затруднения при правилното прехвърляне на данни във формулярите за кандидатстване и води до забавяне в подаването на кандидатурата. Неоправдано високите цени на строителните планове във връзка с проектите, засягащи строителни работи, провокира подозрението, че кандидатите желаят да получат средства и за онази част, която би следвало да финансират сами, като по този целият проект бъде финансиран от програмата. Периодът от представянето на кандидатурите до подписването на договорите за предоставяне на подкрепа е сравнително дълъг. Периодът, в който проектите се разглеждат може да се проточи три месеца или повече, дори и ако кандидатурата е представена без да се изчакват последните дни на срока. Големият обем на документите, които следваше да се предадат, създаваше проблеми, тъй като становищата на институциите не винаги се издаваха в деня, в който бе подадена молба. Понякога кандидатите получаваха част от обясненията, свързани с правилното попълване на формулярите за кандидатстване, при тяхното предаване. Кандидатите срещаха трудности и в случаите, когато условията за кандидатстване се променяха малко преди изтичането на последния срок за представянето на проектите, когато вече всички документи са вече подготвени. Процесът по оценяване, според утвърдените процедури, отдаваше голямо значение на формалностите, вместо на съществените детайли на проектите - това не позволи оценяването на проектите в широкия смисъл на думата. Спазването на инструкциите, правилното определяне на разходите и правилното попълване на документите не винаги отразяват обществената полза от дадения проект или съответствието с общите цели на програмата, което е дори по-съществено. Съответствието с формалните изисквания беше поставено на по-преден план от жизнеспособността на бизнес идеите.

НАЦИОНАЛНА ПОЛИТИКА

Систематичността в подхода и координацията на латвийската национална политика по отношение на развитието на земеделието и селските райони бяха недостатъчни през годините на независимостта. Все още не е създадена интегрирана стратегия за развитие на земеделието и селските райони. Прилагането на политически мерки е прекомерно централизирано и не използва подходящия подход спрямо регионите. Мерките за подкрепа бяха често модифицирани и изпълнението на засегнатите проекти не доведе до очакваните резултати. Процесът на вземане на решения и оценката на кандидатурите не бяха изцяло прозрачни и надеждни. Специфичните дейности, осигуряващи обективното и адекватно оценяване на проектите не бяха изпълнени. Размерът на подкрепата за земеделието не беше достатъчен и сравнително малък брой потенциални кандидати получиха финансиране. Наличните държавни помощи не бяха насочени към ограничен брой приоритети. Честите промени в критериите за допустимост и регламентите в някои случаи направиха дори и средносрочното планиране трудно. Кандидатурите по проектите бяха оценявани отделно и следователно, понякога се наблюдаваше припокриване между дейността и вида на продукта. Отделните специални мерки понякога си противостояха, бяха неефективни и подкрепата, предоставена на определено ниво от вертикалната верига за дистрибуция на храни, създаваше напрежение в останалите нива. Финансирането в рамките на мерките за държавни помощи не беше обект на наблюдение и оценяването на националните политики е трудно.

ОЦЕНКА НА ЦЕЛИТЕ НА ПРОГРАМАТА И РЕАЛНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

▣ Целта на стратегията е да се постигне ниво на заетите в земеделието от 6% до 2015 г. и запазване броя на населението на селските райони, с цел създаване на най-малко 60 000 нови работни места в селските райони. Общият брой на новите работни места, създадени в рамките на Мярка 3.1 не надхвърля 900.

▣ Рационализацията на преработката на храни, където делът на големите компании е 70%, изискваше прилагането на стратегически подход при избора на компаниите. Вместо това, две малки конкурентни компании, произвеждащи подобни продукти, можеха да кандидатстват за подкрепа и да успеят.

Политически възможности

Теоретичната основа на подбора на мерките не е посочена в латвийския план САПАРД. Пакетът от мерки отразява въздействието на интересите на заинтересованите страни, а не съответства на ясно определените стратегически приоритети и нуждите на развитието на секторите на селските райони. Голям брой от нуждите, свързани с развитието, не попадат под обхвата на подкрепата на програмата:

- ▣ Подкрепа, предназначена за малките и средни предприятия в селските райони - тези предприятия не са подходящи за Мярка 3.1;
- ▣ Увеличаване на инвестициите в пътна комуникационна мрежа и обществен транспорт в селските райони;
- ▣ Увеличаване на дела на вътрешните инвестиции, преразпределени за нуждите на селските райони;
- ▣ Децентрализация на дейностите на правителствените институции и преместването им в селските райони;

▣ Увеличаване на инвестициите в подобряването на социалните дейности в структурите на общинското самоуправление;

▣ Увеличаване на инвестициите в развитието на ефективните съобщителни и транспортни мрежи между селските райони и местните/външните пазари.

Мерките 3.1 и 4.1 биха имали много ограничено въздействие върху цялостното развитие на селските райони. За да се насърчи развитието на селските райони, на държавно ниво следва да бъдат взети под внимание следните възможности:

- ▣ По-високи пенсии за хората, които са живели и работили в селските райони;
- ▣ Данъчни привилегии/облекчения за новосъздадените в селските райони бизнес организации;
- ▣ Намалена стойност на ДДС за хранителните продукти;
- ▣ Премии за служителите в правителствените институции и обществените организации, разположени в селските райони;
- ▣ Преразпределяне на средствата, събрани от данъците, предназначени за обновяването на пътищата, в полза на пътищата на селските райони;
- ▣ По-благоприятно разпределяне на средствата от държавния бюджет в полза на структурите на самоуправлението на селските райони и увеличаване на капацитета им за ползване на кредити;
- ▣ Държавни помощи за изпълнението на проектите, свързани с инфраструктурата на селските райони;
- ▣ Засилване на контрола и санкциите към държавните монополисти в сферата на енергийното осигуряване и комуникациите в случай на диференциран подход към клиентите от селските райони.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКАТА

Оценката на резултатите от изпълнението на Програмата следва да бъдат разглеждани не само от гледна точка на изпълнението на целите на програмата, но и в един по-широк контекст. Програмата се основаваше на латвийския План за развитие на селските райони и на инициативите, попадащи в обхвата на акредитираните мерки. Участие на местните и регионални обществени организации, в качеството им на потенциални автори на местните проекти в селските райони, почти не се наблюдаваше. Планът за развитие на селските райони не използваше концепцията за веригата за дистрибуция на храни, която разглежда земеделието като част от цялостната верига. Вместо това, в повечето случаи земеделието просто доставя суровини за преработката на храни. Напълно новите пазарни условия, настъпили след присъединяването към ЕС, не са отразени в ЛПРСР. Неизбежните промени, свързани с износа към трети страни и премахването на ограниченията за търговия в рамките на ЕС, са основните фактори, които следва да се анализират преди оценяването на бъдещия общ обем на продажбите в земеделието. Предполагаемото намаляване на работната сила в сферата на земеделието (от досегашните 16% до 6% през 2015 г.) не получава подкрепа от разумен план за действие, насочен към постигането на тези цели. Планът не съдържа анализ и прогноза за развитието на пазара на селския туризъм, които следва да бъдат подготвени преди засилването на строителната дейност, свързана със съоръженията за селски туризъм. Освен това, не са осигурени нито наличните, нито очакваните структури (местни или чужди) и обем (по отношение на годишните разходи) във връзка с туристическия пазар. Броят и мащабът на инфраструктурните проекти по програмата са недостатъчни, за да допринесат за развитието на селския туризъм.

ПРИНОСЪТ НА ПРОГРАМАТА И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДЪЛГОСРОЧНИТЕ ЦЕЛИ НА ЛАТВИЙСКАТА ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

	Висок	Сравнително висок	Среден	Нисък	Никакъв
Развитие на земеделието, горската промишленост и рибарството		*			
Популяризиране на предприемачеството в селските райони			*		
Диверсификация в селските райони					*
Опазване на околната среда и наследството в селските райони					*
Подобряване на инфраструктурата				*	
Образование и културни аспекти					*

ОЦЕНКА НА ПРОГРАМАТА СПОРЕД КРИТЕРИИТЕ, ОПРЕДЕЛЕНИ ПРЕДИ НЕЙНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ

	Висок	Сравнително висок	Среден	Нисък	Никакъв
Ниво на доходите в сферата на земеделието и в селските райони				*	
Обем и стойност на продукцията, която отговаря на стандартите на Европейския съюз за хигиена, качество, здраве на животните и екология		*			
Допълнителни работни места, създадени в селските райони			*		
Брой на населението на селските райони, което има достъп до подобрената инфраструктура на селските райони				*	
Брой на новите, жизнеспособни бизнес организации				*	
Брой на земеделските стопанства, прилагащи фермерски методи, опазващи околната среда				*	

ОЦЕНКА НА ДЪЛГОСРОЧНИТЕ НУЖДИ

Нужди, които съответстват на програмат САПАРД	Нужди, които съответстват на програмата САПАРД, но не са включени в Латвийския вариант на програмата	Нужди, които остават извън обхвата на програмата САПАРД
Увеличаване на инвестициите в модернизирването на земеделските стопанства	Увеличаване на инвестициите в разработването на нови хранителни продукти и проучвания на пазара	Разширяване на сътрудничеството в рамките на веригата за дистрибуция на храни, с цел подобряване качеството на продукцията
Увеличаване на инвестициите в системата за преработка на храни	Подкрепа за производството и маркетинга на малките предприятия	Формиране на клъстери в сектора на преработката на храни
Увеличаване на инвестициите в залесяването и дърводелството	Подкрепа на ниво ферми или малки кооперативи за маркетинга на продуктите от определени пазарни ниши или региони	Инвестиране в обучението и образованието на населението на селските райони, особено на младежта, в сферата на търсените професии
Инвестиции за генериране на добавена стойност на фермерското производство преди извършването на продажбите от фермите	Изпълнение на програми в подкрепа на обучението и търговията на дребно, с цел елиминирване на липсата на професионални и търговски умения в сферата на земеделието и преработката на храни	Подкрепа и насърчаване на основаването на местни предприятия и обществени организации, които да улеснят достъпа до проектите за планиране и развитие в селските райони
Насърчаване на сливанията между фермите с цел повишаване на ефективността	Подкрепа и насърчаване на основаването и първоначалното организиране на нови групи от собственици на гори	Подкрепа и насърчаване на развитието на инвестиционни планове със специални възможности за отпускане на заеми за земеделието, преработката на храни и новите бизнес организации в селските райони
Подкрепа и насърчаване на предприемаческите дейности, изискващи търговски умения	Инвестиране в техническата помощ, с цел насърчаване на регистрирането на нови частни собственици на земи	Преразпределение на местните инвестиции в полза на бизнес организациите в селските общински центрове, които са в състояние да привлекат сравнително евтина работна ръка
Подкрепа и насърчаване на селския туризъм и инфраструктурата на селските райони	Подкрепа и насърчаване на малки и средни бизнес организации в селските общински центрове	Увеличаване на инвестициите в подобряване на социалните дейности в селските райони
Увеличаване на инвестициите в комуналните услуги, инфраструктурата и услугите		Увеличаване на инвестициите в ефективността на транспорта и съобщенията между селските области и местните/външни пазари
Инвестиране в системи за защита от наводнения		
Инвестиране в земеделските стопанства с цел намаляване на негативното въздействие върху околната среда		
Инвестиране в намаляване на източниците на замърсяване		
Децентрализация на труда в някои обществени сектори в селските области		
Увеличаване на инвестициите в пътната мрежа и обществения транспорт в селските райони		

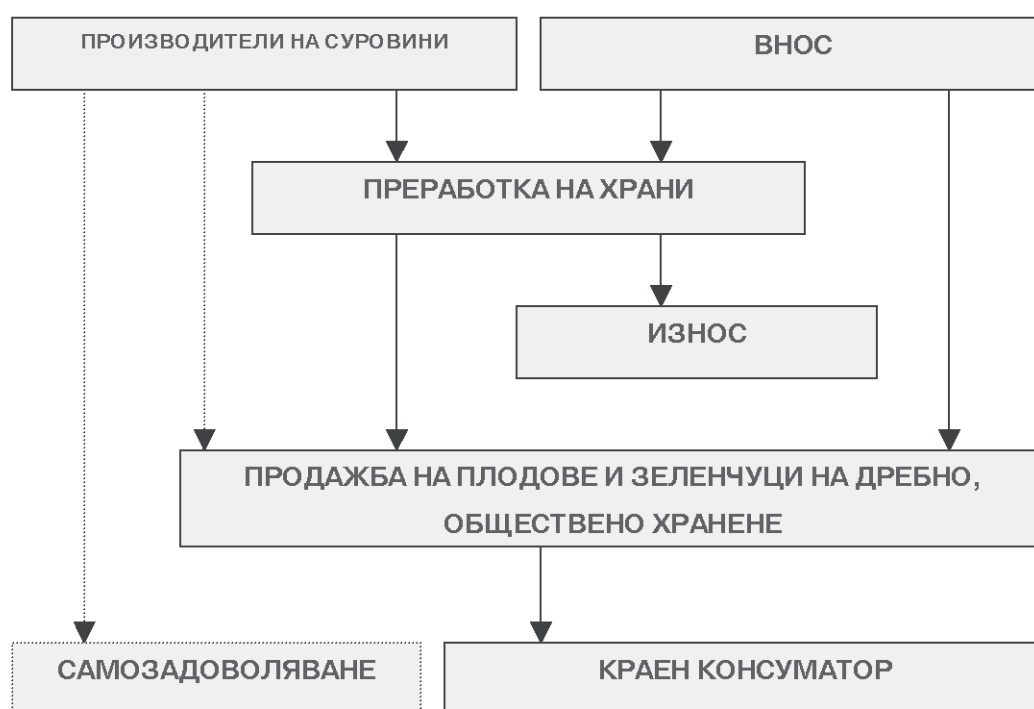
КАПАЦИТЕТ НА ЛАТВИЙСКАТА АГЕНЦИЯ САПАРД

Първата година от изпълнението на програмата може да бъде разглеждана като развиване на базовия капацитет, необходим на администрацията и изпълнение на програмите на ЕС за съвместно финансиране. Като се вземат под внимание значителните различия между Националния план за подкрепа и програмите на ЕС за подкрепа, промените, въведени от Министерството на земеделието подобриха политиката на системата за предоставяне на подкрепа и я трансформираха в съответствие със стандартите на ЕС. Управлението и административните структури са адаптирани към изпълнението на различни програми за подкрепа, които се намират в съответствие с регламентите на ЕС. Интегрираните процедури за информация и проверка също бяха въведени. По-слабо развитите региони са определени чрез използването на критериите, които са били прилагани от старите членки на ЕС. Други програми за подкрепа са насочени към увеличаване на ефективността, инвестициите, диверсификацията на земеделското производство, развитието на селските райони, проблемите на екологията, качеството и безопасността на храните. Сътрудничеството между институтите, разработващи политиките и обществените организации се подобри, осигурявайки по-пълна прозрачност и стабилна база за разработването на политики и вземането на решения. Офис съоръженията на агенциите и институциите отговарят на стандартите на ЕС.

Независимо от недостатъците при изпълнението на Програмата, тя допринесе значително за увеличаването на институционалния капацитет на Агенция САПАРД, в съответствие със сложността и уникалния характер на Програмата за подкрепа. Капацитетът следва да бъде запазен и доразвит. Освен това, основната част от недостатъците са на регионално и общинско ниво. Необходимо е по-активно ангажиране на държавните служители и обществените организации в селските райони в програмите за подкрепа.

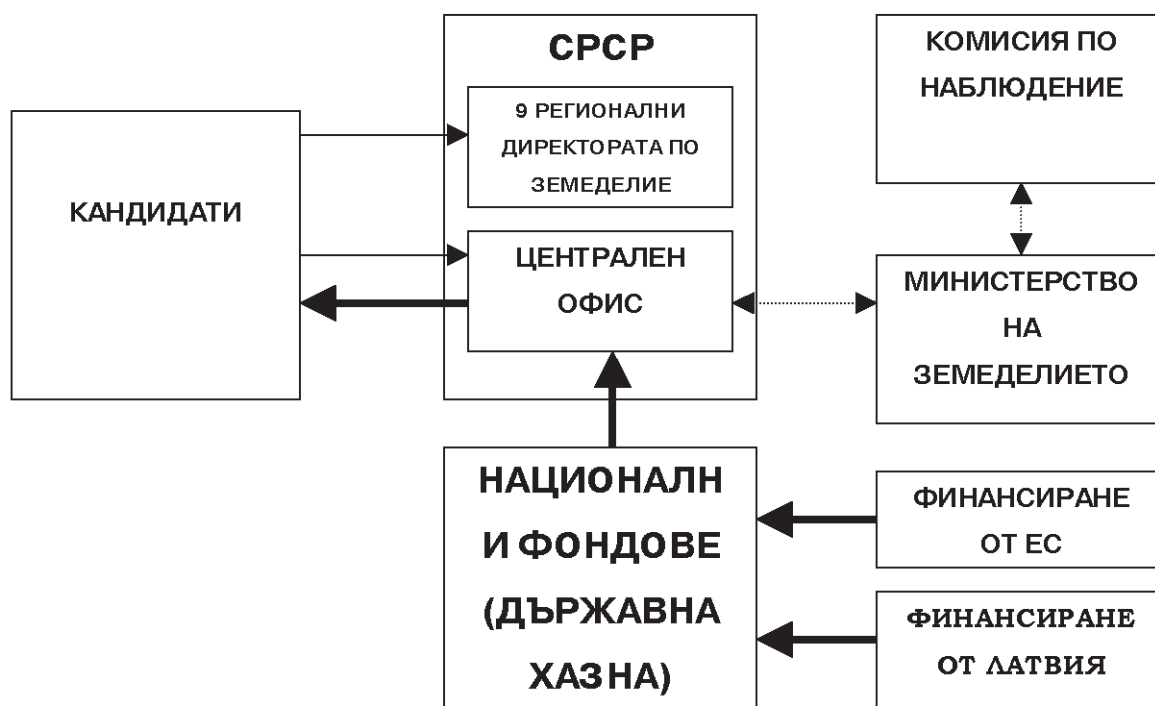
ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПРИНЦИПЕН МОДЕЛ НА ВЕРИГАТА ЗА ДИСТРИБУЦИЯ НА ХРАНИ В ЛАТВИЯ



ПРИЛОЖЕНИЕ 2

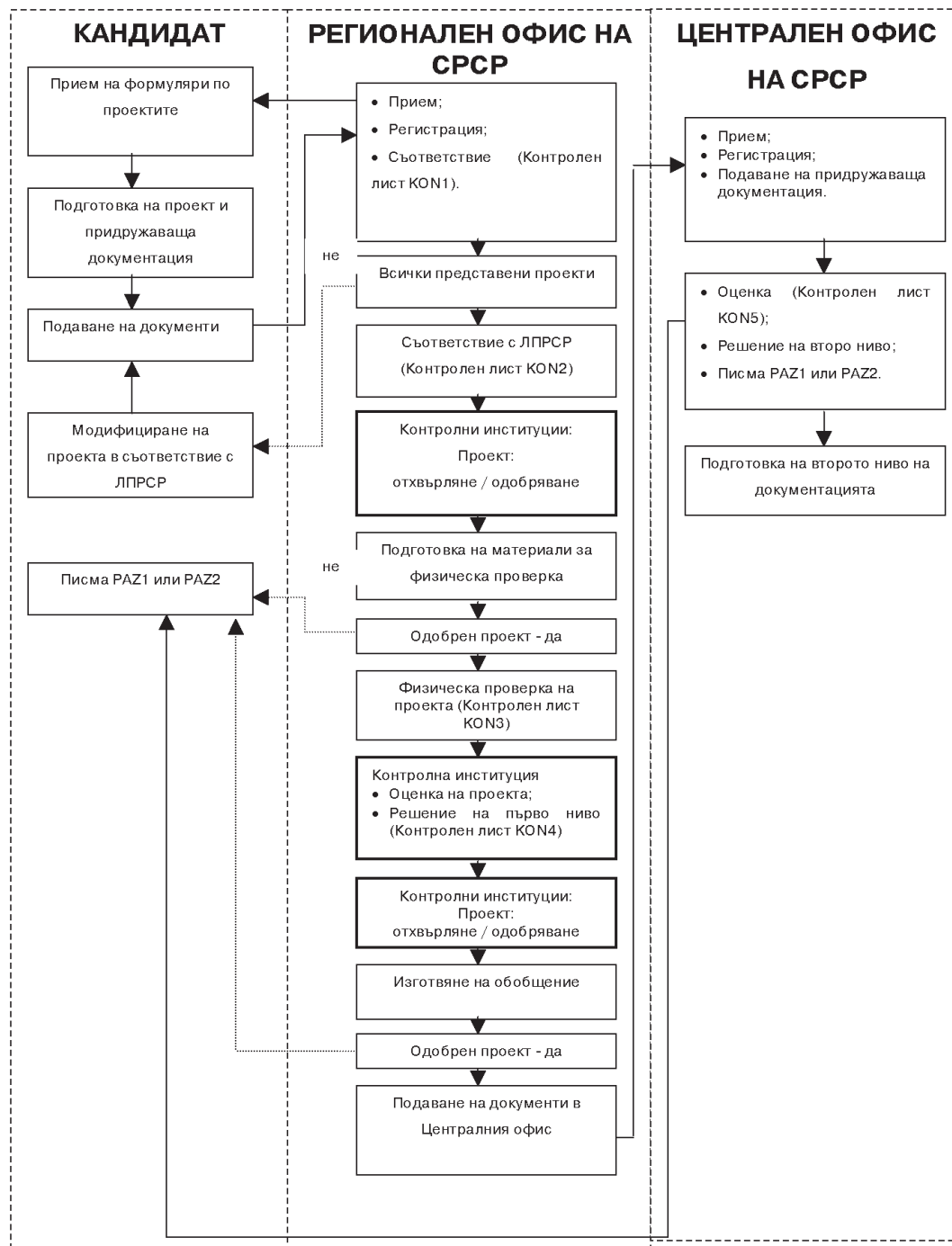
ОБЩ МОДЕЛ НА АДМИНИСТРАЦИЯТА НА ПРОГРАМА САПАРД



ДВИЖЕНИЕ НА ФОНДОВЕ **—————>**
ДВИЖЕНИЕ НА ДОКУМЕНТИ **—————>**
СТРАТЕГИЯ **- - - - ->**

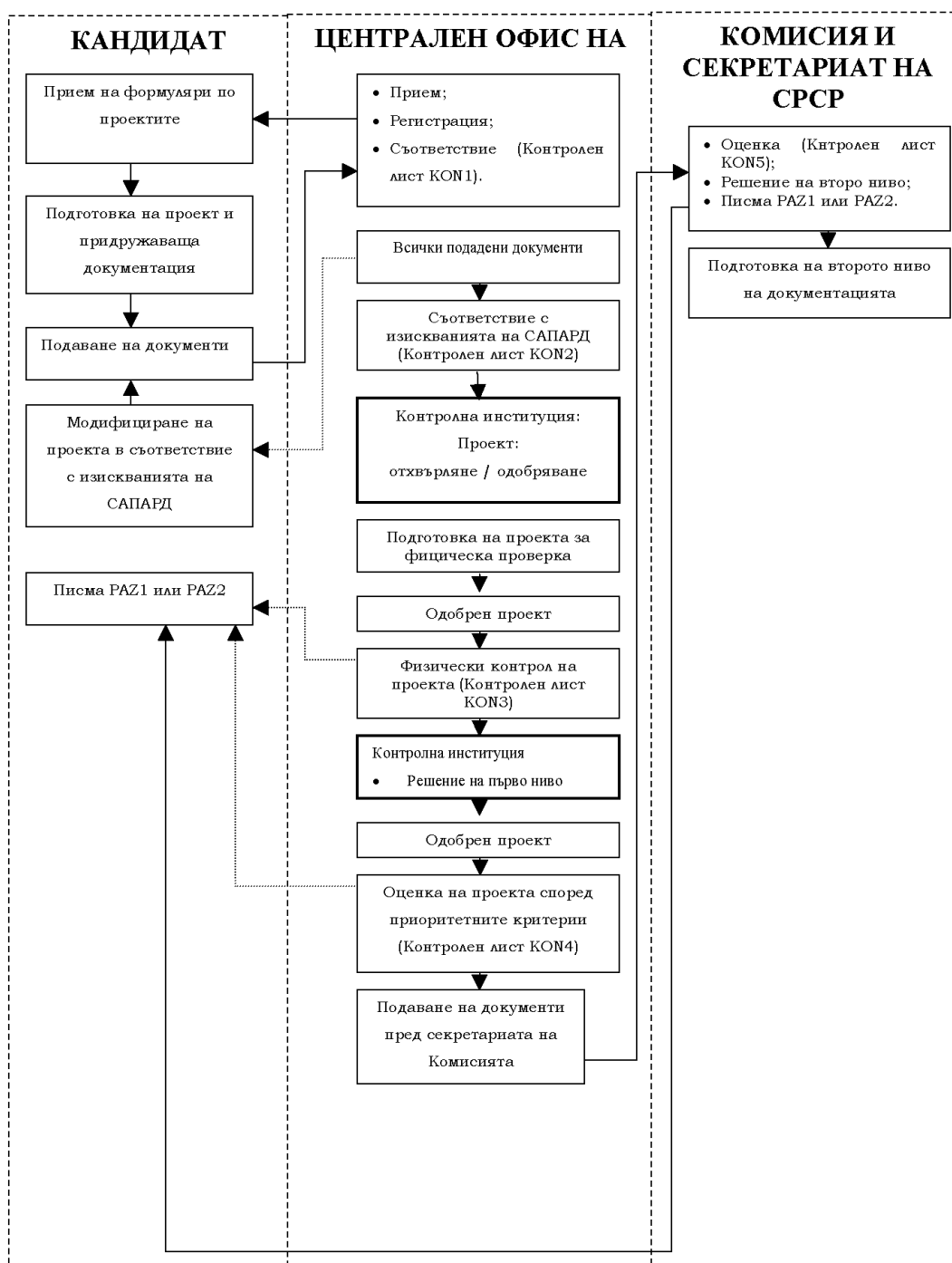
ПРИЛОЖЕНИЕ 3

ДВИЖЕНИЕ НА ДОКУМЕНТИ ПО ПРОЕКТТЕ, ЗАЕДНО С КАНДИДАТУРИТЕ, КЪМ РЕГИОНАЛНИЯ ОФИС НА СЛУЖБАТА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ



ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ДВИЖЕНИЕ НА ДОКУМЕНТИ ПО ПРОЕКТТЕ, ЗАЕДНО С КАНДИДАТУРИТЕ, КЪМ
ЦЕНТРАЛНИЯ ОФИС НА СЛУЖБАТА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ



СЪДЪРЖАНИЕ

ВЪВЕДЕНИЕ	117
КРАТЪК ПРЕГЛЕД	117
ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД В ПОЛША	119
ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОГРАМА САПАРД В ПОЛША	130
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ	133
ПРИЛОЖЕНИЕ - ИНФОРМАЦИЯ ЗА СТРАНАТА	136

НАЦИОНАЛЕН ПРЕГЛЕД НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРЕДПРИСЪЕДИНИТЕЛНАТА ПРОГРАМА САПАРД ВЪРХУ ЗЕМЕДЕЛИЕТО И РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ В ПОЛША В НАЦИОНАЛЕН ПЛАН

Томас Гроссе, *Ръководител проекти,*
Институт за обществени дела, Полша

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият документ е подготвен на базата на анализа на съществуващата програмна документация и документите, оценяващи постигнатото да момента в изпълнението на програма САПАРД в Полша, както и на научни документи и многобройни публикации в пресата. Сред най-значимите теми на изследвания е уместно да бъдат споменати следните две: Анализ на възможностите за изпълнението на националната политика в областта на земеделието в рамките на програма САПАРД и Политиката за развитие на селските райони. Специално внимание бе обърнато на регионалните възможности и варианти за включването на въпросната програма в регионалната политика на страната. Освен това, основната цел на анализа бе да се изследва ползата от програма САПАРД в процеса на въвеждане на екологичните стандарти в селскостопанския сектор на Полша, в това число и насърчаването на устойчивото земеделие, т.е. на стопанството, което съчетава целите на продуктивността на земеделието с отговорното отношение към природната среда. В същото време, програма САПАРД се предвиждаше да се превърне във важен инструмент за подготовка на полското земеделие и неговата продукция за приемане в Европейския съюз. Като се има предвид споменатото по-горе, една от целите на проведеня анализ бе да привлече вниманието върху този аспект от изпълнението на програмата от страна на Полша. В документите, представящи резултатите от анализа, нивото на участие в програмата има специално място. Информацията е организирана по видове бенефициенти и териториален обхват. С цел установяване на функционалността и ефективността в процеса на изпълнение на приоритетите на програма САПАРД, бе проведен и институционален анализ.

КРАТЪК ПРЕГЛЕД

Програма САПАРД се радваше на особен интерес от страна на бенефициентите в Полша, фермерите, земеделските предприемачи и местните структури на самоуправлението. Особено явни са положителните промени при покриването на изискванията на Европейския съюз, свързани със земеделската продукцията и производството, чрез въвеждането на качествените и санитарни норми. Близката перспектива за членство в Европейския съюз и желанието за износ на хранителни продукти на този пазар, насърчиха фермерите и предприемачите да се възползват от възможностите на програма САПАРД. Благодарение на този факт, скоро след присъединяването си към Европейския съюз, Полша ще се превърне във важен износител на хранителни и земеделски продукти за държавите-членки на Европейския съюз. Успехът на програмата се крие във високото ниво на усвояване на ресурсите, предоставени от програма САПАРД. Организационната система, от която се нуждаеше реализацията на програмата, бе създадена за сравнително кратък период от време. Освен това, пред фондовете на Европейския съюз бяха представени и достатъчно проекти, които да позволят използването на средствата.

В същото време е трудно да се даде висока оценка на ефекта от прилагането на програмата в процеса на изпълнение на политиката, свързана със селското стопанство и развитието на селските райони. Изглежда, забавянията при изпълнението на програмата допринесоха за създаването на ситуация, при която администрацията бе заета с организацията на институциите, отговорни за програмите и представянето им пред потенциалните бенефициенти. По този начин вниманието бе насочено по-скоро върху размера на фондове, вместо върху далеч

по-съществения проблем за начините за тяхното изразходване, в съответствие с политическите стратегии на правителството. В следствие на това, програмата финансираше главно големи предприятия и селскостопански холдинги, като пренебрегваше малките и средни такива. В допълнение към това, тя не допринесе за консолидацията на малките холдинги. Освен това, предпочитанията, отдавани на младите фермери и инфраструктурите за подобряване на управлението на водното стопанство, се оказаха недостатъчни. Въпреки че, доходите на фермерите като цяло се увеличиха, това не доведе до намаляване на безработицата в селските райони. Като илюстрация на този начин на усвояване на средствата може да се използва неподходящата система за наблюдение, която събираше много малко полезна информация от гледна точка на политиката на държавата, свързана със земеделието и развитието на селските райони. В допълнение към това, тя не бе в състояние да предостави точна информация за резултатите от направените инвестиции от гледна точка на икономиката.

Организационната система на програма САПАРД изглежда прекомерно развита и съдържа множество нива. Изпълнението на тази програма е силно централизирано и повлияно от две централни институции, чиито дейности са паралелни и се препокриват. Става въпрос за Министерството на земеделието и развитието на селските райони и централния офис на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието. Централизацията и институционалното разработване на програмата се отразяват не само върху удължаването на процедурите, но и върху необходимостта от наемането на допълнителен персонал сред представителите на официалните власти, при което много хора извършват една и съща работа. Освен това, прекалено много детайлни решения, отнасящи се до организационните корекции в програмата, изискваха одобрение от страна на Европейския съюз, а това се оказа сериозна пречка пред гъвкавото изпълнение на програмата в Полша. Според мнението на анкетирания бенефициенти на програмата, основният проблем, свързан с изпълнението на програма

САПАРД в Полша, се крие в усложнените процедури и недостатъчния размер на собствените ресурси, необходими за съвместното финансиране на проектите. Представителите на официалните власти се придържаха прекалено стриктно към установените процедури, което оставяше впечатлението, че самите процедури имат приоритетно значение пред успешното и навременно реализиране на целите на програмата.

Независимо от значителното забавяне в стартирането на програмата и сравнително сложната ѝ организационна структура, управлението на програмата на централно ниво протече без особени проблеми. Решенията по отношение на пренасочването на неоползотворените финансови ресурси към предприемането на мерки, които се радват на висока популярност сред бенефициентите, следва да бъде оценено особено високо. Наред с това, управлението на програмата на регионално ниво следва да бъде оценено като задоволително. Въпреки това, наблюдението на програмата потвърди ниското ниво на ефективност по отношение на работата на представителите на официалните власти. Продуктивността на регионалните клонове на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието не бе повишена чрез подобряване на организацията на работата или чрез провеждането на допълнително обучение на представителите на официалните власти. Подобренията се дължаха единствено на наемането на нов персонал. Съществуват забележими различия в ефективността на отделните регионални агенции, отговорни за изпълнението на програма САПАРД.

В Полша съществуват сериозни различия, както в земеделските, така и в селските райони. Тези различия са особено ясно забележими между отделните региони, както и вътре в самите тях, независимо от споменатото по-горе. Програма САПАРД, като такава, не фокусира вниманието си върху регионалната и субрегионалната ориентация. Също така, програмата не представлява инструмент на политиката за регионално развитие в Полша. Недостатъчното внимание, отделено от страна на програмата на осигу-

ряването на подкрепа за регионалната политика на страната, е свързано с два основни фактора. На първо място, при създаването на програмата, е пренебрегната необходимостта от ориентирването на мерките към регионите. На второ място, регионалните власти са били на практика изключени от управлението на въпросната програма. Важно е да не бъде пропуснат фактът, че в Полша тези власти представляват главните институции, които отговарят за регионалното развитие. Независимо от това, основните функции в процеса на изпълнението на програмата са предоставени на централната и регионалната власти.

Един от положителните резултати от изпълнението на програма САПАРД бе натрупването на опит, свързан с работата по програмите на Европейския съюз за развитие на земеделските и селскостопански райони. Този опит със сигурност ще бъде полезен след приемането на Полша в Европейския съюз, в процеса на използването на фондовете, в рамките на европейските програми. Въпреки това, не е сигурно дали фондовете, предназначени за страните в процес на присъединяване и насочени към реализацията на целите на политика в областта на земеделието и развитието на селските райони, се използват по предназначение.

ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД В ПОЛША

Програма САПАРД (Програма за присъединяване в областта на земеделието и селските райони) е предприсъединителен инструмент, който подпомага развитието на земеделските и селски райони. Този инструмент е на разположение на 10 държави, кандидатстващи за членство в Европейския съюз. В Полша подготвителните работи за изпълнението на Програма САПАРД започнаха през 1999 г., скоро след като Европейският съвет публикува регламент, свързан с въпросния вид подпомагане, предназначено за държавите, кандидатстващи за членство⁹. Въпреки това, през декември същата година, Полша представи на вниманието на Европейската комисия първото си предложение за оперативна програма¹⁰. Европейската комисия прие програмата почти една година по-късно, през октомври 2000 г. Като следваща стъпка, започна работата по организацията на системата за управление и изпълнение на програмата в Полша. Акредитирането на организационната система от страна на Европейската комисия бе завършено през юли 2002 г. За забавянето съществуват три основни причини. На първо място следва да се отбележат

Година	Дата на подписване	Планирани финанси в евро
2000	29 март, 2001 г.	171 570 075
2001	6 юни, 2002 г.	175 057 271
2002	3 април, 2003 г.	179 874 468
2003	4 юни, 2003 г.	181 658 615

Източник: Информация за изпълнението на програма САПАРД на базата на данните от 15 септември 2004 г., предоставени от Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието, 2004 г., Варшава.

⁹ Териториалният обхват и проблемите, засегнати от програмата, начините за подготовка на оперативни програми, графици за изпълнение и правилата за извършване на наблюдение и подготовка на оценки, свързани със САПАРД, са представени в регламент (ЕС) № 1268/1999 г. от 21.06.1999 г. на Съвета, засягаща подкрепата от страна на Общността за прилагането на предприсъединителните мерки, насочени към развитието на земеделските и селскостопанските райони в държавите, кандидатстващи за присъединяване към Съюза по време на предприсъединителния период.

¹⁰ САПАРД Оперативна програма за Полша. Министерството на земеделието и развитието на селскостопанските райони, Варшава 2002 г.

тромавите процедури в администрацията на Европейската комисия. На второ място, това са политическите промени в ръководния състав на Агенцията по програма САПАРД (Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието). На трето място се нареджда прекомерно усложнената система, отговорна за изпълнението на програма САПАРД в Полша. Голям брой изисквания бяха отразени в Дългосрочното финансово споразумение и изведени на преден план от представителите на Европейската комисия по време на провеждането на така наречените идентификационни мисии, проведени в Полша на високо ниво - в някои случаи много по-високо от това в други държави-членки. Поради усложнения характер на организационната система, потвърждението и акредитацията ѝ от страна на Европейската комисия бяха забавени. Полша и Европейската комисия подписаха четири Годишни финансови споразумения:

На 4 август 2004¹¹, Европейската комисия увеличи размера на средствата, разпределени за 2003 г., с 1 249 357 евро. По този начин общият размер на ресурсите, определени от Европейския съюз за целите на съвместното финансиране на проекти в Полша, в рамките на програма САПАРД и Годишните финансови споразумения за периода 2000 - 2003 г., бяха увеличени до 709 409 786 евро, като участието на Полша в съвместното финансиране възлизаше на 236 234 919 евро или общо 945 644 705 евро.

Нужно е да се отбележи, че след като през 2003 г. от страна на местните власти (комуни и повиати) бяха подадени 4 198 кандидатури за предоставяне на финансова подкрепа в рамките на Мярка 3 от програма САПАРД, Министерството на земеделието и развитието на селските райони предприе серия действия, насочени към набавянето на допълнителни финансови средства за покриване на инфраструктурните инвестиции в сферата на самоуправлението. През март 2004 г. Министерството на земеделието и развитието

на селските райони се обърна към Европейската комисия с молба да бъде разрешено разпределянето на допълнителни 375 милиона евро в рамките на Плана за развитие на селските райони¹² за целите на изпълнението на проекти по програма САПАРД. Европейската комисия разреши допълнително финансиране на Мерките по програма САПАРД, като за целта определи 140 милиона евро в рамките на Плана за развитие на селските райони, в това число 105 милиона евро бяха осигурени от ресурсите на Европейския съюз и 35 милиона като национално участие в съвместното финансиране. Поради ниския интерес към Мярка 5, намираща се още в пилотната си фаза, през декември 2003 г. бе взето решение за отмяна на тази мярка и пренасочване на финансовите ресурси към други мерки. По подобен начин, неоползотворените ресурси от обучителната Мярка 6 бяха пренасочени към Мярка 3. В Споразуменията за финансиране за 2002 г. и 2003 г. бе договорено да бъде посочен по-висок обменен курс при конвертирането на ресурсите на Европейския съюз в полски злоти. Благодарение на описаните по-горе действия, общият размер на ресурсите, поставени на разположение на Мярка 3 достигнаха приблизително 444 444 444 Евро, което е с близо 200 000 000 Евро повече от първоначално определените за тази мярка средства. Въпреки това, не бе възможно изпълнението на всички проекти, представени за финансиране в рамките на тази Мярка. Ето защо бе решено останалите проекти да бъдат прехвърлени към програмата, насочена към развитието на селските райони, която бе планирано да стартира след приемането на Полша в Европейския съюз¹³.

В случая с програма САПАРД в Полша, първите четири мерки имаха фундаментално финансово значение. Останалите бяха или пилотни или обучителни, т.е. имаха организационен характер и малко значение от гледна точка на финансите. За да се осигурят финанси, предназначени за инвестиции в рамките на мерки 1, 2, 3 и 4 от

¹¹ Регламент на Комисията (ЕС) № 1419/2004.

¹² Планът за развитието на селскостопанските райони бе изпълнен в Полша на базата на Регламент на Комисията (ЕС) № 447/2004 от 10 март 2004 г.

¹³ SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju wiejskich 2004-2006, Министерство на земеделието и развитието на селскостопанските райони, Варшава 2004 г.

програма САПАРД, от ресурсите, предвидени в Годишните финансови споразумения за 2000 - 2003 г., (те обхващат Плана за развитие на селските райони и банковите инвестиции), бяха отделени 1 060 452 421 Евро, от които:

бързо увеличаване на броя на кандидатурите за предоставяне на финансова подкрепа в рамките на Мерки 1, 2 и 3.

Според данните на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието от 15

За изпълнението на Мярка 1	376 169 035 евро
За изпълнението на Мярка 2	42 956 492 евро
За изпълнението на Мярка 3	34 602 870 евро
За изпълнението на Мярка 4	06 724 022 евро
<i>Източник: Информация за изпълнението на програма САПАРД на базата на данните от 15 септември 2004 г., предоставени от Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието 2004 г., Варшава.</i>	

Данните от параметрите, обект на наблюдение, показват, че през първоначалния период от изпълнението на Програма САПАРД, не е съществувал значителен интерес към нея от страна на перспективните бенефициенти, като това се отнася в особена степен за Мерки 1 и 2. Още от самото начало на изпълнението на Мярка 3 от програмата, интересът, проявен от страна на бенефициентите - местните структури на самоуправлението, бе далеч по-висок. През втората половина от 2003 г. се наблюдаваше

септември 2004 г.¹⁴, за използването на финансовите ресурси, предвидени в Споразуменията за финансиране за периода 2000 - 2003 г., 27 182 кандидатури на обща стойност 1 312 147 731 Евро са оценени като съответстващи на целите на Програма САПАРД, което се равнява на 124.02 % от общия лимит на ресурсите, предвидени в Годишните финансови споразумения за периода 2000 - 2003 г., в това число:

	Брой кандидатури	Стойност в Евро	Използване на лимита за съвместно финансиране
В рамките на Мярка 1	1 488	436 412 975 евро	116,02%
В рамките на Мярка 2	14 505	150 257 005 евро	105,17%
В рамките на Мярка 3	5 745	616 154 549 евро	142,53%
В рамките на Мярка 4	5 444	109 323 201 евро	102,44%
Общо	27 182	1 312 147 731 евро	124,02%
<i>Източник: Информация за изпълнението на програма САПАРД на базата на данните от 15 септември 2004 г., предоставени от Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието 2004 г., Варшава.</i>			

¹⁴ Източник: Информация за изпълнението на Програма САПАРД на базата на данните от 15 септември 2004 г., предоставени от Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието 2004 г., Варшава.

Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието сключи 24 397 договора за финансово подпомагане на обща стойност 1 067 400 325 Евро¹⁵. Тази сума представлява 100.66% от лимита за финансовите ресурси за съвместно финансиране, съгласно Годишните финансови споразумения, Плана за развитие на селските райони и лихвите, в това число:

Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието извърши 9 910 плащания в полза на получателите на финансирането. Общата сума на всички извършени плащания възлиза на 3 073 216 039 Евро, което се равнява на 28.98 %¹⁶ от ресурсите за съвместно финансиране, обхващащи финансови средства в съответствие с Годишните финансови споразу-

	Брой договори	Стойност в Евро	Използване на лимита за съвместно финансиране
В рамките на Мярка 1	1 341	377 361 636 евро	100.37%
В рамките на Мярка 2	13 740	142 288 117 евро	99.53%
В рамките на Мярка 3	4 461	449 580 514 евро	103.45%
В рамките на Мярка 4	4 855	97 970 057 евро	91.80%
Общо	24 397	1 067 400 евро	100.66%

Източник: Информация за изпълнението на програма САПАРД на базата на данните от 15 септември 2004 г., предоставени от Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието 2004 г., Варшава.

меня за периода 2000 - 2003 г. и Плана за развитие на селските райони, както и лихвите, в това число:

	Брой плащания	Стойност в Евро	Използване на лимита за съвместно финансиране
В рамките на Мярка 1	413	66 287 852 евро	17.62%
В рамките на Мярка 2	7 640	78 934 316 евро	55.22%
В рамките на Мярка 3	1 633	159 695 127 евро	36.75%
В рамките на Мярка 4	224	2 404 300 евро	2.25%
Общо	9 910	307 321 595 евро	28.98%

Източник: Информация за изпълнението на програма САПАРД на базата на данните от 15 септември 2004 г., предоставени от Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието 2004 г., Варшава.

¹⁵ Сумите не включват спестяванията, резултат от изпълнението на проекти между стойността на договорите и стойността на заявените за изплащане суми;

¹⁶ По обменен курс, определен с наредба на Министерски съвет, съдържаща детайлни разпоредения и указания по отношение на мерките и начините за изпълнение на задачите на Агенцията за реструктуриране и модернизация на селското стопанство в сферата на управлението на финансови ресурси, произхождащи от фондовете на Европейския съюз (О.Ж. № 102, член 928 след изменението).

Договорите, подписани преди месец септември 2004 г., практически напълно изразходиха финансовите средства, предоставени за нуждите на програмата (с изключение на Мярка 4). В същото време, сключването на споразуменията за извършване на плащанията и на договорите за голям брой проекти бе забавено. Най-сериозните закъснения бяха регистрирани в рамките на Мярка 4. Тази ситуация бе провокирана главно от проточването на дейностите, свързани с акредитирането на тази мярка от страна на Европейската комисия. Независимо от факта, че подготовката на полската администрация за изпълнението на въпросните мерки започна още през 1999 г., Европейската комисия издаде решението си за прехвърляне на управлението на Мярка 4 на Полша едва на 14 ноември 2003 г. Ето защо приемането на проекти, подготвени от потенциалните бенефициенти започна през декември 2003 г.

При обобщаването на изложената по-горе информация е нужно да се отбележи, че най-голям интерес към програма САПАРД в Полша бе проявен от страна на местните власти, които се възползваха от инвестиционните фондове, определени за развитие на селските райони и поставени на разположение в рамките на Мярка 3. Във връзка с тази ситуация се наблюдаваше подготовка за осъществяването на подобни инвестиции от страна на бенефициентите, която в сравнителен план може да бъде оценена като изключително добра. Решаващият фактор в случая бе наличието на опит в участието на местните структури на самоуправлението в други предприемачески програми, национални програми, както и програми, свързани с местното и регионалното развитие. Повишен интерес към програмата (по-специално към Мярка 2) бе проявен от страна на фермерите, като той се прояви най-осезателно в броя на представените кандидатури. В същото време най-слаб бе интересът, проявен към програмата от страна на предприемачите (по-специално към Мярка 1).

По отношение на териториалното разпределение, най-активните местни структури на самоуправлението бяха Великополското воеводство (Wielkopolska), Мазовецкото

воеводство (Mazowsze), Малополското воеводство (Małopolska) и Подкарпатското воеводство (Podkarpacie). Най-слаба бе активността при подаване на кандидатури от страна на местните структури на самоуправлението в Ополското воеводство (województwo opolskie), Западнопоморското воеводство (Zachodnie Pomorze) и Любушкото воеводство (województwo lubuskie). Най-заинтересовани от програмата бяха фермерите в Мазовецкото воеводство, Великополското воеводство, Любелското воеводство (województwo lubelskie) и Швентокшиското воеводство (województwo swietokrzyskie). Най-незаинтересовани от програмата бяха фермерите в Любушкото воеводство и Западнопоморското воеводство. Сред предприемачите, най-голям интерес към Програмата проявиха тези в Великополското воеводство и Мазовецкото воеводство, а най-слаб бе интересът сред предприемачите в Ополското воеводство, Швентокшиското воеводство и Любушкото воеводство.

Нека да обобщим: на базата на броя на подадените кандидатури, можем да заключим, че най-голям интерес към Програмата САПАРД в Полша е бил проявен в богатите региони, които се характеризират с добре развито земеделие и селскостопанско производство, т.е. в Мазовецкото воеводство и Великополското воеводство. Забележителни в това отношение са също и земеделските региони: Любелското воеводство и Швентокшиското воеводство. Най-слаб интерес към Програмата бе проявен от страна на бенефициентите в Ополското воеводство, Любушкото воеводство и Западнопоморското воеводство. Тези региони се намират в западната част на Полша, която се разглежда като по-добре развита в икономическо отношение от регионите в източната част на страната. Тези региони също така имат опит с други програми, финансирани от предприемаческите фондове на Европейския съюз. Възможно е социалната активност в тези райони да е била насочена към изпълнението на други програми на Европейския съюз, а не в частност към програма САПАРД.

В Полша съществуват значителни различия, които засягат еднакво ситуацията, както в

земеделските, така и в селските райони. Тези различия са ясно забележими между отделните региони и вътре в самите тях и не зависят от фактите, изложени по-горе. Програма САПАРД като такава, не е фокусирана върху регионалната и субрегионална ориентация¹⁷. Тя също така не е и инструмент на политиката за регионално развитие в Полша. По време на разпределението на фондовете, специфичните особености на отделните воеводства бяха откровено пренебрегвани. Понякога бяха отдавани предпочитания на региони с по-слабо развита инфраструктура в селските райони. Въпреки това, не регионалното разпределение на средствата бе решаващо по отношение на практическото използване на подпомагането, а инициативността, проявена от бенефициентите в национален мащаб. Като правило, предпочитанията бяха отдавани на по-добре развитите части на страната. В крайна сметка, най-богатите региони (Мазовецкото воеводство и Великополското воеводство), които разполагаха с добре развито земеделие и които, сравнени с други региони от страната, притежават най-добре развита инфраструктура, получиха подпомагане от програма САПАРД.

Може да се предположи, че една от причините за възприемането на подобна политика, е забавянето в изпълнението на програмата, което породи опасения, че прекалено стриктните регионални критерии ще попречат на ефективното използване на предоставените фондове. Може да се предположи, че потенциалното разпределение на програма САПАРД може би е било силно повлияно от регионалното развитие, особено що се отнася до селските райони и онези, които се развиват с по-бавни темпове. Въпреки това, пренебрегнатите от страна на програма САПАРД елементи в процеса на подкрепа на регионалната политика, са свързани с два основни фактора. На първо място, при създаването на програмата, необходимостта Мерките да бъдат ориентирани регионално, бе пренебрегната. На второ място, провинциалните власти бяха на

практика изключени от управлението на въпросната програма. Важно е да се обърне внимание на факта, че в Полша тези власти са основните институции, които отговарят за регионалното развитие. Вместо това, основните функции в процеса на изпълнението на програмата се изпълняваха от страна на централната и регионална правителствена администрация. Участието на провинциалните власти в изготвянето на програми за ресурсите по САПАРД бе изключително стеснено. Само някои от проектите ползваха като консултанти регионалните ръководни комисии. По този начин, програма САПАРД бе ограничена в рамките на секторната политика на Министерството на земеделието. Тази политика се координира изключително от страна на правителствените структури и местните власти имат малка възможност да упражняват контрол. Вместо да се използва моментът и да се подсили регионалната политика, бе изградена система, която да насърчи развитието на секторната политика. Изземването на управленските функции, свързани с програма САПАРД, от страна на правителствените административни структури показва, че е налице успешен опит за централизация на Европейската политика за регионално развитие, предприет от отговорните правителствени среди¹⁸.

Влиянието върху земеделската политика и развитието на селските райони в Полша

Министерството на земеделието и развитието на селските райони подготви Оперативната програма САПАРД за Полша на базата на два особено важни стратегически документа:

- Националната програма за въвеждане на европейското законодателство - всички мерки, предприети в рамките на програма САПАРД, са свързани с ангажиментите, поети в Националната програма за въвеждане на европейското законодателство, в която са определени приоритетите, свързани с реорганизацията на полското земеделие и развитието на селските райони.

¹⁷ Междинна оценка на изпълнението на програма САПАРД в Полша за периода 2000 - 2003 г. (PL-7-05/00), Ref.: EUROPEAID/114803/D/SV/PL, Европейската комисия, програма САПАРД, 2003 г., стр. 141.)

¹⁸ J. Hausner, M. Marody (red.) - Jakosc rzadzenia: Polska blizej Unii Europejskiej? Наблюдение на Европейския съюз IV, Friedrich Ebert Stiftung, Malopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie, Варшава-Краков 2000 г., стр. 103-104.

Споменатата реорганизация обхваща: формулиране и изпълнение на Обща земеделска политика и политика за развитие на селските райони, хармонизиране на законодателството, както и хармонизиране на административното устройство за ветеринарен и санитарен контрол; модернизацията на секторите, свързани с производството на мляко, месо, плодове и зеленчуци; екологично земеделие и подготовка и създаване на институции, отговорни за изпълнението на Общата земеделска политика.

▣ Единната структурна политика за развитие на селските и земеделски райони - документът е одобрен от Министерски съвет през юли 1999 г. Този документ определя целите на националната политика, насочена към селските и земеделски райони в периода 2000 - 2010 г. Целите са определени на базата на проблемите, открити в земеделския и селски сектор, в това число и повишаване броя на дейностите, свързани със снабдяването за периода преди декларирането на готовността на страната за присъединяване към Европейския съюз през 2003 г.

Най-важната отличителна характеристика на националния бюджет, определен за целите на земеделието, са подчертано доминиращите разходи, предназначени за пенсии на фермерите, които възлизат на почти 80 % от общите стойности на бюджета. Въпреки че, включването на пенсиите на фермерите в бюджетните разходи, предназначени за земеделието, може да изглежда необичайно, от гледна точка на цялостната идея на програма САПАРД, подобно съотношение може да бъде определено като положително в три аспекта. На първо място, значителна част от населението, обитаващо селските райони, се разглежда като нещо изолирано от реалните условия на пазарната икономика, тъй като тези граждани разполагат с безплатно здравно и социално осигуряване. На второ място, разходите са ориентирани предимно към възрастните хора. На трето място, едва 20 % от бюджетните разходи в полза на земеделието се използват за развитие и инвестиции¹⁹. Това означава, че политиката по отношение на земеделието и развитието на

селските райони е очевидно в неизгодно положение в сравнение със социалните мерки.

Полската земеделска и хранителна индустрия има двойствен характер. Съществуват ферми и производствени мощности, които притежават висок конкурентен потенциал. Очаква се те да усвоят най-много средства от програма САПАРД, предназначени за подпомагане. Причината за това се крие както в мащабите им, така и в способностите им да търсят форми на подпомагане. Съществуват също така и голям брой малки предприятия, които са управлявани главно от по-възрастни фермери и бизнесмени от традиционен тип. Ето защо, земеделската политика в Полша е насочена към това да повлияе положително върху консолидацията на силно фрагментирания селските райони и създаването на по-големи и стабилни земеделски холдинги, които да се отличават с висока продуктивност. Държавата се опитва да подпомогне по подобен начин и малките и средни предприятия, ориентирани към земеделското производство. Наред с останалите проблеми на полското земеделие, следва да се обърне специално внимание и на сравнително ниските доходи от селскостопанските дейности. Това е особено ясно забележимо в малките семейни холдинги. Проблемен характер имат и опитите да се създадат условия, които да спрат емиграцията на младите фермери извън страната. Проблем е и скритата безработица в някои от селските райони. Сериозно предизвикателство от структурна гледна точка представляват опитите да се спре намаляването на броя на заетите в сферата на земеделието и да се пренасочи излишната работна ръка към земеделското производство и услугите. Следващото предизвикателство е свързано с увеличаването на приходите и продуктивността на земеделския сектор, както и намаляването на средната възраст на заетите в него. Другите затруднения в полското земеделие са свързани с въвеждането на задължителните за Европейския съюз екологични стандарти и стандартите за качество. Въпросът е свързан с управлението на водните ресурси и сериозният недостиг на вода

¹⁹ Виж: А. Вос 2003 г., Полският земеделски и хранителен сектор, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (IERGZ), Варшава 2002 г.

в някои части на страната. От гледна точка на политиката за развитие на селските райони, урбанизацията на селските райони е особено важна, наред със създаването на инфраструктурни и административни условия за развитие на неземеделските дейности.

Съществуват две балансирани приоритетни линии в Оперативната програма САПАРД за Полша, а именно: (1) подобряване ефективността на агро-хранителния сектор и (2) подобряване на бизнес климата и създаване на работни места.

Мерките, предвидени за изпълнението на първата приоритетна линия са:

▣ **Мярка 1:** Подобряване на производството и маркетинга на хранителните и рибни продукти, което следва да се осъществи чрез прилагането на план за подпомагане на производството на мляко, месо, риба, плодове и зеленчуци. Бенефициентите обхващат фирми и производствени групи;

▣ **Мярка 2:** Инвестиции в полза на земеделските холдинги, насочени към модернизацията на мощностите за производство на мляко и месо, както и план за защита на околната среда от вредното въздействие на земеделското производство, в това число и таксите за транспортиране на торове и полагане на грижи за животните. Като допълнителна мярка е отбелязано насърчаването на разнообразяването на земеделската продукция, както и въвеждане на добавена стойност върху земеделската продукция още от първия етап на производството.

Мерките, предвидени за изпълнението на втората приоритетна линия са:

▣ **Мярка 3:** Развитие на селската инфраструктура, което ще допринесе за развитието на базовата инфраструктура, в това число и на пътищата, водоснабдяването, преработването на отпадните води, преработването на твърдите отпадъци и осигуряването на възобновяеми източници на енергия;

▣ **Мярка 4:** Разнообразяване на икономическата активност в селските райони, което ще допринесе за извършването на множество дейности и реализирането на допълнителни доходи, обхващащи подпомагането, предназначено за индивидуални бизнес проекти извън рамките на конвенционалното фермерство, както за членовете на фермерските семейства, така и за селските (нефермерски) предприемачи. Подпомагане е предвидено и за реставрирането на публичните туристически съоръжения.

Допълнителните мерки включват:

▣ **Мярка 5:** Самата мярка, след въвеждането на някои промени, представлява пилотен агро-екологичен план, обхващащ две географски области;

▣ **Мярка 6:** Занаятчийското обучение ще допринесе за структурното, селското и земеделското развитие чрез увеличаването на човешките ресурси в селските райони;

▣ **Мярка 7:** Самата мярка е ориентирана към техническо подпомагане, реализирано с цел популяризиране на програма САПАРД и осигуряване на детайлна информация в тази насока, предназначена за бенефициентите.

В рамките на Мярка 1, най-висока е популярността на проектите, насочени към реструктурирането на производството и маркетинга на продуктите от животински произход. Предприемачите са най-слабо заинтересовани от допълнителните мерки, засягащи производството на рибни продукти. В същото време, в рамките на Мярка 2, във фермерските среди най-широка е популярността на проектите, свързани с увеличаването на разнообразието на земеделското производство. От гледна точка на фермерите, прилагането на мярката е донесло полза - според едно изследване, в полските условия тя е била полезна за разнообразяването на земеделските холдинги, които са реализирали най-високи печалби. Според самите фермери, вторите по популярност проекти са свързаните с реструктурирането на производството на мляко.

Лошото състояние на инфраструктурата в селските райони бе един от най-важните аргументи в полза на Мярка 3, както става ясно от множеството индикатори, свързани с наличието или липсата на пътища, водоснабдяване, канализация и съоръжения за преработка на отпадъци. Най-голяма популярност в рамките на мярката имаха проектите, насочени към строежа на местната пътна мрежа, водоснабдителната и канализационната система в селските райони. Мярка 4 е насочена към решаването на проблемите, свързани с развитието на селските райони в един по-директен план, чрез осигуряване на подпомагане за предприемаческите дейности, извършвани както от фермерските семейства, така и от жителите на селските райони като цяло. Публичните инвестиции, предназначени за изграждането и реконструкцията на туристическите съоръжения, бяха също обект на внимание. В рамките на тази мярка най-широка бе популярността на проектите, ориентирани към създаването на работни места във фермерските райони. Лошото състояние на социалния капитал, особено що се отнася до образованието и обучението, затрудниха изпълнението на Мярка 6, а сериозността на безработицата и ситуацията, свързана с непълното използване на наличната работна ръка, показват недвусмислено, че в рамките на Мярка 4 би следвало да се предприемат действия за създаване на работни места.

На базата на данните от наблюдението и извършената междинна оценка на изпълнението на програма САПАРД в Полша²⁰, може да се заключи, че програмата е била най-полезна за големите предприятия и големите земеделски холдинги. В програмата не са предвидени допълнителни мерки, които да подпомогнат малките и средни земеделски предприятия, чрез отпускането на малки по размер грантове. Освен това, най-голяма полза от изпълнението на програмата извлякоха икономически силните холдинги, поради факта, че системата отдаваше предпочитания на субектите, които бяха в състояние да понесат товара на съвместното финансиране на проектите от техните собствени ресурси или с помощта на банкови кредити,

които бяха използвани като гаранции за финансовата стабилност на предприятията. Според анкетирания потенциални бенефициенти на програмата, именно финансирането на проектите представлява най-сериозният проблем за заинтересованите от участие в програмата²¹. Като резултат от това, програма САПАРД увеличи конкурентоспособността на полските земеделски предприятия и холдинги. Въпреки това, тя подпомогна преструктурирането на полското земеделие само в ограничена степен. Ето защо, авторите на междинната оценка на изпълнението на програма САПАРД заключиха, че в Полша комерсиалните фактори и печалбата на отделните търговци са били явно предпочетени пред целите на политиката, свързана със селското стопанство и развитието на селските райони²². Така създалата се ситуация, доведе до трудности при извършването на оценка на резултатите от изпълнението на програма САПАРД в Полша.

В допълнение следва да се отбележи, че нито системата за оценяване и класиране на проектите, нито тази за събиране на информация в процеса на наблюдение, отдаваха предпочитания на целите, които са основополагащи за изпълнението на споменатите по-горе правителствени политики. Оценителите проявяват особена критичност по отношение на възможностите за оценка на ползата от направените инвестиции от гледна точка на икономиката на Европейския съюз²³. Системата за наблюдение сравнително добре може да оцени размера на изразходваните фондове, но не и качеството на начините за тяхното изразходване, т.е. съответствието с очакванията, свързани с икономическите и социални резултати²⁴. В проектите, ориентирани към развитието на инфраструктурата на селските райони (Мярка 3), оценка на икономическите резултати от направените инвестиции изобщо не бе

²¹ Мнения на предприемачите, потенциалните бенефициенти на програма САПАРД. Мярка 1. Агенцията за реструктуриране и модернизация на селското стопанство, Отдел "Анализи и прогнози", Варшава 2003 г.; Мнения на съветническите земеделски звена и потенциалните бенефициенти на програма САПАРД. Мярка 2. Агенцията за реструктуриране и модернизация на селското стопанство, Отдел "Анализи и прогнози", Варшава 2002 г.

²² Междинна оценка на изпълнението на програма САПАРД - стр. 6-7, 12, 157-158, 163

²³ Ibidem, стр. 159.

²⁴ Ibidem, стр. 163-165

²⁰ Междинна оценка на изпълнението на програма САПАРД.

извършвана, което се дължеше на трудностите и високия разход на време, свързани с подготовката на подобен анализ. Като се има предвид и краткият срок, решението е оправдано. В същото време, това ограничи възможността за извършване на оценка на проведената инвестиционна политика от гледна точка на селските райони. Нужно е да се отбележи, че оценка от този тип е била подготвяна за нуждите на една много подобна инвестиционна програма, финансирана от фондовете на Световната банка - Програмата за развитие на селските райони. Освен това, в програма САПАРД участваха главно по-богатите местни власти, които разполагаха с финансови средства, достатъчни да покрият разходите по съвместното финансиране на дадената инвестиция²⁵. Не бе създадена система в подкрепа на местните власти, които не разполагат с достатъчно средства. Това направи участието в програмата на по-бедните местни власти на селските райони невъзможно. По подобен начин, участието на по-малките и по-слаби холдинги и производствени предприятия бе ограничено, което може да доведе до намаляване на възможностите програма САПАРД да се използва за целите на политиката за развитие на селските райони.

Информацията, събрана за изпълнението на програмата сочи, че доходите на фермерите и земеделските производители, участващи в програмата, са се повишили с 20 %. Въпреки това не бяха събрани никакви данни, показващи намаляване нивото на безработицата, като последица от изпълнението на програмата. Това е свързано с късното започване на изпълнението на Мярка 4 и ограничаването на финансовите ресурси, предварително определени за този компонент от програмата. Индексите, отразяващи безопасността и хигиенните условия при работа, се подобриха чувствително. Въпреки това, не се наблюдават особени подобрения по отношение на грижите, полагани за животните. Програмата отбеляза също така и слабо подобрение на нивото на защита на околната

среда. Изпълнението на пилотната програма, засягаща дейностите, свързани с екологичното земеделие (Мярка 5), бе отменено, което потвърждава ниското ниво на прилагане на този тип мерки в полската версия на програма САПАРД. Проектите, насочени към увеличаване нивото на подпочвените води и подобряването на управлението на водните ресурси, създаващи потенциална опасност за реколтата в някои райони, не получиха приоритетно място. Проектите, предназначени за фермерите, бяха насочени в болшинството от случаите към подобряване на производствената ефективност (приблизително 60%), докато защитата на околната среда, която е една от основните цели на мярката, бе отразена само в 13 % от проектите, представени от фермерите (Мярка 2). Докладът за оценката доказва, че институциите, отговорни за управлението на програмата в Полша, не са издали директива за екологична защита на земеделската продукция²⁶. Освен това, обучението, извършено в рамките на Мярка 6, бе насочено основно към информация, свързана с техническата страна на подготвените кандидатури, а не към изграждането на екологично съзнание у фермерите и производителите на земеделска продукция.

Успехът на програмата се крие във високата степен на усвояване на ресурсите, предназначени за изпълнението на програма САПАРД. В същото време е трудно да се оцени ефектът от изпълнението на програмата върху прилагането на политиката, свързана с развитието на земеделието и селските райони. Изглежда, забавянето при изпълнението на програмата доведе до създаването на администрация, фокусираща вниманието си върху организирането на институциите, отговорни за изпълнението на програмите и запознаването на потенциалните бенефициенти с нея. Ето по какъв начин размерът на изразходваните фондове бе обект на по-голямо внимание, в сравнение с подбирането на правилните начини за тяхното изразходване, което да се намира в съзвучие с политическите стратегии на правителството. По

²⁵ Годишен доклад за изпълнението на програма САПАРД в Полша за периода 17 юли 2002 - 31 декември 2003 г., Министерство на земеделието и развитието на селските райони, Варшава 2004 г., стр. 9.

²⁶ ИРПС Директиви (96/61/ЕС), Междинна оценка на изпълнението на програма САПАРД. стр. 153.

този начин програмата финансира главно големите предприятия и земеделски холдинги, като пренебрегваше малките и средни такива. Освен това, предпочитанията, отдадени на младите фермери и проектите за инфраструктурни подобрения в управлението на водните ресурси, бяха недостатъчни. Въпреки увеличаването на доходите на фермерите, не се достигна до намаляване на нивото на безработицата в селските райони. Представянето на този начин на усвояване на средства показва неподходящ избор на система за наблюдение. Тя не разполага с достатъчно достоверна информация, от гледна точка на държавната политика, свързана с развитието на земеделието и селските райони. Тази система не дава също и информация за икономическите резултати от направените инвестиции.

Една от основните цели на програма САПАРД в Полша бе подготовката за членство в Европейския съюз. Това бе свързано преди всичко с възприемането на определени законодателни стандарти, свързани с участието в политиката на Европейския съюз по отношение на земеделието и развитието на селските райони. Ясна цел на Мярка 1 бе подготовката за възприемането на европейския законодателен опит, засягащ изискванията насочени към производителите на хранителни продукти. По подобен начин, възприемането на европейския законодателен опит, засягащ специализираните животински ферми, бе ясна цел на Мярка 2. Програмата се радваше на голям интерес от страна на бенефициенти - представители както на фермерите, така и на земеделските предприемачи и местните структури на самоуправлението. Тя допринесе съществено за адаптирането към качествените и санитарните норми, както и на изискванията на Европейския съюз, свързани с производството на земеделска продукция. Близката перспектива за членство в Европейския съюз и желанието за износ на хранителни продукти на този пазар, насърчи фермерите и предприемачите да се възползват от възможностите на програма САПАРД. Благодарение на споменатите факти, при влизането си в Европейския съюз Полша ще се превъ-

рне във важен износител на храни и земеделски продукти за държавите-членки на Европейския съюз.

Специален принос програма САПАРД има по отношение на придобиването на опит в сферата на изпълнението на програми на Европейския съюз, свързани с развитието на земеделието и селските райони. Това със сигурност ще бъде от полза при използването на фондовете на Европейския съюз в програмите, до които страната ще има достъп след приемането си в Европейския съюз. Основата на ориентацията на програма САПАРД е включена в две секторни оперативни мерки: Стратегическа приоритетна цел Реструктуриране и модернизация на хранителния сектор и развитие на селските райони 2004 - 2006 г., както и в по-малка степен Стратегическа приоритетна цел Риболов и производство на рибни продукти 2004 - 2006 г. Опитът, придобит при изпълнението на предприемаческата програма САПАРД, може да разкрие потенциала за висока степен на усвояване на фондовете, поставени на разположение след присъединяването. Може да се каже, че подготовката на двете секторни програми бе извършена в период на интензивно изпълнение на дейности, свързани с програма САПАРД. Същите институции трябваше едновременно с това да подготвят присъединителни програми и да поставят в необходимите рамки закъсняващата със своето изпълнение програма САПАРД. Това може да окаже влияние чрез ограничаване на възможностите за прилагане на политиката, свързана със земеделието и развитието на селските райони в началния период от полското членство в Европейския съюз.

ОРГАНИЗАЦИЯ НА ПРОГРАМА САПАРД В ПОЛША

Министерството на земеделието и развитието на селските райони е органът, отговорен за координацията и управлението на програмата. Разработването на програмата, определянето на критериите за подбор и нивата на подпомагане са сред отговорностите на този орган. Ръководните структури изпълняват също така и задачи, свързани с разпространяването на информация сред потенциалните бенефициенти за програмата, заедно с Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието, тъй като и двете институции са отговорни за изпълнението на тази задача. Наред с това, ръководният орган изпълнява функции, свързани с координацията на цялата програма, подпомагана в тази си дейност от Агенцията, по-конкретно за операциите по режийните разходи на изпълняваните проекти.

Агенцията по програма САПАРД (Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието) изпълнява двойна роля в програма САПАРД в Полша - на изпълнителен орган и на агенция, отговорна за извършването на плащанията. В допълнение към това, Агенцията, отговаря още и за воденето на документацията и контролира процеса на извършване на плащания. Главният офис на Агенцията е разположен във Варшава, като е подкрепяна в дейността си от 16 регионални офиса, разположени в главните градове на воеводствата. Съгласно действащите правила, свързани с оперативната и физическа независимост, изпълнителните функции и функциите, засягащи извършването на плащания на Агенцията са отделени една от друга, т.е. те се изпълняват от различни служители и се обслужват от независими компютърни системи. В организационната структура на Агенцията по програма САПАРД са обособени две специални звена: Звено за вътрешна проверка и Звено за технически контрол. Второто звено отговаря за проверката на ангажиментите и извършването на плащанията, чрез провеждане на инспекции на инвестициите на бенефициентите. Изпълнителните функции и

част от функциите, засягащи извършването на плащания на Агенцията по програма САПАРД, са делегирани на регионалните клонове. Те подготвят за Министерството на земеделието и развитието на селските райони и главния офис на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието във Варшава доклади за регистрираните проекти. Дейностите, свързани с одобряването на плащанията по Мерки 1 и 3 и извършването на плащанията за всички мерки, се изпълняват от централния офис на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието. Одобряването на плащанията, свързани с изпълнението на Мярка 2, се извършва от страна на регионалните офиси на програма САПАРД.

Съществуват два вида комитети, както на централно, така и на регионално ниво: Ръководни комитети и Комитети за наблюдение. Те помагат при планирането и извършването на наблюдения по програма САПАРД в Полша. Националният ръководен комитет се състои от представителите на министерствата, компетентни по въпросите на икономиката, развитието на селските райони, финансите, труда, околната среда, както и на Комитета за европейска интеграция, браншовите организации, организациите на работодателите, ръководителите на воеводствата и експерти. Предвидените отговорности се състоят в: издаване на списъци с класирания по проектите, които имат препоръчителен характер, в рамките на изпълнението на Мярка 1, както и списъци с дейности, в рамките на хоризонталното обучение, препоръки към Министерството на земеделието и развитието на селските райони по отношение на регионалното разпределение на финансовите ресурси (сред воеводствата) в рамките на изпълнението на Мерки 2, 3 и 4 и при спазване на плановете и компонентите в рамките на изпълнението на Мярка 1. Съществуват Регионални ръководни комитети във всяко от 16-те воеводства (региони). Те се състоят от представители на местните и регионалните структури на самоуправлението, регионалната държавна администрация, социално-икономическите партньори и неправителствените организации. Основните задачи

на тези комитети са: издаване на препоръки за разпределението на финансовите ресурси между отделните планове и списъци с класирания (Мярка 3 и 4), издаване на препоръки за характера и обхвата на обучителните програми, насочени към региона (Мярка 6). Ръководителят на воеводството (представител на регионалните структури на самоуправлението) е председател на регионалния комитет. Той също така е отговорен за координирането на програмите за подпомагане, които се изпълняват в дадения регион.

Съществуват 16 Комитета по наблюдение на регионално ниво и един Национален комитет по наблюдение на централно ниво. Между заинтересованите министерства и избраните регионални структури на самоуправлението и представителите на общините и комуните съществуват отношения на партньорство. Останалите бенефициенти и техните представителни организации също изпълняват определени функции, в това число и неправителствените организации, активни в селските райони и в сферата на опазването на околната среда, Националният съвет на земеделските камари, представителите на агро-хранителните и земеделските производители, както и изследователи и учени. Членовете на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието, които нямат право на глас и членовете на Европейската комисия също влизат в състава на тези комитети.

Следва да се отбележи, че сред институциите, участващи в изпълнението на програма САПАРД в Полша, позициите на 16-те регионални комитети по наблюдение са най-слаби. Необичаен е фактът, че работните договори между Комитетите по наблюдение и Ръководните комитети са били сключени, без да се вземе под внимание взаимодопълващият се характер на техните задачи. Към момента, Комитетите по наблюдение не получават редовна информация нито по отношение на конкретните резултати, нито за това дали са постигнати целите на програмата. Информацията засяга главно качеството на подадените на дадения етап от изпълнението на процедурите кандидатури и за усвояването на финансовите ресурси.

Бенефициентите рядко имат свои представители в Комитетите. Въпреки това става ясно, че е възможно Комитетите да внасят промени в програмата.

Разделянето на отговорностите между отделните институции е отразено в процедурите за разпределяне на ресурси в рамките на програмата и има следния вид: Министерството на земеделието и развитието на селските райони изпълнява основните функции - на базата на препоръките на Националния ръководен комитет взема решения за разпределянето на фондовете между регионите в рамките на изпълнението на Мерки 1 и 2. В случая с Мярка 3, предложенията, засягащи разпределянето на ресурсите в рамките на отделните региони се пращат от Министерството на земеделието и развитието на селските райони към Регионалните ръководни комитети без предварително разпределение между отделните планове. Комитетите сами предлагат начините за разпределение. Техните предложения се изпращат на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието. Президентът на Агенцията взема окончателното решение. Цялата процедура отнема много време, тъй като всяко отделно звено разполага с определен период от време за изпълнението на своите функции.

Изглежда, че организационното разпределение на програма САПАРД е прекомерно развито, изградено на множество нива. Например, на нивото на воеводствата съществуват два вида комитети със съветнически функции, въпреки че, за гарантирането на социалното партньорство в дадения регион би бил достатъчен един комитет със смесени функции по планирането и наблюдението. В същото време, независимо от прехвърлянето на изпълнителните функции на 16-те регионални клона на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието, в някои случаи изпълнителните решения излишно се нуждаят от одобрението на Министерството на земеделието и развитието на селските райони. Например всички плащания за проекти в рамките на изпълнението на Мярка 3 изискваха одобрение на централно ниво от страна на представителите на официалните власти. Това

не само удължи процедурите, но наложи и допълнително да бъдат наети служители на официалните власти в главния офис на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието, като тези служители изпълняваха същите функции, както своите колеги от регионалните клонове. Освен това, твърде много детайлни решения по отношение на организационните корекции на програмата изискваха одобрението на Европейския съюз, а това от своя страна попречи на гъвкавото изпълнение на програмата в Полша. Това наложи централизацията на цялата система и допринесе за забавянето в изпълнението на отделните мерки. В резултат на тези забавяния, някои от фазите на отделните мерки бяха изпълнени набързо, а това, от своя страна, би могло да повлияе отрицателно върху качеството на проектите и да ограничи възможностите, свързани с това отделните мерки да изпълнят целите на държавната политика. В допълнение към това, неправилно разработените графици за представяне на кандидатури по отделните мерки станаха причина за объркване, поради прекалено кратките периоди за събиране на предложения и липсата на последователност в процеса на събиране на проекти.

Според мнението на анкетирания бенефициенти, основният проблем в изпълнението на програма САПАРД в Полша бе свързан с твърде усложнените процедури²⁷. Пример за прекомерната оперативна сложност е голямото количество документи, които се изискват от бенефициентите, особено що се отнася до бизнес плановете, които са част от кандидатурите за Мерки 1 и 2. Освен това, някои от процедурите се изпълняват особено стриктно, което оставя впечатлението, че самите процедури имат приоритетно значение пред успешното и навременно реализиране на целите на програмата²⁸. Освен това, някои от промените в разпоредбите, издадени от Министерството на

земеделието и развитието на селските райони, засягащи програма САПАРД, изведоха на преден план необходимостта от попълването на нови документи, организирането на обучителни курсове за бенефициентите, както и организирането на срещи с обществените представители на официалните власти и т.н.

Независимо от значителното забавяне при започването на изпълнението на програмата и сравнително сложната ѝ организационна структура, програмното управление на централно ниво протече гладко. Решенията по отношение на пренасочването на неусвоените финансови ресурси към мерки, които имат по-висока популярност сред бенефициентите, следва да бъде оценено високо. Благодарение на това, стана възможно усвояването на по-голямата част от ресурсите, предоставени безвъзмездно от Европейския съюз. По време на изпълнението на програмата, бяха въведени организационни корекции, целящи опростяването на процедурите или на необходимата документация, а това доведе до подобряване на ефективността при изпълнението на отделните мерки по програма САПАРД.

Освен това, програмното управление на регионално ниво следва да бъде оценено като задоволително - нещо, което може да бъде потвърдено от високия брой на договорите, сключени с бенефициентите. Въпреки това, наблюдението на изпълнението на програмата недвусмислено показва наличието на ниско ниво на ефективност при работата на представителите на официалните власти. Нито допълнителната организация на работата, нито допълнителното обучение спомогнаха за повишаване на продуктивността на представителите на официалните власти в регионалните клонове на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието. Подобренията бяха резултат единствено от наемането на нов персонал. Изследванията потвърдиха, че управлението на човешките ресурси в клоновете на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието е неправилно, а доказателство за това, наред с други факти, е констатацията, че ключовият персонал винаги работи под напрежение²⁹.

²⁷ Мнения на предприемачите, потенциалните бенефициенти на програма САПАРД. Мярка 1. Агенцията за реструктуриране и модернизация на селското стопанство, Отдел "Анализи и прогнози", Варшава 2003 г.; Мнения на съветническите земеделски звена и потенциалните бенефициенти на програма САПАРД. Мярка 2. Агенцията за реструктуриране и модернизация на селското стопанство, Отдел "Анализи и прогнози", Варшава 2002 г.

²⁸ Междинна оценка на изпълнението на програма САПАРД, стр. 10.

²⁹ Ibidem. стр. 110,126.

Агенцията не разполага с достатъчно хора, притежаващи необходимите квалификация и образование. Освен това, съществуват големи различия между ефективността на отделните регионални клонове на Агенцията по програма САПАРД. Клоновете в Мазовецкото воеводство (Mazowsze), Великополското воеводство (Wielkopolska), Подкарпатското воеводство (Podkarpacie) и Лодзкото воеводство (województwo lodzkie) се характеризират с най-висока ефективност, което е свързано с широк интерес на бенефициентите в тези региони. Най-ниска е ефективността на работата на представителите на официалните власти в клоновете в Западнопоморското воеводство (Zachodnie Pomorze), Ополското воеводство и Силезкото воеводство (województwo slaskie)³⁰. Честите смени в състава на управленските постове, дължащи се на силното политизиране на персоналите решения на Агенцията по програма САПАРД, се оказаха крайно нефункционални за целите на подготовката на организационните структури³¹.

В първоначалния период от изпълнението на програма САПАРД, сериозна пречка пред реализацията бе липсата на познания за хода на програмата сред бенефициентите (особено сред фермерите). Въпреки това, този дефицит по-късно бе компенсиран³². Според проведените социологически проучвания, респондентите оцениха сравнително добре дейностите по разпространение на информация и обучение, свързани с програма САПАРД³³. В същото време системата SAPRO, която събира информация за програма САПАРД е обект на крайна критика. Според мнението на респондентите, част от събраната информация не е имала отношение към програмата и това е допринесло за претоварването на системата, което, от своя страна, е довело до нейното блокиране и повреждане. Освен това, тя излишно консумира много от времето на представителите на официалните власти. От друга страна, информация, важна за програмата, не е намерила място в нея. Част от информацията никога не е била използвана за генериране на доклади в софтуера. Друг проблем е свързан с трудностите, произтичащи от неточната информация, събрана в системата³⁴.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

Програма САПАРД бе особено популярна сред бенефициентите в Полша - фермери, земеделски предприемачи и местни структури на самоуправлението. Това доведе до постигането на забележими резултати в сферата на адаптирането към качествените и санитарни норми на Европейския съюз при производството и преработката на земеделска продукция. Близката перспектива за членство в Европейския съюз и желанието за износ на този пазар насърчиха фермерите и предприемачите да се възползват от възможностите на програма САПАРД. Благодарение на това, при влизането си в Европейския съюз, Полша ще се превърне във важен износител на храни и земеделска продукция за държавите-членки. Успехът на програмата се крие във високата степен на усвояване на наличните ресурси, предоставени в рамките на програма САПАРД. За сравнително кратък период от време бе изградена организационната система, необходима за изпълнението на програмата и бяха представени достатъчен брой проекти, позволяващи усвояването на фондовете на Европейския съюз.

В същото време е много трудно да се оценят високо резултатите от изпълнението на програмата в процеса на прилагане на политиката, свързана със земеделието и развитието на селските райони. Изглежда, забавянцията в изпълнението на програмата допринесоха за настъпването на ситуация, при която администрацията фокусира вниманието си върху организирането на институциите, отговорни за изпълнението на програмите и представянето им пред потенциалните бенефициенти. По този начин, размерът на изразходваните средства се оказа по-важен от правилния начин на тяхното

³⁰ Ibidem, стр. 8, 108-109, 148 - 149.

³¹ Пример за вземането на подобни решения бе смяната на голям брой ръководни кадри от регионалните клонове на Агенцията за реструктуриране и модернизация на селското стопанство през лятото на 2002 г., когато президент на тази агенция стана Александър Бентковски от Полската народна партия.

³² Годишен доклад за изпълнението на програма САПАРД в Полша за периода 17 юли 2002 - 31 декември 2003 г., Министерство на земеделието и развитието на селските райони, Варшава 2004 г., стр. 53-54.

³³ Междинна оценка на изпълнението на програмата САПАРД., стр. 161.

³⁴ Ibidem, стр. 9.

изразходване, което да е в съзвучие с политическите стратегии на правителството. Като последица от това, програмата финансираше предимно големите предприятия и земеделските холдинги, пренебрегвайки малките и средни такива. Тя не допринесе за консолидирането на малките холдинги. Освен това, предпочитанията, отдавани на младите фермери и инфраструктурите за подобряване на управлението на водното стопанство, се оказаха недостатъчни. Въпреки че, доходите на фермерите като цяло се увеличиха, това не доведе до намаляване на безработицата в селските райони. Като илюстрация на този начин на усвояване на средствата може да се използва неподходящата система за наблюдение, която събираще много малко полезна информация от гледна точка на политиката на държавата, свързана със земеделието и развитието на селските райони. В допълнение към това, тя не бе в състояние да предостави точна информация за резултатите от направените инвестиции от гледна точка на икономиката.

Организационната система на програма САПАРД изглежда прекомерно развита и съдържаща множество нива. Изпълнението на тази програма е силно централизирано и повлияно от две централни институции, чиито дейности са паралелни и се припокриват. Става въпрос за Министерството на земеделието и развитието на селските райони и централния офис на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието. Централизацията и институционалното разработване на програмата се отразяват не само върху удължаването на процедурите, но и върху необходимостта от наемането на допълнителен персонал сред представителите на официалните власти, при което много хора извършват една и съща работа. Освен това, прекалено много детайлни решения, отнасящи се до организационните корекции в програмата, изискват одобрение от страна на Европейската комисия, а това се оказва сериозна пречка пред гъвкавото изпълнение на програмата в Полша. Според мнението на анкетираните бенефициенти на програмата, основният проблем, свързан с изпълнението на програма САПАРД в Полша, се крие в услож-

нените процедури и недостатъчния размер на собствените ресурси, необходими за съвместното финансиране на проектите. Представителите на официалните власти се придържаха прекалено стриктно към установените процедури, което създаде впечатлението, че самите процедури имат приоритетно значение пред успешното и навременно реализиране на целите на програмата.

Независимо от значителното забавяне при започването на изпълнението на програмата и сравнително сложната ѝ организационна структура, програмното управление на централно ниво протече гладко. Решенията по отношение на пренасочването на неусвоените финансови ресурси към мерки, които имат по-висока популярност сред бенефициентите, следва да бъде оценено високо. Управлението на програмата на регионално ниво следва да бъде определено като задоволително. Въпреки това, наблюдението на изпълнението на програмата доказва наличието на ниско ниво на ефективност при работата на представителите на официалните власти. Продуктивността на регионалните клонове на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието не бе повишена посредством подобряване организацията и провеждане на допълнително обучение за представителите на официалните власти, а благодарение на наемането на нов персонал. Съществуват значими различия между ефективността на отделните регионални агенции по програма САПАРД.

В Полша съществуват значителни различия, които засягат еднакво ситуацията, както в земеделските, така и в селските райони. Тези различия са ясно забележими между отделните региони и вътре в самите тях и независимо от фактите, изложени по-горе, програма САПАРД като такава, не е фокусирана върху регионалната и субрегионална ориентация. Тя също така не е и инструмент на политиката за регионално развитие в Полша. Недостатъчното внимание, отделено от страна на програмата, що се отнася до осигуряването на подкрепа за регионалната политика на страната, е свързано с два основни фактора. На първо място, при създаването на

програмата, е пренебрегната необходимостта от ориентирането на мерките към регионите. На второ място, провинциалните власти са били на практика изключени от управлението на въпросната програма. Важно е да не бъде пропуснат фактът, че в Полша тези власти представляват главните институции, които отговарят за регионалното развитие. Независимо от това, основните функции в процеса на изпълнението на програмата се изпълняват от централната и регионалната власт.

Един от положителните резултати от изпълнението на програма САПАРД бе натрупването на опит, свързан с работата по програмите на Европейския съюз за развитие на земеделските и селскостопански райони. Този опит със сигурност ще бъде полезен след приемането на Полша в Европейския съюз, в процеса на използването на фондовете, в рамките на европейските програми. Въпреки това, не е сигурно дали фондовете, предназначени за страните в процес на присъединяване и насочени към реализацията на целите на политика в областта на земеделието и развитието на селските райони, се използват по предназначение. Опитът от работата по програма САПАРД в Полша може и следва да бъде използван при разпределянето на ресурсите, определени за развитието на политиката, свързана със земеделието и селските райони по програмите, изпълнявани след 2006 г. с помощта на структурните фондове на Европейския съюз. Без съмнение, опростяването на организационната система следва да се превърне в изходно начало, а това означава две неща: от една страна, намаляване броя на институциите, заети с изпълнението, като в това число попадат централните институции и от друга страна, опростяване на процедурите по изпълнение на програмата и намаляване обема на необходимата документация. Системите за наблюдение и информация също следва да претърпят промени. Тези промени трябва да включват в себе си формулирането на приоритети по програмата, както и организационни и информационни системи, които да отговарят за изпълнението тези приоритети. Целта е да се насочат усилията не само към безпроблемното усвояване на публичните фондове, но и към

ефективното изпълнение на формулираните политики. В този смисъл, особено важна е взаимната връзка между политиката по отношение на развитието на селските райони и регионалната политика. Проблеми могат да възникнат и при изпълнението на планираните от Европейския съюз за периода 2007 - 2013 г. задачи, свързани с политиките по отношение на развитието на земеделието и селските райони в рамките на кохезионната политика на Европейския съюз³⁵. Освен това, проблеми могат да създадат и правилата за организиране на оперативни програми на регионално ниво, финансирани от един фонд. Преносът на отговорности по изпълнението на програми, свързани с развитието на селските райони, извън властите на местното самоуправление, може да доведе до възникването на нови затруднения.

Изглежда, че във връзка с изпълнението на регионалната политика и политиката по отношение на развитието на селските райони в Полша съществуват две основни условия за тяхното подпомагане от страна на фондовете на Европейския съюз. На първо място, целите на програмата, свързана с развитието на селските райони, следва да бъдат регионално ориентирани. Когато една оперативна програма е определена за изпълнение в национален мащаб, това подсказва, че поради спецификите на селските райони в отделните воеводства, съществува необходимост от по-детайлно разграничаване, както на ресурсите, така и на инструментите. Освен това, по-гъвкавото формулиране на програмите на регионално ниво заслужава внимание, тъй като то ще позволи разпределянето на ресурси да се адаптира към различията между селските райони вътре в самите региони. При най-високото ниво на регионална ориентация, ресурсите и приоритетите, свързани с развитието на селските райони следва да бъдат включени в 16-те регионални оперативни програми, планирани в Полша за периода 2007 - 2013 г. На второ място, политика по отношение на селските райони не би следвало да се изпълнява от правителствените агенции, а да се

³⁵ Ново партньорство към единство. Изравняване, Конкурентоспособност, Сътрудничество. Трети доклад за икономическото и социално единство, 2004 г. Европейска комисия, Брюксел.

прехвърли на регионалните структури на самоуправлението. Възможно решение в тази насока може да бъде трансферирането на структури и бюджетни ресурси от Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието към местните структури на самоуправлението. По този начин ще бъде възможно затварянето на централния офис на Агенцията за реструктуриране и модернизация на земеделието, което ще преустанови дублирането на част от функциите на централния офис на Агенцията и Министерството на земеделието.

ПРИЛОЖЕНИЕ - ИНФОРМАЦИЯ ЗА СТРАНАТА

Производство на земеделска продукция в Полша

Хранителната индустрия е най-важният сектор от полската икономика. Нейният дял от индустриалната продукция е приблизително 24% и е с около 9% по-висок от този в целия Европейски съюз, където средните стойности са в рамките на 15%. Сред страните от Европейския съюз само Дания (28%) и Гърция (27%) имат по-високо процентно съотношение на дела на хранителната индустрия. Брутна добавена стойност, реализирана от полската индустрия (в това число и в производството на напитки и тютюневи изделия), се равнява на 6 милиарда щатски долара, което представлява повече от 4% от брутната добавена стойност, реализирана от националната икономика и около 6% от брутния вътрешен продукт. Присъединяването на Полша към Европейския съюз изисква сериозна модернизация на производствените процеси в земеделския сектор, особено по отношение на хигиенните и ветеринарни стандарти и опазването на околната среда. Това се отнася в особена степен към производството на мляко и месо, както и в по-малка степен - към птицевъдството. Към момента, необходимите стандарти са въведени само в 38 завода за производство на мляко и млечни продукти, 60 за производство на месо и 29 за производство на птиче месо (те попадат в така наречената Категория "А"). Останалите 2 186 завода са имали възможност да въведат стандартите на Евро-

пейския съюз преди 01.01.2004 г. (те попадат в така наречената Категория "Б1"), а други 466 завода се намират в преходен период (те попадат в така наречената Категория "Б2"). Заводите, притежаващи права за износ в Европейския съюз представляват малка част от общия брой заводи (произвеждащи основно мляко и млечни продукти и месо), но въпреки това, техният дял в общото производство е значителен. Те представляват 30% от кланиците и 25% от мощностите за консервиране на месо, около 40% - за мляко и млечни продукти и повече от 70% - за птиче месо. Като се вземе под внимание недостигът на капитални инвестиции в производствения сектор, дейностите по адаптирането към стандартите на Европейския съюз следва да получат подкрепа от страна на публичните ресурси. Най-важното условие за подобряване на конкурентоспособността на полската хранителна индустрия е продължаването на процеса на модернизация. Това се отнася в особена степен за фазите, в които се наблюдава недостиг на технологии. Инвестициите следва да се насочат към модернизацията на техническата инфраструктура на заводите, в това число и свързаните с управлението на консумацията на енергийните и водните ресурси и преработката на отпадъците. За целите на подобряването на конкурентоспособността, значението на следните компоненти е решаващо:

- Прилагане на модерни системи за контрол върху качеството на храните и устойчивостта на качествените характеристики, съгласно стандартите ISO и HACCP;
- Развитие на интеграцията между производството и производителите на първична продукция, с цел изработване на критерии за доставка, подходящи за прилагането на определени производствени методи;
- Прилагане на модерни логистични системи, както и системи за контрол, управление и маркетинг;
- Реструктуриране на складовата база, управлението на запасите и пласирането на готовата продукция.

Характеристика на фермите в Полша

През 2001 г. в Полша съществуваша 1885,8 хиляди земеделски ферми с площ над 1 хектар, от които 1884,2 хиляди ферми бяха част от частния сектор и 1,6 хиляди - от публичния сектор. Средната площ на фермите през 2001 бе 9,5 хектара, от които 8,3 хектара представляваха орна земя.

Около 75% от фермите с размери между 1 и 5 хектара произвеждаха продукция, която да задоволи единствено техните собствени нужди, като 3,8% от тях не упражняваха търговска дейност със земеделска продукция (постоянно или временно). Тези данни показват колко ограничен е делът на малките ферми в пазарните доставки. Пространствената структура на земеделските ферми в Полша е много разнообразна. Броят на малките ферми с размери между 1 и 5 хектара преобладава във фермерските структури - те образуват 56% от всички ферми и използват около 19% от орната земя. Фермите с размери между 5 и 10 хектара представляват 24% от фермите в Полша и обработват 24% от орната земя. Намалването на броя и относителната част от обработваната орна земя сред фермите с размери между 5 и 10 хектара и 10 и 15 хектара е забележимо. Едва 2% от фермите се причисляват към групата, притежаваща повече от 30 хектара, която обработва 19% от орната земя в страната. Особено забележимо е увеличаването на броя и размера на обработваната земя (от 38,7% в периода 1996 - 2000 г.) при фермите с размери между 30 и 50 хектара. Техническата база и стандартите при селскостопанските и земеделски сгради са на ниско ниво. Приблизително половината от тях са строени преди 1960 г., или 46% от оборите за едър рогат добитък, 50% от свинарниците, 44% от оборите за овце и кози. До 1996 г. са модернизирани 15% селскостопанските и земеделски сгради. Средният обем на новите складови фермерски сгради е приблизително 1200 м³, като обемът на отделните сгради е около 1000 м³. През последните години се наблюдава тенденция на намаляване на сградите (предимно селскостопански), предназначени за производство.

Инфраструктура на земеделските и селски райони в Полша

Слаборазвитата техническа инфраструктура в страната е най-съществената пречка пред развитието на селските райони. Ниското ниво на развитие на инфраструктурата в селските райони не само понижава стандарта на живот и фермерство, но и допринася за намаляването на привлекателността на селските райони за инвеститорите. В периода 1990 - 2000 г. инфраструктурата в селските райони се разви бързо, особено по отношение на телефонизацията, водоснабдяването и газификацията. Въпреки съществуването на явни диспропорции при реализацията на инвестициите в сферата на водоснабдяването и канализацията, през 2000 г. 14 533 000 (75%) от домакинствата бяха свързани с водоснабдителната система и едва 2 924 000 с канализационната система. През 1999 г. в селските райони съществуваша 1 704 станции за пречистване на отпадни води, като 229 от тях бяха активирани през 1999 г., 51 от които в Подкарпатското воеводство. Тези инвестиции следва да бъдат продължени, за да бъдат изпълнени изискванията на Европейския съюз. През 2000 г. 15,9% от газификационната система бе разположена в селските райони, като най-голям брой ползватели имаше в Малополското воеводство (1 876 000), а най-малък - в Куявскопоморското воеводство (3 000). В селските райони съществуват приблизително 1 118 организирани сметища с обща площ от приблизително 2 183,3 хектара, 842 от които разполагат с изолационни камери и възможности за събиране на отпадни води от обща площ от 1 008 хектара. Сметищата се използват от едва 34,5% от селските домакинства.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	143
ВЪВЕДЕНИЕ	144
РАЗРАБОТВАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМА САПАРД В РУМЪНИЯ	146
ЦЕЛИ НА ПРОГРАМАТА	148
ОБЩИ КРИТЕРИИ ЗА ДОПУСТИМОСТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МЕРКИТЕ, ПРЕДНАЗНАЧЕНИ ЗА КАНДИДАТИТЕ ОТ ЧАСТНИЯ СЕКТОР	150
МЯСТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТА В РАМКИТЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИЗ7	151
ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТА	151
ПРАВИЛА, СВЪРЗАНИ С ВЪВЕЖДАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	152
АНАЛИЗИ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ	152
ЕФЕКТИВНОСТ НА РАЗХОДИТЕ И ЕФИКАСНОСТ	157
АНАЛИЗ НА ОТДЕЛНИТЕ МЕРКИ	158
ОБЩИ И СПЕЦИФИЧНИ ПРОБЛЕМИ И ПРЕЧКИ	170
ЗАКЛЮЧЕНИЯ	173
ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЗА НЕАКРЕДИТИРАНА МЯРКА - ПРЕДВАРИТЕЛЕН АНАЛИЗ	176

НАЦИОНАЛЕН ПРЕГЛЕД НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД В РУМЪНИЯ

Мариан Стоиан, научен работник

Център за подпомагане на селските райони

РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад беше подготвен в периода 15 ноември - 13 декември 2004 г. Събирането на информацията, необходима за изготвянето му, изискваше много време. Освен на необработената информация от публичната част на Интернет страницата на програма САПАРД и на други официални източници, настоящият доклад се позовава също така на информацията, събрана при подготовката на вътрешните анализи на неформалните интервюта и фокус групите със заинтересованите страни по програма САПАРД, в това число и с някои от ключовите служители.

Класификацията на информацията все още не е завършила, а структурата на доклада не се придържа напълно към препоръките.

Поради краткия период от време, през който следваше да се обработи огромен обем от сурова и разнородна информация, настоящият доклад се отличава с непоследователност при структурирането на данните и подтемите. В някои случаи статистическите корелации не са проверени чрез интервюта или други видове средства за подготовка на качествени оценки.

Следва да приложим също и анализ на финансовите споразумения, които осигуряват участието на частни фигури и връзката с други инструменти, различни от САПАРД. Информацията, свързана с гореспоменатите проблеми беше изцяло документирана, но въпреки това тя не беше включена в настоящото изследване.

Алтернативните политики и препоръки ще бъдат изключени от настоящия доклад, който има за цел само да оцени ситуацията към момента. Настоящият документ включва съвети и мнения, които лесно биха могли да послужат за форму-

лирането на препоръки, но те не са представени в систематичен вид или разпределени в ясна структура.

Също така, следва да се добави и списък с използваните съкращения.

Според авторите на оценката, програма САПАРД и нейните цели са значими по отношение на нуждите на селските райони в Румъния. Вътрешната последователност беше определена като добра, въпреки, че следва да се извършат някои промени, чиято цел е да се увеличи тази значимост.

Външната координация - тази между програмата САПАРД и другите национални програми и проекти, е по-ниска, като това се дължи на пропуските в комуникацията и в прилагането на правилото "Първият по време е пръв по право".

Ефективността на програма САПАРД се намира на границата на задоволителното ниво, което се дължи на капацитета за усвояване на средствата от страна на частните бенефициенти по отделните мерки. За целите на повишаване на ефективността би могло да се въведат някои промени.

Ефектът на замразяване се наблюдаваше само в ограничена степен, в един определен регион, попадащ в рамките на на подмярка 3.4.

Организирането на институциите е най-сериозното постижение на програма САПАРД в Румъния, тъй като тя създаде държавни служители и структура, способни да функционират в рамките на изпълнението на процедура, разработена от самите тях и намираща се в съответствие с изискванията на

Комисията на Европейския съюз. Препоръчително е опитът, събран дотук, да бъде приложен при организирането на работата на Агенцията по плащанията. Обърнахме внимание и на прехвърлянето на целия персонал към Агенцията по плащанията. Нашият съвет е при организирането на Агенцията по плащанията да бъде оползотворен доказаният опит на хората, работили към Агенцията по програма САПАРД.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад беше подготвен от Мариан Стоян, определен от Селски Център като подизпълнител за периода 15 ноември 2004 г. - 10 януари 2005 г. Освен необработените данни, извлечени от различни обществено достъпни източници, в това число и официалната информация, предоставена от Агенцията по програма САПАРД в Румъния, настоящият анализ е разработен на базата на изследване на документи, които включват още и Междинната оценка, подготвена в рамките на програмата САПАРД от "Kvistgaard Consult".

Изследванията, свързани с подготовката на Междинната оценка, обхващат първите три години от изпълнението на програма САПАРД в Румъния и засягат периода между декември 2000 г. (датата, на която Европейската комисия одобри румънския вариант на програма САПАРД) и 3 юни, стартирането на програма САПАРД, когато в регионалните клонове по изпълнението на програмата можеше да започне процеса по представяне на кандидатури и официалната регистрация на документите за кандидатстване на потенциалните бенефициенти.

Следователно, Междинната оценка обхваща само три от мерките, свързани с изпълнението на програмата. Също така, настоящото изследване обхваща още 14 месеца от изпълнението на програма САПАРД в Румъния. През тези месеци бяха акредитирани и изпълнени две други мерки (Инвестиции в земеделските холдинги и Развитие и диверсификация на икономическите дейности, разнообразяване на формите на заетост, алтернативни доходи),

стартирали (това засяга началото на процеса по представяне на кандидатурите и документите за кандидатстване) през декември 2003 г.

Проблемни моменти

Цели на изследването

Целта на изследването е да подготви преглед на ефективността и ефикасността на операциите, свързани с изпълнението на програма САПАРД в Румъния в качеството ѝ на предприєдинителен инструмент на Европейския съюз.

Определяне на задачите

Оперативните цели на прегледа на въздействието на предприєдинителното подпомагане по програма САПАРД върху националното земеделие и развитието на селските райони са:

- ▣ Да се изготви оценка на постиженията преди старта на програмата и на изпълнението на програма САПАРД в Румъния по отношение на ефикасността и ефективността;
- ▣ Да се изготви оценка на въздействието на институциите върху изпълнението на програма САПАРД, в качеството ѝ на средство за подготовка на земеделието и селските райони на Румъния, в светлината на присъединяването към Европейския съюз (прилагането на постиженията на европейското законодателство - Acquis Communautaire);
- ▣ Да се изготви оценка на последователността на стратегията на програма САПАРД по отношение на:

- значимостта (вътрешна и външна);

- уместността и ефективността на условията, свързани с изпълнението (разпределянето на отговорностите, управлението и контрола);

- системата за наблюдение (като източник на информация за подготовка на оценки и инструмент за управление);

Методология на изследването

Методологията, използвана при разработването на доклада съдържа следните елементи:

- ▣ Анализ на съществуващата документация;
- ▣ Интервюта с фокус групи - отговорни служители от програма САПАРД и други органи, заети с изпълнението на програмата;

Анализът на съществуващата документация съдържа следните елементи:

- ▣ Задълбочено изследване на контекста на програмата, нейното разработване, целите и тяхната значимост, в това число Дългосрочното финансово споразумение и Годишните финансови споразумения;
- ▣ Задълбочено изследване на Междинната оценка и нейната методология, резултатите и заключенията от подготовката ѝ;
- ▣ Задълбочено изследване на ръководствата, изготвени за нуждите на кандидатите - то обхваща формулярите за бенефициентите за представяне на кандидатури и за разработването на бизнес планове;
- ▣ Изследване на статии и мнения за програма САПАРД, публикувани в средствата за масова информация.

Методологията за подготовка на оценки се придържаше строго към документа "Ръководство за подготовката на оценки на развитието на селските райони, подпомагани от програма САПАРД".

Значимостта и последователността следва да бъдат отразени в оценката на значимостта на целите на проекта по отношение на нуждите и проблемите на бенефициентите (това е

вътрешната значимост) и в оценката на проекта във връзка с целите на отделните мерки на програмата.

Ефективността на програмата в Румъния се оценява чрез изпълнението на целите на проекта.

Ефективността на разходите е мярка за конкретните резултати, съотнесени към размера на разходите.

Ефикасността оценява стойността и ползата от постигнатите резултати, както и въздействието, съотнесени към размера на инвестициите.

Анализът на съществуващата документация е процес, който продължава към датата на изготвянето на настоящия доклад.

ДРУГИ ВАЖНИ ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ С ИНСТРУМЕНТИТЕ, ИЗПОЛЗВАНИ ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД

Резултатите от Междинната оценка могат да се разглеждат като значими само по отношение на Мярка 2.1, Мярка 1.1 и Мярка 4.1. Междинната оценка обхваща всички проекти, одобрени от Агенцията по програма САПАРД, до юли 2003 г. Анализите на Мярка 1.1 обхващат само проектите до средата на 2003 г., поради което ние удължихме периода на подготовка на количественото изследване. Считаме, че по-голямата част от качествените заключения на Междинната оценка, що се отнася до споменатите по-горе мерки, все още могат да бъдат използвани, но в някои от тях следва да бъдат внесени изменения, в съответствие с промените, които Агенцията по програма САПАРД въведе, както и промените във фактологията, засягаща въпросните проекти.

По отношение на Мерки 3.1 и 3.4, частите от доклада, които се отнасят до тези мерки са подготвени изцяло на базата на анализ на съществуващата документация. Използвахме и оперативния си опит, натрупан при извършването на консултантска дейност. Добавихме също и неформални интервюта със

заинтересованите страни, в това число и лицата, отговорни за вземането на решенията на ниво Агенцията по програма САПАРД, служители с опит и работещите в ключовите сфери на действие на Агенцията, Пълномощните органи или други физически или юридически лица, които пряко или косвено са заети с изпълнението на Програмата, предоставянето на консултантски услуги по проектите или финансирането им. Поради краткия период от време, с който разполагахме, не беше възможно да проведем формални интервюта, които следва да бъдат завършени до края на месец декември. Също така считаме, че заключенията от провеждането на споменатите интервюта и дискусии могат да бъдат изведени само след провеждането на други дискусии. Преди това да стане, някои от заключенията могат да бъдат взети под внимание само в качеството на хипотези, които е вероятно да бъдат потвърдени.

По-голямата част от качествените и количествените оценки на Мерки 3.1 и 3.4 са подготвени като са взети под внимание само одобрените проекти (ангажиментите във връзка с програмата САПАРД), но не и извършените плащания, тъй като информацията за тях, предназначена за обществеността, не е изчерпателна. Поради факта, че официално изпълнението на мерките започна през месец декември 2003 г., а от началото на пролетта на 2004 г. Агенцията прие огромен по обем кандидатури на потенциални бенефициенти, считаме, че подходът, който приложихме, се основава на необходимата за целта база данни.

Източници на Информация

Начини за събиране на информация:

- ▣ Данните, които са на разположение на Интернет страницата на програма САПАРД на адрес www.SAPARD.ro - съдържат одобрените проекти в рамките на всяка една от мерките, отхвърлените кандидатури, в това число и критериите за допустимост, с които проектите не са били съобразени;

- ▣ Междинната оценка, оповестена през април 2004 г. и анексите с данни до юли 2003 г.;

- ▣ Официалната информация, публикувана от институциите в пресата;

- ▣ Неформалните интервюта, проведени със заинтересованите страни;

- ▣ Базата данни, събрана при изпълнението на проекта Info Rural - проект, целящ разпространението на информация, предназначена за румънските журналисти за общата политика в сферата на земеделието;

- ▣ Изследванията и документите, които бяха на разположение на различни интернет страници, поддържани от отделни организации или статии и доклади, публикувани от средствата за масова информация.

РАЗРАБОТВАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМА САПАРД В РУМЪНИЯ

Европейската комисия одобри румънския вариант на програмата през декември 2000 г., а на базата на Решение № 638 на Европейската комисия от 31 юли 2002 г., отнасящо се до управлението на помощта, беше завършено и вътрешното акредитиране на Агенцията по програма САПАРД в Румъния от страна на Националния фонд към Министерството на обществените финанси. Ефективният старт на програмата, т.е. на процеса на официалното представяне на кандидатури и регистрацията на предложения, беше на 1 август 2002 г.

Институционална рамка

САПАРД представлява децентрализирана програма и съгласно Дългосрочното финансово споразумение, "Програмата следва да бъде изпълнявана при спазването на принципа за децентрализация, съгласно Решението на Европейската комисия за управление на помощта от страна на Агенцията в Румъния и

взето в съответствие с член 12 (2) на Регламент (ЕС) № 1266/1999 г. на Европейския съюз от 21 юни 1999 г., който урежда координацията на помощта, предназначена за държавите, кандидатстващи за членство в Европейския съюз, в рамките на предприсъединителната стратегия и внасяща изменения в Регламент № 3906/89. (ЕИО)"

Компетентният орган за изпълнението на програма САПАРД е Генералното управление на Националния фонд към Министерството на обществените финанси. Ролята на компетентния орган е да инспектира структурите и процедурите на Агенцията по отношение на правилата за администрирането, осчетоводяването, извършването на плащанията и вътрешната проверка. Основната функция на Националния фонд е да одобрява, наблюдава и отменя акредитацията на Агенцията по програма САПАРД.

Агенцията по програмата САПАРД представлява национален орган, отговорен за финансовата и техническата част от изпълнението на програма САПАРД. Агенцията по програма САПАРД беше създадена на базата на Извънредно правителствено постановление № 142 от септември 2000 г., като организацията беше одобрена със Закон № 309 / 2001 г. и завършена с Извънредно правителствено постановление № 140 / 2000 г. Агенцията се състои от централно управление и осем регионални клона за изпълнението на програма САПАРД, като регионите са определени съгласно Закон № 151/1998 г. за регионалното развитие на Румъния. Агенцията по програма САПАРД е автономна обществена институция с юридическа самостоятелност, създадена в рамките на Министерството на земеделието, храните и горите.

Ръководният орган по програма САПАРД първоначално е създаден в рамките на Министерството на европейската интеграция, съгласно решение на правителството № 339 / 2001 г. Той отговаря за координирането и подготовката на доклади за наблюдение и изготвяне на оценки за изпълнението на

Програмата. По-късно, Ръководният орган беше прехвърлен към Министерството на обществените финанси и накрая се установи в рамките на Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони³⁶.

Комитетът по наблюдение беше създаден с решения № 271/2001 г. и № 279/2003 г. на министър-председателя. Целта беше да се гарантира наблюдението, ефикасността и качеството на изпълнението на Програмата. Комитетът по наблюдение се състои от представители на правителствените институции, отговарящи за отделните области на действие на Програмата, социалните партньори и наблюдатели от Европейската комисия. Комитетът по наблюдение основно се занимава с изготвянето на оценки за напредъка и разрешава извършването на промени в Програмата на базата на информация, предоставена отчасти от секретариата на Ръководния орган, отчасти от Агенцията по програмата САПАРД.

За орган, отговарящ за сертифицирането по програма САПАРД, съгласно Извънредното правителствено постановление № 101/2001 г., беше определена Сметната палата на Румъния. Основните задължения на този орган обхващат външната проверка и сертифицирането на годишните счетоводни отчети на Агенция по програма САПАРД.

За целите на изпълнението на Мерки 1.1, 2.1, 3.4 и 3.1, Агенция по програма САПАРД прехвърли частично или изцяло част от отговорностите си на два упълномощени органа: Дирекция "Развитие на селските райони" в Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони (за Мерки 1.1, 3.1 и 3.4) и Министерството на транспорта, строителството и туризма (за Мярка 2.1). Упълномощените органи бяха изградени на базата на техническа експертиза, извършена за целите на изпълнението на всяка една от

³⁶ Това министерство претърпя множество реорганизации и поради тази причина бяха променени и неговите названия.

мерките. За да се подобри координацията и ускори изпълнението на Програмата, през 2003 г., по време на периода на изпълнението на ангажиментите, свързани с одобрените проекти в рамките на Мярка 2.1, експертите от Министерството на транспорта, строителството и туризма станаха служители на Агенцията по програма САПАРД.

Законодателна рамка

Основният пакет от законодателни документи (международни споразумения) за програма САПАРД в Румъния се състои от:

- ▣ Дългосрочното финансово споразумение, подписано между Европейската Комисия (от името на Европейската общност) и Румъния;
- ▣ Годишните финансови споразумения - такива споразумения бяха подписани през 2000 г., 2001 г., 2002 г. и 2003 г.

ЦЕЛИ НА ПРОГРАМАТА

Общите цели, отразени в Националния план за развитие на земеделието и селските райони са:

- ▣ Да допринесе за присъединяването на Румъния към Европейския съюз;
- ▣ Да даде възможност на земеделието на Румъния да се възстанови и да стане конкурентоспособно на пазара на Общността;
- ▣ Да подобри качеството на живота на икономически активното население в селските райони.

Националният план за развитие на земеделието и селските райони беше разработен от Румъния и одобрен от Комисията.

Програмата разпредели приоритетите на Румъния, свързани с устойчивото развитие на нейните селски райони в четири приоритетни направления:

- ▣ Приоритет 1: Улесняване на достъпа до пазарите и повишаване на конкурентоспособността на преработената земеделска продукция;
- ▣ Приоритет 2: Подобряване развитието на инфраструктурата на селските райони и земеделието;
- ▣ Приоритет 3: Развитие на икономиката на селските райони;
- ▣ Приоритет 4: Развитие на човешките ресурси.

С оглед изпълнението на целите и приоритетите, бяха формулирани следните специфични / стратегически цели:

- ▣ Устойчиво развитие на конкурентоспособен земеделски хранителен сектор чрез модернизирани и подобряване на преработката и маркетинга на земеделски и рибни продукти;
- ▣ Повишаване стандарта на живот в селските райони чрез подобряване и развиване на необходимата инфраструктура, както и чрез определяне и въвеждане на добрите земеделски практики, свързани с устойчивото земеделие и развитието на селските райони;
- ▣ Развитие на икономиката на селските райони чрез организиране и модернизирани на наличната база. По отношение на частните земеделски и лесовъдни стопанства - чрез развиване и разнообразяване на икономическите дейности, с което се цели запазване или създаване на алтернативни или допълнителни доходи, както и нови работни места;
- ▣ Развитие на човешките ресурси чрез подобряване на професионалното обучение за фермери и собственици на гори, както и чрез разширяване и консолидиране на капацитета на институциите.

За изпълнението на тези цели са избрани 11 мерки, като 5 от тях са обхванати от настоящия анализ (1.1, 2.1, 3.1.3.4 и 4.2), тъй като те са вече акредитирани и в момента тече тяхното изпълнение. Избраните мерки са:

1.1. Производство и маркетинг на земеделски и рибни продукти;

1.2. Подобряване на структурите за качествения, ветеринарния и нитратния контрол, контрола върху хранителните продукти и защитата на потребителите;

2.1. Развитие и подобряване на инфраструктурата на селските райони;

2.2. Управление на водните ресурси за целите на земеделието;

3.1. Инвестиции в земеделските стопанства;

3.2. Създаване на групи производители;

3.3. Мерки, свързани с въвеждането на екологично съобразните земеделски практики;

3.4. Развитие и диверсификация на икономическите дейности, разнообразяване на формите на заетост, алтернативни доходи;

3.5. Лесовъдство;

4.1. Подобряване на професионалното обучение;

4.2. Техническо подпомагане.

Първоначалното разпределение на средствата за всяка една от мерките и подмерките е представено в Анекс 1.

Изпълнението на гореспоменатите мерки стартира в следния ред: август 2002 г. - Мерки 2.1 и 1.1; декември 2003 г. - Мерки 3.1 и 3.4.

Предварителната логика на плана беше създаването на крайно необходимата инфраструктура в селските райони. С това се целеше стабилизирането на работната сила и създаването на благоприятен инвестиционен климат в отделните райони. От друга страна, създаването на конкурентоспособни бизнес организации, работещи в сферата на земеделския хранителен сектор, беше ориентирано към увеличаване потреблението на земеделска продукция. По-късно, мерки 3.1 и 3.4 бяха разработени като средство за подкрепа на икономиката на селските райони и устойчивото развитие, с цел повишаване на конкурентоспособността при въвеждането на европейското законодателство.

Проблеми с логиката: професионалното образование е предварително изискване за кандидатите, а мярката все още не е въведена.

Финансови средства

Годишните финансови средства са около 150 милиона от средствата на ЕС, допълнени от министерство на финансите, така че бюджетът е съставен от 75% средства от ЕС и 25% от румънски средства.

Анекс 1 предоставя подробно предложените годишни средства по всяка мярка. Крайните средства се променят в съответствие с предложението на Агенция САПАРД, за да бъдат посрещнати целите на програмата. Годишните суми се изменят с индекс, отразяващ инфлацията на еврото, така че първоначалната предвидена сума да не се изменя в реални граници.

ОБЩИ КРИТЕРИИ ЗА ДОПУСТИМОСТ ПО ОТНОШЕНИЕ НА МЕРКИТЕ, ПРЕДНАЗНАЧЕНИ ЗА КАНДИДАТИТЕ ОТ ЧАСТНИЯ СЕКТОР

Типове кандидати

Кандидатите трябва да бъдат юридически лица със 100% частен капитал (търговски компании, кооперативи). За целите на изпълнението на мерки 3.1 и 3.4 бяха одобрени специални частни икономически лица, които по своя характер представляваха: упълномощени физически лица, притежаващи търговска регистрация; фамилни бизнес асоциации; земеделски компании, притежаващи специална регистрация; групи производители и специални групи, съставени от фермери без юридическа самостоятелност, но регистрирани като асоциации.

Румънският вариант на програма САПАРД се отличава с правила, които са по-строги от наложените в Дългосрочното финансово споразумение. В рамките на изпълнението на Дългосрочното финансово споразумение следва да се съблюдава изискването кандидатите да са юридически лица с най-малко 75% частни капитали. Изискването за 100% частни капитали беше много подходящо за ускоряване на приватизацията. Това обаче не фигурира сред целите на изискванията на европейското законодателство. Следователно, считаме, че прагът следва да бъде занижен, така че да се даде възможност за участие на компании, в които държавата има остатъчни дялове. Съгласно румънското законодателство, в някои определени случаи, държавата се превърна повторно в акционер, макар и в силно ограничена степен, след завършването на първоначалния етап на приватизацията. Това се случи след включването на земеделските земи към собствеността на компаниите, чийто юридически статут не беше изяснен към момента на извършване на приватизацията. При всички случаи ставаше въпрос за временен процес, който обаче беше в състояние да забави изпълнението на проектите без солиден

аргумент по отношение на целите на програмата.

Правила по отношение на загубите и дълговете към консолидирания държавен бюджет

■ Бенефициентите следва да не са регистрирали загуби през определен брой финансови години (при стартирането на проекта, изискването важеше за последните три години), като се допускаше изключение за компаниите, регистрирани през същата година;

■ Бенефициентите следва да нямат никакви задължения към обществени или административни юридически лица и към консолидирания държавен бюджет;

■ Когато става въпрос за инвестиции в земеделските стопанства, се взема под внимание най-близката във времето година, през която не са били регистрирани природни бедствия;

■ За да бъдат допуснати до фазата на селекция на предложенията, кандидатите и техните проекти следва да отговарят на всички критериите за допустимост.

Документи, отнасящи се до съвместното финансиране

Всеки кандидат следва да докаже, че има на разположение средства, необходими за финансирането на своето участие в допустимите инвестиции ("стабилни финансови средства, които са достатъчни, за да осигурят последователността на дейността на организацията през целия период на изпълнение на проекта, както и да гарантират участие във финансирането"). Като доказателство могат да бъдат представени банкови книжа, които удостоверяват, че кандидатът притежава в своята банкова сметка необходимите средства или че му е предоставен кредит от регистрирана банка. Това е един от

основните елементи, които определят капацитета за усвояване на средствата от страна на частните бенефициенти по програма САПАРД.

Други общи условия

- ▣ Кандидатите трябва да са регистрирани в Румъния;
- ▣ Кандидатите трябва да са директно отговорни за управлението и изпълнението на програмата;
- ▣ Всеки от кандидатите може да получи подкрепа за изпълнението на най-много два проекта в рамките на дадена мярка, като в даден момент всеки от кандидатите може да изпълнява само по един проект;
- ▣ Трябва да е налице собственост или правни основания за владееене и използване на строителните площадки, както и собственост върху обектите, които следва да бъдат модернизирани или усъвършенствани;
- ▣ Трябва да има достъп до базовата инфраструктура.

МЯСТО НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТА В РАМКИТЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ (ниво NUTS 5)³⁷

По отношение на гореспоменатите критерии за допустимост трябва да споменем следните изключения:

- ▣ Инвестициите в градските области са разрешени, но това се отнася само до увеличаването на съществуващия капацитет в рамките на Мярка 1.1, което се дължи на структурата на земеделската хранителна индустрия в Румъния;

▣ За целите на изпълнението на мерки 3.1 и 3.4 границите на селските райони бяха разширени, като по този начин обхванаха малките градове с характеристики на села или селата, които се намират под административното управление на градовете. Специално постановление определя критериите, на които малките градове трябва да отговарят, за да може проектите, разработени в дадената област, да бъдат включени в рамките на подкрепата, предоставяна от програма САПАРД. В по-голямата част от случаите става въпрос само за селски общини, които са били трансформирани в малки градове. Целта е била да се увеличи в известна степен размера на бюджета, отпускан на всяко подобно населено място от правителството, но по този начин те са се оказали в капан, без да могат да бъдат включени нито в програмите за развитие на селата, нито в тези за развитие на градовете;

▣ За целите на изпълнението на Мярка 2.1 беше прието, че бенефициентите, административни институции на селските райони, които междувременно са се превърнали в градски, могат да продължат да изпълняват своите проекти, в случай, че в момента на сключване на договора с Агенцията по програма САПАРД, те са били административни институции на селски райони.

ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПРОЕКТА

Проектите следва да бъдат изпълнявани в продължение на най-много 2 години от датата на подписване на договора, за да е възможно програмата да спазва на теорията за правилото за n+2 години за изпълнение, където "n" е годината, през която Комисията е поела ангажимента за финансирането. В случая с Румъния, за част от фондовете беше решено да се прилага правилото n+4 - това се дължи на забавянето между разпределянето на фондовете и акредитирането на Агенцията.

³⁷ Ниво V от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди.

ПРАВИЛА, СВЪРЗАНИ С ВЪВЕЖДАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Съществуват изисквания за всяка мярка, свързана с вида и размера на проекта по отношение на съответствието с националното или европейско законодателство за опазване на околната среда, санитарните, ветеринарни и фито-сантирани характеристики.

Правила, свързани с допустимостта на разходите

- ▣ Да са необходими за изпълнението на конкретния проект;
- ▣ Да са представени в периода на действие на договора за финансиране с изключение на разходите, реализирани при подготовката на кандидатурата (до 12% от общата стойност на допустимите разходи);
- ▣ Да бъдат официално регистрирани;
- ▣ Да са посочени във фишовете на всяка една от мерките.

Недопустими разходи

- ▣ Разходи, свързани със собствеността върху земята;
- ▣ Разходи за лизинг, освен когато става въпрос за прехвърляне на собственост в полза на бенефициентите;
- ▣ Оперативни разходи; банкови такси и други подобни;
- ▣ Данъци, които биха могли да бъдат възстановени (данък добавена стойност) или не са част от общия фискален режим на Румъния;
- ▣ Разходи, които не са съобразени с изискванията за произход;
- ▣ Разходи, свързани с маркетинга.

АНАЛИЗИ НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА ИНСТИТУЦИИТЕ

Ефективност

През първоначалните фази от изпълнението на програмата, Ръководният орган беше в рамките на Министерството на европейската интеграция. По този начин се целеше постигането на успех в администрирането на други европейски програми. Според нас обаче, децентрализираният характер на програмата, както и стриктното фокусиране на вниманието върху земеделието и селските райони предполага, че тя би била управлявана по-ефективно от Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони.

Изнасянето на изпълнението на основни задачи, свързани с програма САПАРД, извън агенциите, ангажирани с нея, доведе до усложняване на програмата и попречи на безпроблемното ѝ изпълнение. Комуникацията между отделните институции е проблем, свързан с бюрокрацията в Румъния. Съществува и риск от създаването на конфликти, поради делегирането на контролни функции на високите нива в йерархията в рамките на Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони.

Сложният характер на отговорностите и задачите е явен. Географските параметри на Румъния правят съществуването на регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД неизбежно, но считаме, че местните клонове (на нивото на провинциите) на Упълномощените органи са излишни или поне биха могли да се ограничат с изпълнението на чисто технически консултативни и съветнически функции по молба на регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД и то само при определени случаи. От друга страна, съществуването на 42-те местни бюра по развитието на селските райони, в рамките на изпълнението на програмата за заетост на Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони, е неосно-

вателно. От интервютата с фокус групите - бенефициентите, стана ясно, че в много от случаите те не разбираха философията на Програмата. Също така те приемаха процедурите в техния буквален смисъл и не правеха никакви опити за изглаждане на несъответствията между различните органи на Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони, които отговарят за издаването на помощната документация за кандидатстване (особено по отношение на Мярка 3.1). Те също така не притежават икономически или юридически капацитет за подготовка на анализи, въпреки факта, че би следвало да изпълняват контролни функции на същото ниво, както регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД (изисквания, допустимост), а не само да се произнасят по техническите въпроси.

Въпреки това, организацията на работата в рамките на програмата отговаря на изискванията на Комисията. Децентрализираният характер на администрацията на Програмата на национално ниво доведе до създаването на процедури и функционални планове в рамките на румънския вариант на програма САПАРД, които бяха "по-големи католици от папата", като по този начин беше понижена ефективността, а изпълнението - забавено.

Процедурите, свързани с изпълнението

Оперативните наръчници съдържат повече от 600 страници и предлагат подробна информация за всяка дирекция и всеки упълномощен орган в рамките на Агенцията по изпълнението на програма САПАРД. Оперативните наръчници са създадени от същата агенция и описват в детайли всички стъпки, задачи и отговорности, свързани с изпълнението на програма САПАРД.

Фази на изпълнението на проектите по програма САПАРД

■ Покана за представяне на кандидатури - тя се издава всеки месец за всяка една от мерките, докато средствата, предоставени за тяхното изпълнение, не бъдат изчерпани;

■ Подготовка на кандидатурите - по-голямата част от проектите включва формулярите за представяне на кандидатури, функционални изследвания, бизнес планове и допълнителни документи). Проектите в рамките на 50 000 евро не се нуждаят от подготовката на функционални изследвания и бизнес планове, а само от меморандум, който да покаже ясно нуждата от дадената инвестиция (следва да се осигурят поне два месеца, тъй като е необходима подготовка на документацията);

■ Съблюдаване на изискванията: първоначалната проверка на документацията, която се представя лично от двама представители на кандидатите, се извършва от страна на регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД (в случай на несъответствие с изискванията, проектът се регистрира и се връща на кандидата, който има право още два пъти да представи своя проект за една и съща покана за представяне на предложения);

■ Оценка на допустимостта: извършва се от регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД на базата на документацията и инспекциите, извършени от Пълномощните органи;

■ Процес на подбор - допустимите проекти се оценяват и класират. Агенцията по програма САПАРД поема ангажимент за предоставянето на средства в обратен ред - от най-доброто предложение до онова, което е получило най-малко точки. Процесът по оценка на допустимостта и подбора следва да завърши в рамките на 60 дни от

изтичането на срока за представяне на предложения. В някои случаи бяха регистрирани и забавяния, поради високия брой на представените кандидатури;

- ▣ Сключване на договори;
- ▣ Изпълнение и извършване на плащания;
- ▣ Период от пет години за извършване на наблюдение.

Потенциалните бенефициенти представиха своите кандидатури в съответните регионални клонове на Агенцията по програма САПАРД. При представянето на документите, на кандидатите се извършва проверка - дали те са пълни и точни. Ако резултатът от тази проверка е положителен, кандидатурата се изпраща на съответните органи, упълномощени да извършат проверка на допустимостта. Проверката на допустимостта може да се извърши и чрез посещение на място. Регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД имат право да извършват подобни проверки, а техните заключения трябва да отговарят на тези на упълномощените органи. В противен случай, окончателната оценка се дава от дирекцията или от централата на агенцията. След като решението за представяне на подкрепа е взето, то се изпраща на дирекцията по селекция и договаряне. Генералният директор следва да подпише решението, а по-късно и договора. Ако решението е оспорвано от някой от кандидатите, тогава дирекцията за контрол и противодействие на измамите следва да разреши конфликта и да вземе окончателното решение. (До есента на 2003 г. гореспоменатата дирекция намери разрешение и на несъответствията между регионалните клонове по изпълнението на програмата САПАРД и местните упълномощени органи).

На всички нива на вземане на решения се прилага принципът на **"четирите очи"**.

Тук е нужно да споменем, че процедурите и наръчникът за провеждането на операциите са съставени особено подробно и по начин, който

няма прецедент в практиката на администрацията в Румъния. Чрез тези документи, възможностите за развиване на корупционни практики бяха силно ограничени. Считаме, че това е сериозна стъпка напред от една страна за подобряване на положението, свързано с румънската бюрокрация, а от друга - за изпълнението на предприсъединителната програма. Въпреки това обаче, цената на този успех е усложняването на процедурите, а това води до намаляване ефективността на програмата.

Сроковете за изпълнението на процедурите, свързани с обработката на кандидатите по програма САПАРД са както следва:

- ▣ Най-малко 30 дни за подготовка и разпространение на документацията, свързана с представянето на предложения;
- ▣ Задължителният срок, определен от Комисията, между началото и края на периода, определен за представяне на кандидатите, е 60 дни;
- ▣ Максималният период, в който трябва да се изготви оценката на предложенията и да се възложат договорите, е 60 дни;
- ▣ Максималният период, в който трябва да се извършат плащанията след получаването на молба, е 90 дни.

Дирекцията по вътрешна проверка контролира напълно всички стъпки, свързани с удовлетворяването на молбите за извършване на плащания. Дирекцията за контрол и противодействие на измамите завършва своята работа по контрола екс пост в продължение на 5 години, като също така следи случаите, при които са регистрирани нередности и са били подадени оплаквания.

От направените наблюдения - Междинната оценка и интервютата с фокус групите, стана ясно, че понякога периодът, изтекъл между представянето на кандидатурата и сключването на договора е 6 месеца, т.е. прекалено

продължителен. В по-голямата част от случаите ставаше дума за изпълнение на новите мерки и тенденцията беше особено ясно изразена при стартирането на програмата. След приключването на рутинните дейности при всяка една от мерките, функционирането на процеса се подобряваше значително. В някои от случаите ставаше въпрос за абсорбционния капацитет на бенефициентите във връзка с уменията за разработване на последователни и пълноценни по своя характер предложения.

Плащания, свързани с безвъзмездната финансова подкрепа

Програма САПАРД не извършва предварителни плащания, а само възстановява вече направените разходи. Изпълнението на проектите следва да разчита на финансите на кандидатите, докато не бъде разрешено финансиране по програма САПАРД. Възстановяването на разходите става на базата на молба за извършване на плащане и документи, които доказват наличието на разходи (сметки, договори, платежни нареждания и др.). Кандидатите имат право да изберат броя на извършените плащания, предназначени за възстановяване на разходите (5 модула за Мерки 1.1 и 2.1 и 3 модула за Мерки 3.1 и 3.4, като от тях първият модул обхваща 30% на размера на допустимите разходи по изпълнението на проекта). Плащанията обхващат целия обем на разходите по изпълнението на проектите. Разходите следва да бъдат възстановени в срок не по-голям от 90 дни след депозирането на молба в регионалните клонове по изпълнение на програма САПАРД.

Ситуацията, свързана със спазването на 90-дневния срок беше подобрена значително - средният клиринг на плащанията по молбите до юли 2003 г. беше 55 дни и до края на 2004 г. спадна на 30 дни. През периода август - ноември 2004 г. системата за извършване на плащания беше претоварена от молби за възстановяване на разходите - това се случи, тъй като целият обем на средствата, предоставени за 2000 г. трябваше да бъдат изразходвани, за да може

Румъния да не изгуби правото Европейският съюз да участва във финансирането на проектите. Докладите показват, че до 8 август 2004 г. са извършени плащания на стойност 85 милиона евро, а в края на месец октомври 2004 г., целият размер на средствата, предоставени за 2004 г., на стойност над 204 милиона евро, е бил напълно усвоен. Това свръхнатоварване изискваше командироването на персонал от по-малко активните регионални клонове по изпълнението на програма САПАРД в централата на Агенцията, като в същото време доказа и наличието на рутина в дейностите.

Що се отнася до процедурата за извършване на плащанията, считаме, че изискването бенефициентите да заплащат цялата стойност и след това да чакат програма САПАРД да възстанови техните разходи, противоречи напълно на идеята за капацитета за усвояване на средствата. По време на изпълнението бяха намерени начини за съкращаването на този период, но ние считаме, че самата процедура следва да бъде променена - програма САПАРД трябва да извършва плащанията директно на доставчика или изпълнителя на договора, след като бенефициентите внесат своята част от средствата. По този начин контролът и сигурността ще бъдат запазени. Взехме под внимание факта, че когато става въпрос за нови или по-малки проекти, бенефициентите следва да поемат изцяло плащанията на данък добавена стойност - включително и дела, който по принцип би следвало да бъде изплатен от програма САПАРД. Понякога това става в разрез със специалните разпоредби, съгласно които плащането на данък добавена стойност се отменя официално, когато става въпрос за публични мерки в рамките на програма САПАРД.

Въпреки това, считаме, че освен на количествените резултати от изпълнението на програмата в Румъния, следва да се обърне съответното внимание и на качествените (създаването на администрация, която да се подчинява на правила и разпоредби, които нямат политически характер). Считаме, че има опасност от подмяна на характера на капацитета на институциите, в случай, че "напъните",

целящи задоволяването на индикаторите за усвояване на средства, продължат.

Ефективност при прилагането на процедурите

Считаме, че нивото на ефективност при прилагане на процедурите е задоволително. Нещо повече - извършен е качествен скок при организирането на институциите и органите, които са способни да взаимодействат помежду си и да спазват правилата, действащи в Европейския съюз. Това са най-добрите примери за администрация в Румъния. Разпределянето на дейностите и отговорностите изглежда прекомерно усложнено. Следователно считаме, че на базата на придобития опит, наръчникът за операциите може да бъде преработен като целта е да се изглади процесът на изпълнението. Упълномощените органи поемат целия товар от изпълнението на дейностите в рамките на програма САПАРД. Считаме, че могат да бъдат намерени начини за използване на опита, свързан с предлагането на тези услуги в дейността на Агенцията по програма САПАРД (както това беше направено по отношение на Мярка 2.1), при спазване на принципа за разпределяне на отговорностите (съгласно Дългосрочното финансово споразумение). С това се цели да се разрешат някои от несъответствията при подготовката на оценки и изпълнението. Според нас е възможно в някои от случаите, както регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД, така и упълномощени органи, да са използвали неразбирателствата помежду им като начин за прехвърляне на решенията към централата на Агенцията по програма САПАРД. Това, според нас, се правеше в изключително сложни ситуации или в случаите, когато във връзка с определени проекти върху регионалните бюра се оказваше политически или друг подобен натиск.

Изграждането на институциите не винаги беше прозрачно. Неизбежно съществуват и неясни моменти в Ръководствата за кандидатите, като

те биват изяснявани в процеса на вземане на решения по отделните проекти. Така създаденият пакет от прецеденти обаче, не е публичен - не е публикуван в Интернет или друго средство за масова информация. Трябва да признаем, че персоналът на програма САПАРД е готов да разпространява този вид информация, но считаме, че при този метод на разясняване, възприет от централата на Агенцията, информацията трябва да придобива публичност веднага след като бъде въведена във вътрешната мрежа на регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД.

Процедурите и административните практики са в съответствие с изискванията на Европейската комисия.

ЕФЕКТИВНОСТ НА РАЗХОДИТЕ И ЕФИКАСНОСТ

На основата на Междинната оценка и неформалната оценка, можем да твърдим, че програмата е ефективна по отношение на разходите, но не можем да оценим напълно общата ефективност на структурата на програмата, тъй като в процеса са въввлечени много бюрократични органи, освен Агенцията. Много трудно е да се оцени ефективността на делегираните органи. Заключение е обаче, че административните разходи на програмата са доста ниски, поради ниските заплати в Румъния.

Персонал - образование и обучение

Броят на служителите на пълен работен ден в Агенцията, в това число и регионалните клонове по изпълнението на програма САПАРД, беше 6 през 2000 г., достигна 171 през 2003 г., а в момента на подготовката настоящия доклад, той надхвърля 240. Броят на свободните места е по-висок. Повече от две трети от персонала е с висше образование, като е нужно да отбележим, че значителна част от служителите напуснаха позициите си в Агенцията и в момента работят или в частния сектор, или в международни организации, които предлагат по-добро заплащане. Подозираме, че някои от ключовите служители напуснаха институцията поради честите смени на Генералния директор. По отношение на тази позиция, считаме, че промените наистина се случваха прекалено често - средната продължителност на периода на заемане на тази длъжност беше около една година. Изглежда, че не съществуваха ясни причини за извършването на смените, поради което характерът на тази функция може да бъде определен като политически - нито един от директорите не изглеждаше достатъчно квалифициран за този пост. Много от директорите на по-ниските нива на управление изглеждаха по-подходящи за заемането на длъжността. Също така станахме свидетели на това как временно изпълняващите длъжността генерален директор ставаха по-късно титуляри на длъжността, без да се провежда конкурс за това.

Що се отнася до възнаграждението на персонала, заплащането е по-високо от средното за държавните служители в министерствата, заемащи длъжности от същия ранг. Все още обаче, то е по-ниско от заплащането, което частният сектор може да предложи на най-добрите служители. Може да бъде разработен един по-меритократичен план за разпределение на възнагражденията, с което най-добре обучените и най-квалифицираните служители ще бъдат запазени (например служител, който притежава солиден опит в областта на финансите, натрупан изключително в рамките на частния сектор, има малък или никакъв опит в сравнение с колегите си, които притежават по-ниска степен на образование и по-кратък стаж, но са работили за обществените институции).

Образованието, опитът и обучението на ключовия персонал, отговарящ за изпълнението на процедурите, свързани с обработката на кандидатурите, в някои от случаите са достатъчни и дори много добри. По-голямата част от служителите притежават квалификация, която може да бъде използвана при изграждането на други институции, като например Агенцията по плащанията. Считаме, че трябва да се обърне много по-голямо внимание на длъжността на генералния директор, като за този пост се избере най-подходящият сред съществуващите кандидати.

АНАЛИЗ НА ОТДЕЛНИТЕ МЕРКИ

МЯРКА 1.1. ПРОИЗВОДСТВО И МАРКЕТИНГ НА ЗЕМЕДЕЛСКИ И РИБНИ ПРОДУКТИ

Основните цели на мярката са да увеличи конкурентоспособността на бизнес организациите, опериращи в рамките на земеделския хранителен сектор на Румъния, както и да се повиши ефикасността, да се подобрят производството и маркетингът на земеделските и рибни продукти, а секторът да въведе успешно изискванията на европейското законодателство, свързани със създаването на нови работни места и тяхното запазване.

Критерии за допустимост:

- Допустим бюджет за всеки от проектите: минималната стойност на проекта е 30 000

6, 7 и 8. Считано от ноември месец, по отношение на първичното производство на овесени храни (подмярка 6), лимитът беше увеличен на 50%;

- Минимален производствен капацитет, определен за всяка една от подмерките;

- Финансова стабилност;

- Критерии, свързани със съобразяването на съществуващия капацитет с действащите в страната норми за защита на околната среда, хигиената и здравето на животните, както и съответствието на проекта с правилата на Европейския съюз по отношение на споменатите области.

Критериите за подбор на проектите в рамките на мярка 1.1 включват:

Критерии	Оценка
1. Инвестиции, допринасящи за защитата на околната среда;	15
2. Надеждни договори за покупка за 50% от първичните продукти за най-малко година;	15
3. Подобряване качеството на продуктите (собствени лаборатории);	20
4. Добавена стойност вторичната продукция;	10
5. Традиционни продукти;	10
6. Местоположение на базата на производствения потенциал: - Добро; - Задоволително; - Неблагоприятно.	15 10 5
7. Цели на проекта: - Разширяване на съществуващия капацитет; - Нови инвестиции.	15 10

евро, а максималната стойност първоначално беше фиксирана на 2 000 000 евро, като по-късно, считано от ноември 2004 г., беше увеличена на 4 000 000 евро;

- Обществената финансова подкрепа по програмата следва да не надхвърля 50% за подмерки 1, 2, 3, 4 и 5 и 30% от общата стойност на допустимите разходи за мерки

Резултати от изпълнението / анализи.

Вж. Приложение 2 за Мярка 1.1 – таблица “Състояние на одобрените и отхвърлени кандидатури към 30 септември”.

Таблица: Състояние на одобрените и отхвърлени до 30 септември кандидатури

Подмярка	Одобрени	Отхвърлени	Обща стойност на одобрените проекти в евро	Финансирани в рамките на програмата САПАРД	Нови инвестиционни проекти	Проекти за модернизация
1. Мляко и млечни произведения	41	8	33.041.711,31	16.520.011,05	13	28
2. Месо и месни произведения	56	12	66.730.387,19	33.348.472,64	15	41
3. Плодове, зеленчуци и картофи	11	1	10.347.013,23	5.173.483,06	5	6
4 Вино	12		16.125.222,52	8.049.583,53	4	8
5 Рибa	3		2.090.402,50	1.045.201,24	0	3
6 Овесени храни	8	1	4.904.253,68	1.471.276,40	0	8
7 Маслодайни култури	-	-	-	-	-	-
8 Захар	-	-	-	-	-	-
Общо	-	22	133.238.990,43	65.608.027,92	37	196

Като се опираме на системата за оценка на кандидатурите, можем да отбележим известна липса на последователност по отношение на документите за втория критерий, прилаган към кандидатурата. Целта е кандидатурата да отговаря на изискванията за наличие на съответната документация и следователно няма отношение към критериите за подбор на допустимите проекти.

Четвъртият критерий, свързан с подмярка "Месо и месни произведения", беше заменен от критерий, чрез който трябваше да се направи подбор на капацитета на кланиците да въведат правилата на Европейския съюз, считано от ноември 2004 г.

Средният резултат на одобрените проекти за въпросния период и на подадените проекти, беше 56,9 точки, като минималният брой точки беше 20, а максималният - 85. Бяха представени 37 проекта, при които размерът на допустимия бюджет надхвърляше 1,9 милиона евро; други 20 проекта бяха на стойност между 1 милион и

1,9 милиона евро; 31 проекта - между 0,5 и 1 милиона евро; имаше 34 проекта, при които размерът на допустимия бюджет беше под 0,5 милиона евро. Само един проект изискваше средства под долната граница от 50 000 евро (под тази граница бизнес планове не трябва да бъдат представяни, т.е. не беше необходимо да се доказва икономическата стабилност).

Девет от проектите, свързани с преработката на мляко са на стойност близка до максималната, както и 20 от проектите, свързани с преработката на месо, 5 от проектите, свързани с капацитета за производство на вино и 1 в областта на рибните продукти.

Що се отнася до стойностите, близки до долната граница, на базата на подмярката, не можем да изведем никакви резултати.

Освен това, трябва да добавим, че до края на месец септември не беше представен нито един проект, свързан с капацитета за производство на маслодайни култури или захар. Следова-

телно, не можем да кажем, че съществува връзка между дела на общественото участие във финансирането и капацитета за усвояване на средствата. Съществуват също така и емпирични данни, показващи ниската стойност на ефекта на замразяване на програмата (степенна, в която средствата, инвестирани в рамките на програмата, биха били вложени дори и ако тя не съществуваше).

Отхвърлените проекти бяха насочени към същите подмерки, за които кандидатстваха по-голямата част от бенефициентите. С изключение на един проект (свързан с овесените храни), по-голямата част от тях бяха насочени към преработката на месо и мляко.

Критериите, на базата на които кандидатурите бяха отхвърляни (сметени за недопустими), бяха свързани с:

- ▣ Документите, свързани с частното съвместно финансиране;
- ▣ Липсата на икономическа надеждност на проекта;
- ▣ Неспазването от страна на кандидатите на националните норми в сферата на защитата на околната среда, хигиената и здравето на животните; несъответствието на проекта с правилата, действащи на територията на европейския съюз в същата сфера;
- ▣ Неспазването от страна на кандидатите на критериите за финансови загуби, задълженията по отношение на консолидирания национален бюджет, случаите, в които кандидатите не отговарят на изискванията за минимален капацитет на производство. От отхвърлените 22 проекта, най-малко 6 бяха одобрени на по-късен етап.

Мярка 1.1 разполага със специални индикатори за икономическите параметри, които не във всички случаи имат значение за подготовката на оценки от страна на частния сектор (банките). Те налагат същите диференциални финансови индикатори, които не възпрепятстват новите

инвестиции, но в същото време за проектите, свързани с модернизацията на съществуващите мощности може да се окаже трудно да се съобразят с тези индикатори, особено в случаите, в които не се предвижда увеличаване на производителността.

От друга страна, съществуват зле разработени таблици, които нямат отношение към бизнес плановете, като например таблица F2. Също така С7 - Таблица 1 от бизнес плановете е разработена неправилно, но това се дължи на процедурата, чиито инструкции кандидатите трябва да следват. Оттук следва, че постигнатите резултати не са значими.

Споменатите по-горе грешки не са от голямо значение, но са една от негативните последици от разработването на прекалено стриктни процедури (често се случва ниско квалифицираните оценители да следват инструкциите буквално, без да влагат интуиция и без да осъзнават нуждата от въвеждане на промени. Поради интерпретацията на закона, информацията често се повтаря, а данните, изисквани при подготовката на функционалните изследвания и бизнес плановете, се припокриват.

От заключението на Междинната оценка стана ясно, че по-голямата част от инвестициите не биха били факт без подпомагането в рамките на програма САПАРД, което означава, че ефектът на замразяване е нисък.

Броят на кандидатурите в рамките на мярка 1.1 беше по-нисък от очаквания. Капацитетът за усвояване на средствата остава най-сериозната пречка.

МЯРКА 2.1 РАЗВИТИЕ И ПОДОБРЯВАНЕ НА ИНФРАСТРУКТУРАТА НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

По всичко личи, че това беше може би най-успешната мярка, по отношение на предоставените средства. По-късно ще видим, че това се дължи на по-високия капацитет за усвояване на средствата, което е резултат от факта, че програма САПАРД подкрепи 100% от бюджета на проектите. По този начин, тази мярка успя да

създаде реални предпоставки за постигането на другите цели на програмата САПАРД (Диверсификация на икономическите дейности, Производство и маркетинг на земеделски продукти, Инвестиции в земеделските стопанства), тъй като много често съществуването на минимум инфраструктура се явява предпоставка за успеха на проект, изпълняван в рамките на други мерки.

Общата цел на мярката е да доведе до подобряване на инфраструктурата в рамките на селските райони, да подпомогне повишаването на стандартите на живот и работа, както и да създаде условия за предотвратяването на миграцията на населението на селските райони.

СПЕЦИФИЧНИТЕ ЦЕЛИ СА:

- ▣ Подобряване на възможностите на жителите на селските области да имат достъп до пътната мрежа между селата, провинциите и големите населени места, както и до железопътната мрежа. Същото се отнася и за земеделските стопанства, туристическите маршрути от национално значение и другите икономически цели;
- ▣ Разширяване достъпа до икономическите, търговски и туристически дейности чрез развиване на минимум инфраструктура;

▣ Подобряване на хигиенните и санитарни условия;

▣ Подобряване на качеството на околната среда и ограничаване на източниците на замърсяване.

ОПЕРАТИВНИТЕ ЦЕЛИ СА:

- ▣ Строителство и модернизация на местните пътища и мостове;
- ▣ Строителство и модернизация на системите за снабдяване с питейна вода;
- ▣ Строителство на канализационни мрежи и инвестиции, свързани с пречиствателните станции.

Програмата предвижда предоставянето на финансова подкрепа на 700 проекта през целия период на изпълнение, като 300 от тях са свързани с пътищата, 300 - със системите за снабдяване с питейна вода и още 100 - с инвестиции, свързани с пречиствателните станции.

ФИНАНСОВИ УСЛОВИЯ

Общият размер на средствата, предоставени на разположение за поканата за представяне на предложения в рамките на Мярка 2.1 -н/2000 г. -D са: евро <150666667> разпределени между подмерките, съгласно таблицата по-долу:

Мярка / Подмярка	Безвъзмездни обществени дарения		
	Общо(в евро)	От тях:	
		Участие на Европейския съюз	Национално участие
Мярка 2.1, от която:	150,666,667	113 000 000	37,666,667
Пътна мрежа на селските райони	75,333,333.5	56,500 000	18,833,333.5
Системи за снабдяване с питейна вода	52,733,333.5	39,550 000	13,183,333.5
Строителство на канализационни мрежи и инвестиции, свързани с пречиствателните станции	22,600 000	16,500 000	5,650 000

РАЗМЕР НА БЕЗВЪЗМЕЗДНОТО ПОДПОМАГАНЕ

Минималната и максимална стойност на безвъзмездното подпомагане за отделните проекти, които могат да бъдат финансирани в рамките на програмата, са както следва:

- ▣ Минималната допустима стойност на един проект е 100 000 евро;
- ▣ Максималната допустима стойност на един проект е 1 000 000 евро;

Публичното участие във финансирането може да достигне до 100% от общия бюджет.

КРИТЕРИИ ЗА ДОПУСТИМОСТ

ОБЩИ

- ▣ Проектът трябва да показва по недвусмислен начин, че е функционален и технически пригоден, като за целта трябва да се представи разяснителен материал и функционално изследване;
- ▣ По време на изпълнението на проекта ще бъдат приемани само материали, които са в съответствие с действащите държавни изисквания, с националното законодателство и отговарят на стандартите, изложени в законите на Европейския съюз; тези материали трябва да съответстват и на Правителственото решение № 766/1997 и закон № 10/1995, засягащи задължението за употреба на материали, които съответстват едновременно на законодателството и нуждите на дадената работа;
- ▣ Проектът трябва да отразява приоритетите, предложени при разработването на Общия урбанизационен план и Регулационния план;
- ▣ Според юридическия статут на собствеността върху земята, върху която се

извършват строителни работи, тя трябва да бъде публична собственост;

- ▣ Бенефициентът на проекта се ангажира да изготви проучване на техническите характеристики в рамките на 6 месеца след одобряването на проекта;
- ▣ Решението на Общинския съвет на общината-бенефициент за необходимостта от инвестицията;
- ▣ Решението на Общинския съвет, доказващо разходите по поддръжката.

БЕНЕФИЦИЕНТИ

- ▣ Общинските съвети на Румъния в селските общности;
- ▣ Асоциации с юридически статут между Общинските съвети на Румъния в селските общности.

ПРАКТИЧЕСКА ПРИЛОЖИМОСТ И ПОСЛЕДОВАТЕЛНОСТ

Съгласно Междинната оценка, тази мярка е определена от няколко от заинтересованите страни като най-значимата по отношение на допълнителните дейности, които следва да бъдат изпълнени. Това се дължи на актуалното състояние на инфраструктурата на селските райони.

ЕФЕКТИВНОСТ

Ефективността на мярката беше изключително висока. През периода 1 август - 30 ноември 2002 г. бяха представени 1 354 предложения (в таблицата е представена статистика на допустимите проекти).

Като цяло, това беше най-успешната мярка, що се отнася до капацитета за усвояване на средствата. В резултат на това, за период от една година, според мнението на средствата за масова информация, съдържанието на програмата САПАРД изглежда се изчерпваше с

Мярка 2.1. По-голямата част от нередностите и конфликтите на интереси, свързани с програма САПАРД в Румъния, се кореняха в изпълнението на мярката.

провинции. Заключениеята на Междинната оценка потвърдиха също така, че "недокументирана информация по отношение на политическата мотивация, залегнала в

Мярка / Подмярка	Одобрени проекти	Допустими кандидатури без фондове	Общо допустими кандидатури	Индикатори за въздействие, очакван брой на проектите
Мярка 2.1, в рамките на която бяха изпълнени следните подмерки:	675	610	1285	700
Пътна мрежа на селските райони	298	478	776	300
Системи за снабдяване с питейна вода	268	110	378	300
Канализационни мрежи и инвестиции, свързани с пречиствателните станции	108	22	130	100

РЕГИОНАНО / ГЕОГРАФСКО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ

Изглежда, че преразпределението на регионите се определя по-скоро от преразпределението на провинциите, които са компоненти на тези региони. Наблюдава се концентрация на проекти в определени провинции, като например Сучава, Дъмбовица, Яш, Бакъу, Вълча, Нямц, Горж. Единствената зависимост, която можем да открием е, че западната част от страната изглежда се ползва от изпълнението на по-нисък брой проекти, в сравнение с източната и южната части. Териториалното разпределение на броя на кандидатурите и одобрените проекти зависеше предимно от степента на участие на местните власти на нивото на дадената провинция. Координацията бе във властта на Общинските съвети, контролиращи повечето консултативни органи в областта на благоустройството. Споменатата по-горе зависимост беше провокирана също така от проекти, чието изпълнение беше забавяно дълго време и просрочи периодите, залегнали в програмата. Участието на провинциалните и централни власти навежда на мисълта, че всички допустими проекти, които не са били одобрени, по-късно бяха компенсирани за разходите, възникнали по повод подготовката на кандидатурите (изготвянето на функционалните изследвания) чрез разпределянето на средства от страна на централната администрация, предназначени за дадените

основата на инвестициите" съществува и разкриха факта, че ефективността на мярката зависеше особено силно от финансовата подкрепа (за разлика от другите мерки, свързани с частни бенефициенти). "Почти две трети от инвестициите не биха били осъществени, ако не беше налице подкрепа".

Изискванията за географско местоположение изглежда беше сред най-рядко съблюдаваните критерии за допустимост.

С изключение на последните два месеца от представянето на кандидатурите, по-голямата част от проектите бяха одобрени на базата на принципа "Първият по време е пръв по право". Краткият период от само един месец за всяка една от поканите за представяне на предложения предопредели неточното оценяване на проектите, представени като отговор на първите покани.

ЕФИКАСНОСТ И СТЕПЕН НА ПОЛЕЗНОСТ

Средният брой точки, събрани от одобрените проекти беше 57, докато резултатите на допустимите проекти бяха със средна стойност от 53 точки. Съвсем ясно е, че в случаите, свързани с другите мерки, критериите за подбор имаха по-малко значение. Оттук следва, че критериите за оценка на проектите трябва във

всички случаи да бъдат прилагани с предимство пред правилото "Първият по време е пръв по право".

Средната стойност на одобрените проекти беше над 800 000 евро, а това може да се разглежда като доказателство за наличието на предпочитания в полза на по-големите проекти, що се отнася до критериите за допустимост и подбор.

МЯРКА 3.1

ОПИСАНИЕ

Мярка 3.1 от Националния план за развитие на земеделието и селските райони предоставя безвъзмездна финансова подкрепа, предназначена за инвестиции в земеделските стопанства.

Разпределението на финансите чрез правителствено решение № 916 от 14.08.2003 г. - изпълнението на мярката започна през декември 2004 г. Въвеждането на мярката започна през декември 2004.

Подмярка	Съотношение в рамките на мярката в %	Публични разходи (Европейски съюз + национален бюджет)	Съотношение на съвместното финансиране с частен произход спрямо общата стойност на проектите	Частно съфинансиране
Полски култури	19%	42.970.754,92	50,00%	42.970.754,92
Градинарство (от които 1.5% - цветя)	8 %	18.092.949,44	50,00%	18.092.949,44
Лозя	8 %	18.092.949,44	50,00%	18.092.949,44
Отглеждане на плодове	8 %	18.092.949,44	50,00%	18.092.949,44
Парници	4 %	9.046.474,72	50,00%	9.046.474,72
Млечни продукти (крави или биволи)	14 %	31.662.661,52	50,00%	31.662.661,52
Отглеждане и уговяване на едър рогат добитък	14 %	31.662.661,52	50,00%	31.662.661,52
Ферми за овце или кози	3 %	6.784.856,04	50,00%	6.784.856,04
Ферми за уговяване на млади овни	3 %	6.784.856,04	50,00%	6.784.856,04
Свинеферми	10 %	22.616.186,80	50,00%	22.616.186,80
Птицеферми	5 %	11.308.093,40	50,00%	11.308.093,40
Други ферми за отглеждане на зеленчуци и птици	4 %	9.046.474,72	50,00%	9.046.474,72
ОБЩО	100%	226.161.868,00		226.161.868,00

ОБЩИ ЦЕЛИ

В рамките на тази мярка финансовото подпомагане трябва да бъде предоставено за целите на инвестициите в частните земеделски стопанства, отглеждането на зеленчуци и животновъдството. Целта е да се гарантира рационализацията и преориентацията на продукцията, като по този начин ще се повиши качеството на продуктите. Това може да се постигне чрез използването на конкурентоспособни технологии, които могат в същото време да намалят вредното влияние върху околната среда.

СПЕЦИФИЧНИТЕ ЦЕЛИ СА:

- ▣ Модернизация на фермерските технологии и понижаване на производствените разходи;
- ▣ Разнообразяване на продукцията и подобряване на качеството на земеделски продукти;
- ▣ Подобряване на условията за отглеждане, хигиената и здравето на животните;
- ▣ Понижаване на производствените загуби и повишаване на ефикасността на земеделските стопанства;
- ▣ Популяризиране на диверсификацията на земеделски дейности, с което се цели гарантиране на по-пълноценното използване на работната сила в сферата на земеделието;
- ▣ Осигуряване на по-добра капитализация на земеделския потенциал на всеки район;
- ▣ Създаване на благоприятни условия за прехвърляне на управлението на фермите на младите фермери;

- ▣ Защита, опазване и подобряване на характеристиките на околната среда с цел възстановяване и запазване на качествата на почвата;

- ▣ Стимулиране на конкурентоспособността.

КРИТЕРИИТЕ ЗА ДОПУСТИМОСТ

Стойност на проектите: Общата допустима стойност на проектите трябваше да е в границите 10 000 - 500 000 евро. Долната граница беше понижена на 5 000 евро.

ЕФЕКТИВНОСТ

Усвояване на средствата до 30 септември			
Регион 2 - Югоизточен	29	8.041.490	4.020.745
Регион 3 - Южна Мунтания	21	4.417.459	2.208.730
Регион 6 - Северозападен	21	4.468.573	2.234.286
Регион 5 - Западен	19	4.805.511	2.402.756
Регион 7 - Централен	13	3.145.845	1.572.922
Регион 1 - Североизточен	10	2.391.684	1.195.842
Регион 4 - Югозападен Олт	6	1.791.906	895.953
Регион 8 - Букуреш Илфов	1	33.560	16.780
Общо	120	29.096.027	14.548.014

Средното ниво на публичната подкрепа на проект е 121 233 евро (това е средно ниво), което е свидетелство за добър подбор на границите. Тридесет от проектите кандидатстваха за максималната стойност на средствата и около 20 от допустимите проекти кандидатстваха за по-малко от 25 000 евро (това е границата, при която се изисква по-малък обем от документи, приложени към предложението). По-голямата част от средствата за масова информация и разговорите с някои от фермерите показаха, че се наблюдава желание долната граница да бъде сведена до 5 000 евро. Този вид ниска долна граница следваше да доведе до по-добри резултати при индикаторите на програмата, но само ако съветническата дейност, извършвана от публичните органи, като Националната асоциация за консултации в сферата на земеделието, беше подготвила модел за кандидатстване за всяка отделна подмярка при малките проекти. Капацитетът, свързан с подготовката на допустими предложения, е на много ниско ниво при (малките) ферми.

Консултантските компании обикновено се насочват към проектите със стойност над 100 000 евро, с което целят покриване на собствените си разходи (87 проекта от 120 анализирани по-горе).

Две от подмерките, свързани с фермите за угодяване на овце или кози и фермите за угодяване на млади овни бяха като цяло пренебрегнати от бенефициентите - нито един проект не беше представен. По-голямата част от проектите бяха в сферата на полските култури (83 проекта) и свързани с фермите за мляко (крави или биволи - 13 проекта). Останалите подмерки, в рамките на които бяха подадени кандидатури за подпомагане чрез финансиране на инвестициите, бяха свързани с парниците, птицефермите и свинефермите. Средният резултат от оценяването на проектите беше 48,65, т.е. доста нисък. Това се дължи на слабото търсене на средства и прилагането на правилото "Първият по време е пръв по право".

КРИТЕРИИ ЗА ДОПУСТИМОСТ И ПОДБОР

По-голямата част от отхвърлените кандидатури, не отговаряха на следните критерии за допустимост:

- ▣ ЕГ 4 (EG 4) - липса на акт за собственост върху земята или договор за лизинг, договор за концесия или някакъв друг документ, доказващ правото на ползване на земята, наред с документ за собственост върху недвижимото имущество в сградите, съгласно действащото законодателство;
- ▣ Несъответствие с ветеринарните и/или фито-санитарни и/или санитарни стандарти или стандартите, свързани с хигиената и здравето на животните;
- ▣ Несъответствие с препоръчителния мащаб;
- ▣ Липса на икономическа стабилност.

Критериите ЕГ 4 (EG 4) са прекалено сложни, за да бъдат изложени тук, особено по отношение на правото за ползване на земеделска земя в продължение на 5 години, тъй като правата за собственост бяха изяснени и документирани с голямо закъснение. Следователно, фрагментираната поземлена собственост нямаше как да бъде събрана в необходимите мащаби. Това правеше трудно спазването на правилата за регистрация в рамките на отделните подразделения на Министерството на земеделието, горите и развитието на селските райони (Земеделския регистър). От проведените интервюта с фокус групи стана ясно, че процедурите в Земеделския регистър не са съвсем ясни и за самите служители на регистъра, или че най-малкото съществуват множество недоразумения между тях и служителите на Министерството, които работят в Дирекция "Развитие на селските райони" и представляват органите, упълномощени за изпълнението на Мярка 3.1. Това изглежда е пародия на общуването между отделните институции, отговорни за изпълнението на програмата САПАРД.

ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ СЪС СЪГЛАСУВАНОСТТА

Изискванията за минимален и максимален мащаб на земеделските стопанства отпадна, наред с препоръчителния мащаб. Следователно, критериите за подбор, свързани с препоръчителния мащаб, са по-уместни. Считаме, че критериите за подбор са приложими по отношение на Мярка 3.1. Те вземат под внимание и потенциала на земята за извършването на определени фермерски дейности; наличие на не много остаряла техника, която е все още годна за експлоатация; препоръчителен мащаб на проектите; проекти, подкрепяни от страна на млади фермери; екологосъобразни технологии.

Наблюдава се сериозна липса на съгласуваност между критериите за подбор, които насърчават групите производители. Съществуват само няколко подобни групи производители и мярката, която следва да подкрепи тяхното основаване все още не е изпълнена/акредитирана.

Специфичните цели са отразени в критериите за допустимост и подбор.

МЯРКА 3.4 - РАЗВИТИЕ И ДИВЕРСИФИКАЦИЯ НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ДЕЙНОСТИ, РАЗНООБРАЗЯВАНЕ НА ФОРМИТЕ НА ЗАЕТОСТ И ОСИГУРЯВАНЕ НА АЛТЕРНАТИВНИ ДОХОДИ

Това е най-еклектичната мярка що се отнася до дейностите, получили подпомагане. Тя е особено важна за подготовката на селските области на Румъния, като целта е да се привлече безвъзмездно подпомагане от страна на Европейския съюз след присъединяването. Тъй като Общата селскостопанска политика претърпява промени, по-голяма част от бюджета, предназначен за нейното изпълнение, който понастоящем се използва за целите на директното субсидиране, следва да бъде пренасочен към проектите, свързани с развитието на селските райони.

Общите цели на Мярка 3.4 са да подпомогне повишаването и/или запазването на нивото на заетостта, както и да генерира алтернативни доходи чрез диверсификация на дейностите в селските райони, свързани със земеделието и лесовъдство с помощта на селския туризъм и други видове туризъм в селските райони, развитието на аквакултурите, отглеждането и обработката на жаби и охлюви, традиционните занаяти, бубарство, пчеларството, преработката на дребни горски плодове, отглеждането на храсти, медицински и ароматни растения, охлюви и жаби.

Специфичните цели са свързани с разнообразяването на земеделските и лесовъдни дейности, както и на дейностите, близки до земеделието, за да се гарантира разнообразяването на формите на заетост.

ОПЕРАТИВНИТЕ ЦЕЛИ СА:

- ▣ Подкрепа на земеделските дейности в селските райони чрез създаването на определени услуги;

- ▣ Подкрепа в полза на селския туризъм, горския туризъм и екологичния туризъм;

- ▣ Опазване и развитие на основните занаятчийски дейности;

- ▣ Разширяване на алтернативните доходи и увеличаване на възможностите за заетост сред младите и жените в селските райони;

- ▣ Развитие на аквакултурите;

- ▣ Развитие на пчеларството, бубарството, гъбарството, обработката на дребни горски плодове, отглеждането на храсти, медицински и ароматни растения, охлюви и жаби;

- ▣ Подкрепа на проекти по инициатива на младите хора и жените за всички споменати по-горе дейности. (виж таблицата по-долу)

В рамките на тази програма могат да бъдат финансирани проекти, при които общата стойност на допустимите разходи е на стойност между 5 000 евро и 200 000 евро. Степента на

Подмярка	Съотношение в рамките на мярката в % (1)	Публични разходи(Европейски съюз + национален бюджет) (2)	Съотношение на съвместното финансиране с частен произход спрямо общата стойност на проектите (3)	Частно съфинансиране (4)	Общо(5=2+4)
Земеделски услуги	4%	1,267,306.66	50%	1,267,306.66	2,534,613.32
Селски туризъм	25%	7,920,666.625	50%	7,920,666.625	15,841,333.25
Други видове туристически дейности	20%	6,336,533.3	50%	6,336,533.3	12,673,066.6
Занаяти	24%	7,603,839.96	50%	7,603,839.96	15,207,679.92
Други дейности	15%	4,752,399.975	50%	4,752,399.975	9,504,799.95
Аквакултури	12%	3,801,919.98	50%	3,801,919.98	7,603,839.96
ОБЩО	100%	31,682,666.5		31,682,666.5	63,365,333

подкрепа за проектите е 50% частно участие и 50% публично финансиране.

Останалите дейности включват бубарство, пчеларство, култивиране и преработка на гъби, преработка на дребни горски плодове, отглеждане на храсти, медицински и ароматни растения, охлюви и жаби.

Специални критериите за допустимост

За да се увеличи броя на допустимите кандидатури, в рамките на всички подмерки, беше разрешено участието на упълномощени физически лица и семейни асоциации, както и на нестопански асоциации, създадени специално за целите на организирането и осигуряването на поддръжката на земеделския машинен парк.

Резултати

Подмерки	Брой на одобрените проекти	Стойност на проектите (в евро)	Стойност на обществената подкрепа (в евро)
Селски туризъм	76	12,037,222.35	6,018,610.6
Други видове туристически дейности	6	717,890.00	358,944.0
Занаяти	1	93,370.0	46,685.0
Аквакултури	1	100,712.00	50,356.0
Други дейности	32	599,892.8	299,946.13

ГЕОГРАФСКО ИЗМЕРЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

Кандидатурите, както и одобрените проекти бяха концентрирани в централния регион и североизточния регион, което се дължи на високия брой на проектите, свързани със селския туризъм, както и на високия брой на кандидатурите, представени в две от провинциите с традиции в сферата на този вид дейности - Брашов и Сучава.

ВЪПРОСИ, СВЪРЗАНИ СЪС СЪГЛАСУВАНОСТТА

Критериите за подбор отдават предпочитания на диверсификацията; проекти, свързани с нови инвестиции или модернизация на същото ниво (по отношение на строителството), подкрепяни от младите хора, жените и квалифицираните служители (отново имаме липса на съгласуваност, както като при мярката, свързана с професионалното обучение); отдаване на предпочитания на асоциациите, вместо на упълномощените физически лица. Считаме, че Мярка 3.4 се отличава с най-висока степен на съгласуваност, що се отнася до критериите за подбор и допустимост.

Въпреки това, географската концентрация на проектите предполага, че приносят на мярката е слаб, тъй като нейното изпълнение създаде струпване в селските райони по отношение на

диверсификацията. Считаме, че е налице висока стойност на ефекта на замразяване във връзка с подмярката, засягаща селския туризъм в традиционните райони, като например провинциите Сучава и Брашов. В провинция Брашов, например, по-голямата част от проектите са разпределени на територия от не повече от 30 км² в рамките на район, който се посещава често от туристи. При повечето от случаите, проектите от този вид можеха да бъдат разработени и без подкрепата на обществените фондове. Въпреки това, минималното ниво на качеството при ресторантите и свързаните с тях

съоръжения, необходимо за получаването на инвестиции, беше 3 звезди. Освен това, обектите на подпомагане трябваше да отговарят на санитарните, санитарно-ветеринарните и хигиенни изисквания на Европейския съюз.

ОБЩИ И СПЕЦИФИЧНИ ПРОБЛЕМИ И ПРЕЧКИ

Капацитетът за усвояване на средствата беше определен също така и от Междинната оценка, но само от гледна точка на действителния капацитет за участие на потенциалните бенефициенти от частния сектор в съвместното финансиране. Като се вземат под внимание споменатите по-горе критерии, свързани с отхвърлянето на кандидатурите, считаме също така, че поне при стартирането на програмата, липсваше необходимия капацитет за предоставяне на консултации.

РАЗПРОСТРАНЕНИЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

Предполага се, че обикновено в рамките на изпълнението на Мярка 1.1 вземат участие или имат намерение да вземат участие компании, които са натрупали бизнес култура, но още в началните фази става ясно, че по-голямата част от тях не са предвидили разходите, свързани с работата по подготовката на управлението на проектите. По-голямата част от ефективно работещите компании се управляват от предприемачи, които са готови да поемат рискове, но не са привикнали към използването на дългосрочни планови инвестиции.

Понастоящем, проблемът, свързан с обменния курс представлява пречка за реализацията на договорите по програма САПАРД, тъй като те са сключени на базата на националната парична единица, а не на базата на еврото. Това създава много рискови моменти при обмяната за сметка на бенефициентите. Така създамата се сложна ситуация може да бъде разрешена по много прост начин - договорите да се сключват на базата на еврото - така рисковете ще бъдат пренесени за сметка на държавата. Реализирането на тази възможност, обаче, е трудно, тъй като изглежда, че съществуват множество закони,

които не позволяват прилагането на подобно разрешение. От друга страна, промените в стойностите на валутата вече не са еднопосочни (девалвация на Румънска лея). Поради наличието на конвергенция се приема, че Румънската лея следва да се отнася към средните стойности. Въпреки това е добре известно, че някои от бенефициентите претърпяха загуби в следствие обмяната на валутата, които в някои случаи възлизаха на 20% от общата стойност на проектите!

При стартирането на програмата в Румъния, потенциалните бенефициенти от частния сектор не трябваше да са регистрирали загуби през последните три години. Това ограничение по-късно беше занижено до условие да не е регистрирана загуба само през последната една година. Изключения се допускаха само за компаниите, за които текущата година беше първата от тяхното съществуване. Въпреки това, по отношение на Мярка 3.1 (фермерство) беше заявено, че бенефициентите не трябва да са регистрирали загуби през последната година, през която не са били регистрирани общи загуби, произтичащи от действието на природни бедствия.

Причините, поради които Мярка 4.1 "Професионално обучение" все още не е изпълнена / акредитирана, вероятно са свързани с проблемите при определянето на потенциалните бенефициенти.

Програма САПАРД не предвижда предварително извършване на плащанията, а само възстановява разходите, които са вече изплатени.

Агенцията разпространи информация, че е подписала финансово споразумение с банки за съфинансиране на проекти. Първите споразумения на Агенцията с такива финансови институции бяха много неефективни и представляваха само административен ангажимент, който трябваше да бъде изпълнен. В повечето от случаите, кредитите, предоставени на частните бенефициенти, бяха трудни за обяснение и въвеждане, тъй като беше

забранено да се гарантират такива кредити с активи, съфинансирани от Агенцията. Тази разпоредба все още е в сила и частните бенефициенти трябва да представят друг тип гаранции (реално или персонално), като институционален гарант за малки и средни предприятия или за селските райони.

Трябва да споменем съществуването на проект на Световната банка, който предоставя кредитна линия на банка – партньор, като участник в проекта, съфинансирайки проекти по програма САПАРД. Грубо, само около 4 милиона евро са били използвани от 80 милиона долара за такъв тип съфинансиране. Само три малки банки са включени в проекти, независимо от дългия списък на банки, които имат официални споразумения за съфинансиране с Агенцията. Изглежда, че формалностите са повлияли на ниското ниво на участие.

Що се отнася до публичните бенефициенти, повечето от проектите по Мярка 1.1 можеха да бъдат завършени едва след като правителството издаде заповед за гарантиране на заемите за такива бенефициенти и тогава банките имаха възможността да участват в междинното плащане за инфраструктурните проекти по Мярка 1.1. След издаването на заповедта, осъществяването на проектите се ускори чувствително.

Вярваме, че подобна заповед може да подпомогне честното съфинансиране и по-специално за малките проекти.

Независимо, че има разпоредба, в която се казва, че активите, придобити чрез лизингови договори могат да бъдат подкрепени от САПАРД, процедурите правят невъзможно използването на този толкова популярен начин на финансиране в Румъния. Само малка част от крайната стойност се признава за избираема от Агенцията и то само, ако договорът за финансиране е за период по-малък от две години. В Румъния само финансовият лизинг е добре развит. Законът постановява, че лизингодателят е задължен да прехвърли собствеността върху активите в края на

лизинговия период. Въпреки това, смятаме, че е добре да се осъществи схема, по която да се разреши използването на този начин на съфинансиране. Финансовият лизинг беше много важен през изминалите три години, когато кредитните институции бяха по-гъвкави и отворени за поемане на риск. Сигурни сме, че капацитетът за усвояване би се увеличил значително, ако се използва такова финансиране.

Има две институции, които предоставят гаранции за съфинансиране: Румънският фонд за гарантиране на земеделски кредит и Румънският фонд за гарантиране на кредити за малки и средни предприятия. Свързан със САПАРД, първият фонд участва по Мерки 3.1 и 3.4, а вторият – в проекти по Мярка 1.1. Те могат да гарантират до 75% от основния заем. Независимо от високата цена, те допринасят за големия капацитет за усвояване на частните бенефициенти по САПАРД.

Капацитетът на институциите на нивото на централните власти и в особена степен на нивото на местните власти, които не са ангажирани в изпълнението на програма САПАРД, също представлява пречка. В рамките на изпълнението на програма САПАРД беше възприет институционален протокол и бяха изградени формални взаимоотношения с по-голямата част от централните власти. Това засягаше документацията, свързана с хигиената, здравето на животните, стандартите и др. Въпреки това обаче, органите на централно ниво не винаги разпространяваха информацията към своите подчинени по най-правилния начин, в съгласие с този протокол. Тук следва да споменем факта, че програма САПАРД допринесе в особена степен за изграждането на институциите. Независимо от забавянето при стартирането на Програмата в Румъния и въведените по-късно промени, целящи премахването на незначителните несъответствия в процедурите на нивото на Агенцията САПАРД и пряко свързаните с нея институции, стана ясно, че процедурите при останалите независими юридически лица или държавни органи не се намират на същото ниво на съгласуваност.

Можем лесно да забележим разликите в действията и на нивото на упълномощените органи. Доказателство за гореспоменатото твърдение е фактът, че служителите, отговарящи за подготовка на оценки на техническите параметри на нивото на Министерството на транспорта, строителството и туризма, по-късно бяха прехвърлени директно към Агенцията САПАРД, с което се целеше повишаване на ефикасността на плащанията и подобряване на изпълнението на проектите.

Трябва да споменем липсата на визия на Националната агенция за земеделски консултации, която е обществено финансирана организация с най-широка мрежа от специалисти в земеделието. НАЗК участва много слабо в дейностите за даване на съвети по проекти за Мярка 3.1. Смятахме, че това е шанс за НАЗК да покрие областите, в които не участват частните консултанти поради липса на ефективност за тях – малки земеделски стопанства. Те не бяха в състояние да изработят стандарти на проекти за малки ферми, а министерството на земеделието не се възползва от възможността да им възложи тази задача. Би могло да се стигне до взаимна изгода (НАЗК можеше да набере средства от консултации, а Агенцията САПАРД можеше лесно да постигне целите по Мярка 3.1).

Въпроси, свързани с околната среда

Заслужава да се спомене, че последните протоколи (датиращи от последните месеци на 2004) и официалните споразумения с органите, отговарящи за околната среда, санитарните и санитарно-ветеринарните и фито-санитари въпроси, подпомагат в голяма степен прилагането на законодателството, доколкото ясно и разбираемо е описано нивото на участие на тези органи в осигуряването на съответствието на европейските стандарти и хармонизирано законодателство на проектите, съфинансирани от САПАРД. Те трябва да предоставят на частния бенефициент персонален списък с всички изисквания, когато издават разрешително (подкрепящи документи за официално кандидатстване в Агенцията САПАРД).

Несъвместимост на критериите за избор

Считаме, че критериите за допустимост са несъвместими, когато набирането на предложения става месечно. Има два начина, по които могат да бъдат променени настоящите условия. Да се удължи периодът за набиране на предложения от Агенцията до три месеца е една от възможностите, но предвиждаме възможни пречки и закъснение при усвояването на средствата. Другата възможност може да бъде методология, която изисква наличните средства да бъдат предоставяни за всяко набиране на предложения (напр. наличните средства да се изразходват за всяко набиране на предложения или равномерно разпределени, или по определен алгоритъм. Т. е. Ако имаме 12 000 000 евро за специфична мярка, можем да предоставяме 1 млн. за всяко месечно набиране на предложения. Ако тези 1 милион евро за даден месец не са изразходвани, можем да ги прехвърлим към следващия. По този начин увеличаваме шансът за качествена конкуренция и по-добро съответствие на критериите за допустимост. Разбира се, може да се комбинират гореизброените решения).

Припокриващи се институции

Ние препоръчваме намаляване на задачите на делегираните институции до техническо ниво или само до специфични случаи, когато липсва съответната експертиза в съответните регионални структури.

Гарантиране на частното съфинансиране

Препоръчваме да се създаде специален гаранционен фонд, финансиран от самата програма САПАРД, който ще може да допълва съществуващите гаранционни структури и ще покриват равнопоставено гаранциите за частното съфинансиране. Частният бенефициент може да заложи част от стоките, финансирани от собствени източници или кредити в такива органи, а институцията в замяна ще гарантира пред кредиторите за него. По този начин, публичните агенции ще бъдат сигурни, че ще могат да довършат проекта в случай на

нарушаване на договора (по време на изпълнението и в последващите 5 години от договора), а бенефициентът няма да бъде лишен от правото си да използва собствените източници за инвестиции). Предвиждаме огромно повишаване на умалемостта в частния сектор.

Рекламираше на програмата

Комуникационна политика

Считаме, че комуникационната дейност на програма САПАРД е основна за успеха на програмата.

Но можем да направим извод, че комуникацията е една от най-лошите части от програмата.

Забавянето на стартирането на програмата за крайните бенефициенти промени програма САПАРД и намали значението на посланието, когато започна да функционира напълно. Още повече, че важно ръководно лице от програмата беше въввлечено в корупционен скандал, свързан със САПАРД, което беше възприето от пресата като голяма пречка за програмата.

Комуникацията започна да се подобрява едва през 2004 г. Комуникационната стратегия не отбелязва факта, че се набляга на административната иновация. пълната децентрализация при осъществяване на програмата.

Прозрачността към участниците по време на изпълнение на мерките може да се оцени като по-добра в сравнение с другите предприемателни програми на ЕС. Но трябва значително да се подобри, особено в периода на изработване.

Вярваме, че вътрешните процедури на агенциите по САПАРД трябва да са по-прозрачни. Считаме, че публикуването на вътрешни препоръки, произхождащи от прецедентите, от страна на дирекцията за оценка и подбор и от дирекцията за плащанията, трябва да става на уеб страницата им.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

МЯРКА 1.1

- Значимост и последователност по отношение на целите;
- Ниска ефективност на мярката, което се дължи на разработването на критериите за допустимост и в особена степен на разработването на критериите за подбор; бюрократичен процес; колебания в обменния курс; нисък капацитет за усвояване на средствата, ниска степен на съвместно финансиране при отделните подмерки;
- Ниска степен на проявление на ефекта на замразяване. Въпреки това, той не отсъства напълно;
- В допълнение: ускоряване на инвестициите;
- Подкрепа на инвестициите, допринасящи за повишаването на конкурентоспособността на индустриите, получили подпомагане Въпреки това, конкурентоспособността в рамките на пазара на Европейския съюз е под въпрос. Въвеждането на стандартите на Европейския съюз е сериозна стъпка напред;
- Добър ефект върху защитата на околната среда - налице е силен фокус върху проблемите на околната среда;
- Висока степен на полезност на административно ниво.

Препоръки:

- Да се изработят процедури, които ще позволят да се гарантират кредитите, привлечени от частни бенефициенти, като част от активите са съфинансирани от САПАРД (частната половина).

МЯРКА 2.1

- ▣ Значима и последователна по отношение на нуждите на селските райони;
- ▣ Висока ефективност;
- ▣ Висок капацитет за усвояване на средствата;
- ▣ Често възникване на нередности, което се дължи на липсата на съвместно финансиране;
- ▣ Нисък капацитет за изпълнение, което се дължи както на обществените бенефициенти, така и на подизпълнителите;
- ▣ Висока степен на изпълнение на целите, дори преизпълнение. Това се дължи на зле подготвените индикатори за предварителната оценка;
- ▣ Единствената мярка, при която не бяха приложени само правилата, свързани с допустимостта, но и критериите за подбор; дори в този случай обаче, подборът беше възпрепятстван от краткия период на публикуване на поканите за представяне на предложения (ежемесечно);
- ▣ Ограничен размер на фондовете.

Препоръки:

- ▣ Да се повишат финансовите средства за Мярка 2.2;
- ▣ Агенцията да участва пряко в търговете за строителни дейности и стоки, чрез персонала, който е част от комисията по търга – по този начин се намаляват възможностите за конфликт на интереси.

МЯРКА 3.1

- ▣ Значимост и последователност по отношение на целите;
- ▣ Повишаване на ефективността;
- ▣ Нисък капацитет за усвояване на средствата при малките ферми;
- ▣ Изпълнението беше възпрепятствано от процедурата по регистрация на ползването на земите, като това се случи в повече от един от етапите; проблем представляваше и неизясненото положение, свързано със собствеността върху земите (поради малките размери на парцелите и началния стадий на функционирането на системата за регистрация в някои от регионите);
- ▣ Подпомогната от вече изпълнените проекти в рамките на Мярка 1.1 - търсенето провокира разработването на проекти и го подпомогна;
- ▣ Критериите, свързани с околната среда допринесоха за опазването ѝ, като приносът за подобряването на параметрите на околната среда беше незначителен;
- ▣ Висока ефективност по отношение на хигиената и здравето на животните при съответните проекти;
- ▣ Висока ефективност по отношение на повишаването на производителността;
- ▣ По-добри инструменти за подготовка на оценки, формуляри за кандидатстване и пакети документи, подчинени на една и съща методология;
- ▣ Недостатъчна съгласуваност между финансовите индикатори, дори в случаите, когато някои от тях бяха съвсем уместни. Също така можем да отбележим подобряване на подхода в сравнение с изпълнената по-рано Мярка 1.1.

▣ Необосновано определени граници за минималните и максималните параметри на експлоатацията при първоначално установените условия. Това доведе до понижаване броя на проектите през първите кръгове на поканите за представяне на кандидатури. По-късно тези критерии бяха отменени;

▣ Прекалено усложнена процедура за малките проекти. Обемът на консултантската работа беше доста голям и следователно мащабните проекти можеха да използват техните услуги, докато по-малките - не. През първата година от изпълнението, ниската степен на участие на държавния консултативен орган в сферата на земеделието - орган, който би могъл да допринесе много за усвояването на повече средства от страна на малките ферми, беше компенсирано от големите преработватели на млечни продукти - те действаха като еталон за консултантските услуги, предлагани на малките проекти, способни да доведат до повишаване на производството на първичната продукция, използвана от тези преработватели. В някои от случаите това би могло да доведе до увеличаване на риска от възникване на нередности (възпрепятстване на конкуренцията).

▣ Проблем представляваше липсата на закон за "групите на производители".

Препоръки:

- ▣ Вж. Препоръката по Мярка 1.1;
- ▣ Да се използва по-опростена процедура за проектите за закупуване на машини и оборудване (като се увеличи ограничението от 50 000 евро на 200 000 евро).

МЯРКА 3.4

▣ С най-висока степен на зприложимост и съгласуваност;

▣ Липса на баланс при разпределянето на средствата между подмерките в сравнение с капацитета за усвояване на средствата;

▣ Висока ефективност при част от подмерките; ниска ефективност при други;

▣ Ниска стойност на допустимите проекти;

▣ Много популярна по отношение на банковите заеми - бюрата, предназначени за малките и средни предприятия са по-склонни да търсят начини, целящи обслужването на клиентите. Следователно те изпълняваха ролята на катализатори за юридическите и кредитни отдели. Тук целта беше да се развие процедурата, свързана със съвместното финансиране;

▣ Затруднения, предизвикани от липсата на изпълнение на мярката, свързана с професионалното обучение;

▣ Критериите за подбор са само формалност в първоначалната фаза на изпълнение (изключение прави последната покана за представяне на кандидатури), както при 1.1 и 3.1, поради факта, че поканите се публикуваха ежемесечно и средствата, които бяха на разположение за финансиране, надхвърляха стойността на допустимите предложения.

Препоръки:

▣ Да се прехвърлят половината от средствата по под-мерките към друг тип дейности за селски туризъм;

▣ Да се намали нивото за минимална допустимост на проектите до двузвенните зони, където туризмът не е традиционна дейност;

▣ А се ограничи ефекта на замразяване чрез критерии за допустимост, които дават предимство на създаването на кълстери в инвестициите в туризма в номи селски райони (където няма все още значимо ниво на инвестиции в тази сфера).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ ЗА НЕАКРЕДИТИРАНА МЯРКА - ПРЕДВАРИТЕЛЕН АНАЛИЗ

Мярка 1.2 Подобряване на структурите за качество, ветеринарен и фито-санитарен контрол, защита на храните и потребителите. Трябва да се въведе възможно най-бързо, за да подготви румънската земеделска хранителна промишленост за конкуренцията в ЕС. Остават само две години за това.

Мярка 2.2 Управление на водните източници в земеделието. Под-мярката се припокрива с подобна програма на Световната банка. Поради високата ефективност и много високото съответствие на Мярка 2.1, препоръчваме отказ от тази мярка или прехвърляне на средствата към Мярка 2.1.

Мярка 3.2 Изграждане на групи производители. Изключително важно е тази мярка да бъде бързо въведена. Някои от подмерките на Мярка 3.1 и Мярка 3.4 са пряко свързани с нея. Както неофициално беше докладвано, само 2 такива групи на производители от сектора на зеленчукопроизводителите са регистрирани в министерството на земеделието. Общинското финансиране в зеленчуковия сектор може да стане само чрез такива органи, а мярката е от особена важност за конкурентоспособността на този земеделски по-сектор.

Мярка 3.5 Горско стопанство – Считаме мярката за несъвместима, особено в сферата на използването на горите, където финансирането имаше най-висок ефект на замразяване.

Мярка 4.1 подобряване на професионалното образование. Забавянето на стартирането на мярката засегна в голяма степен съвместимостта на програмата и последователността на прилагането на вече въведените мерки за частните бенефициенти.

Заключения за администрацията

■ Административните структури и организацията, създадени за целите на изпълнението на програмат, са в съответствие с изискванията на Европейския съюз. Делегирането на отговорностите и задачите се изпълняваше в съответствие с принципите, залегнали в Дългосрочното финансово споразумение;

■ Генералният директор на програма САПАРД беше сменян прекалено често (средната продължителност на периода на заемане на тази длъжност беше около една година), като причините за това така и не бяха изяснени;

■ Регионалните органи на Агенцията САПАРД следва да увеличат своята ефикасност, за да могат да им бъдат делегирани повече правомощия и отговорности при изпълнението на отделните фази на проектите, като например тези, свързани с плащанията;

■ Контролът върху проектите се прилага по смисъла на буквалното значение на ръководствата, поради което считаме, че контролът, съгласно алгоритмите, включени в първоначалния вариант на тези ръководства, следва да продължи да се прилага;

■ Комитетът по наблюдение провежда редовни, но неефективни срещи, което се дължи на ниската степен на значимост на индикаторите и данните.

Препоръки:

- ▣ Делегираните органи на министерството на земеделието се нуждаят от повече обучение, за да изпълняват коректно задълженията си и най-доброто решение е да бъдат включени само в някои случаи за даване на консултации, като прехвърлят служителите си, отговарящи за САПАРД в Агенцията (по технологичната част на проектите) и по-малко да са свързани с бизнес оценяването;
- ▣ Комитетът по наблюдение трябва да е отворен за участници като кредитните институции и консултантската индустрия.

Агенцията за интервенция и плащане и Агенция САПАРД

Агенцията за интервенция и плащане беше замислена като отделна институция и изграждането ѝ започна в края на 2004 г. Очаква се и се препоръчва, на по-късен етап, персоналът на Агенцията по САПАРД да бъде прехвърлен към нея, заради големия опит в администрирането на програми, съфинансирани със средства от ЕС в селските райони и в земеделския сектор. Опитът в децентрализирания модел на управление на САПАРД може да бъде използван при изработването на процедурите. Препоръчваме да се използва дирекцията за техническа помощ на САПАРД.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	183
ВЪВЕДЕНИЕ	186
АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА ПРЕДИ СТАРТИРАНЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД	190
ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ	213
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОЛИТИКАТА	214

ПЛАНИРАНЕ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМА САПАРД В УНГАРИЯ

Д-р Каталин Ковач

Център за регионални изследвания, Унгарска академия на науките

Кристина Магоч

Унгарска обществена компания за регионално развитие и градско планиране

Сузана Бихари

Център за регионални изследвания, Унгарска академия на науките

РЕЗЮМЕ

Програма САПАРД, в качеството си на прешественик на Структурните фондове, изпълни в Унгария една истинска мисия, отличаваща се както с конфликти и грешки, така и с много положителни резултати. Ресурсите, предназначени за развитието на земеделието и селските райони, създаването на институции, опитът, придобит при представянето на кандидатури от гледна точка на самите кандидати, наред с обработката на тези кандидатури, административните процедури и подбора, извършван от Бюрото по програма САПАРД трябва да бъдат специално споменати. Новостите не се изчерпват само с процеса на представяне на кандидатури, а се отнасят и до хармонизираната система на Европейския съюз за обработка, наблюдение и финансиране. Основните задачи на програма САПАРД включваха най-напред развиването на необходимите потенциал и умения, промяната на навиците на предприемачите, свързани с представянето на проекти, както и популяризирането на хармонизираните методи на Европейския съюз. Освен това, програмата фокусира вниманието върху някои нови проблеми, ценности, подходи и стандарти, които се наложи да бъдат разработени или изпълнени в тесния смисъл на думата. Става въпрос за качеството на хранителните продукти и защитата на потребителите, грижата за здравето на животните и здравеопазването, безопасността при работа и хигиената, отговорното отношение към околната среда и други.

Въвеждането на второто направление мерки беше също много тясно свързано с програма САПАРД и обвързано с определени условия.

Политиката на Европейския съюз оказва значителна подкрепа на новата и неутвърдена политика, свързана с развитието на селските райони. Тази политика въведе своите представители на бойното поле за оскъдните ресурси - в пряк и преносен смисъл. Те участваха в открити дискусии, където политическите фигури проявиха своята склонност към преувеличения по отношение на развитието на селските райони и поради тази причина станаха обект на сериозна критика. Защитата на дадена позиция на пазара на обществените фондове, опитите да бъдат задържани настрана новопоявилите се фигури, с което се целеше предотвратяване на по-нататъшната фрагментация на ресурсите - всичко това следва да бъде разглеждано като съвсем нормална реакция на "играчите", т.е. участниците в развитието на земеделието. Същото важи и за новите участници в развитието на селските райони, които се опитаха да компенсират слабата си в този момент позиция, разчитайки на шумната медийна кампания за отразяване на инициативата, свързана с планирането отдолу нагоре.

Да се направи оценка на резултатите от сблъсъците между тези две групи е трудна и много субективна задача, но фактът, че участниците в развитието на селските райони успяха да извоюват 36% от безвъзмездните дарения по програма САПАРД да бъдат разпределени за инвестиции във второто направление на подпомагането в рамките на Плана на програма САПАРД, може да се разглежда като едно добро начало. Участниците

в развитието на селските райони постигнаха висока ефективност и успеваемост и в създаването на институции и натрупването на опит на базата на изпълнението на план за подкрепа, подобен на този на програма САПАРД. Независимо от това обаче, в хода на събитията, намесата при вземането на политически

Планираните и реализираните дялове от мерките в рамките на програма САПАРД са представени по-долу в табличен вид:

Списък на мерките в рамките на унгарската програма САПАРД (в %)		
Списък на мерките в рамките на унгарската програма САПАРД	Планирани	Реализирани
Увеличаване на пазарната ефективност	58,13	68,2
- Инвестиции в земеделските стопанства;	28,46	38,3
- Подобряване на преработката и маркетинга на земеделските и рибни продукти;	20,53	29,9
- Създаване на групи производители,;	7,35	0
- Професионално обучение;	1,79	0
Укрепване аспектите на защита на околната среда	4,27	0
- Популяризиране на земеделските производствени методи, насочени към опазване на природната среда и богатствата на селските райони;	4,27	0
Засилване на развитието и адаптирането на селските райони	36,5	31,7
- Обновяване и развитие на селата и опазване на културното наследство на селските райони;	9,06	8,7
- Развитие и диверсификация на икономическите дейности чрез осигуряване на разнообразни дейности и алтернативни доходи;	15,46	0,7
- Развитие и подобряване на инфраструктурата на селските райони.	11,98	22,3

решения и последиците от това доведоха до намаляване на дела на безвъзмездното подпомагане за целите на развитието на селските райони в рамките на програма САПАРД, в сравнение с предварителните очаквания. Въпреки това, резултатът от 31 процентен дял не може да бъде наречен лош. Можем да заключим, че пряко и косвено, програма САПАРД изигра ролята на основен двигател за въвеждането, одобряването и узаконяването на политиката, свързана с развитието на селските райони. Независимо от преодолените трудности, "ориентиращата роля" на програма САПАРД безспорно донесе най-значимите положителни резултати.

Независимо от наличието на противоположни убеждения и прилагането на противоположни подходи, двете групи се основават на еднакви или подобни платформи, отразени в Националната стратегия за развитие на земеделието и селските райони от май 2004 г. Ето по какво си приличат те:

■ И двете групи приемат, че земеделието следва да бъде устойчиво и мултифункционално, обслужващо по-широки обществени интереси;

■ Като се разчита на благоприятните дарения за фермерството, ориентираният

към износа конкурентоспособен фермерски сектор, трябва да бъде съхранен и укрепен на базата на рационализацията на производството и подобаващото оползотворяване на съвместните (на Европейския съюз и национални) фондове;

▣ Трябва да се полагат грижи за защитата на околната среда, за здравето на животните и здравеопазването, качеството на хранителните продукти и т.н.;

▣ Трябва да бъде създадена прозрачна, сигурна, стабилна и отговорна система за подпомагане.

В качеството си на учебна програма, САПАРД функционираше доста добре, макар и не на необходимото ниво. Повечето от значимите недостатъци могат да бъдат разгледани като последица от забавянето на старта - факт, който имаше изцяло политически причини. Поради значителното забавяне на процеса, наученото не беше приложено в подготовката на програмата на Националния план за развитие, поспециално при съставянето на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони. Поради липсата на необходимия опит и разгорещените дебати, провеждани в ограничения кръг на участниците в развитието на земеделието и селските райони, първата версия на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони отразяваше предпочитанията към инвестициите от първото направление до степен, която се окажа неприемлива и доведе от една страна до открит интервенция от страна на Комисията, а от друга - допринесе за неразумното разпределение на средствата. Ето защо, грешките, допуснати при изпълнението на програма САПАРД бяха пренесени и в Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони.

Друг въпрос, който заслужава да бъде разгледан, е свързан с несигурността и липсата на доверие, което е напълно естествено като се има предвид, че става въпрос за една съвсем нова програма, изпълнявана на една непозната сцена като Европейския съюз. Политическите

фигури не успяха да оценят реалния капацитет за усвояване на средства по отделните мерки, не се доверяваха нито на новите участници, като например малките предприятия, нито на капацитета за усвояване на средства по новите мерки, като например насочените към развитието на селските райони. Тези обстоятелства, както и неравенството на силите между старите участници (в развитието на земеделието) и новите участници (в развитието на селските райони) доведе до пристрастно разпределяне на средства в рамките на Плана на програма САПАРД, отдаването на предпочитания на отделните мерки, когато ставаше въпрос за акредитирането и при определянето на критериите за допустимост и оценка. Програма САПАРД не обърна особено внимание на екологосъобразните земеделски практики и ако трябва да оценим обективно нещата, това е един от най-сериозните пропуски на Програмата. За щастие, обаче, планът получи достатъчно национална подкрепа и по този начин бяха компенсирани загубите, като това беше гарантирано от работата на Фонда за развитие на селските райони.

Като вземем под внимание споменатото, програма САПАРД въведе много промени при запознаването на населението на селските райони със стандартите на Общността, подпомогна създаването на институциите, подsigури з администрацията с достатъчно информация, свързана с полезния опит при разработването и подбора на кандидатурите - всичко това улесни изпълненията на задачите след присъединяването.

ВЪВЕДЕНИЕ

Проблемни моменти и цели на изследването

Проблемни моменти

▣ Когато програма САПАРД беше представена през 1999 г., тя представляваше първата концепция, която изправи традиционните практики, свързани с развитието на земеделието в Унгария, пред сериозно предизвикателство.

- По ред причини, които ще изложим във втората глава на настоящия доклад, между традиционното аграрно лоби, което подкрепяше и продължава да подкрепя едромашабното фермерство и новото течение на участниците в развитието на селските райони, които се обявиха в защита на едно по-широко, многосекторно разбиране за развитието на селските райони, се разрази истинска битка. Основните фигури в развитието на селските райони по-рано се занимаваха с териториално планиране и разнообразни изследвания на селските райони, т.е. бяха заети в области, които съществено се отличаваха от земеделието - факт, който допринесе за задълбочаване на различията между подходите, избрани от двете страни. По този начин двете противоположни си групи не успяха да намерят общ език, който да им позволи да намерят пътя към ползотворното сътрудничество.

▣ Битката, разразила се между двете групи - участниците в развитието на земеделието и на селските райони и защитаващи различни подходи и концепции, беше доста разгорещена и остава такава до самия край, т.е. до фазата на изпълнение на програма САПАРД:

- Разработването на стратегията започна под ръководството на новата дирекция за развитие на селските райони към Мини-

стерството на земеделието. Един от мощните институти, които отговаряха за координирането на политиките, свързани с развитието на селските райони, следеше за изпълнението - Унгарската обществена компания за регионално развитие и градоустройство в сътрудничество с друг помощен институт - Изследователския институт по агроикономика, който от своя страна следеше основно за подготовката на изследванията и предоставянето на съветнически услуги, необходими за формулирането на политиките в сферата на земеделието, хранителната индустрия и търговията. Отново през 1999 г., половин година след старта, бяха направени промени по отношение на отговорностите, засягащи разработването на Плана на програма САПАРД. Сега вече дирекцията, поела изпълнението на задачата, свързани с разработването на националния План на програма САПАРД, беше тази, която традиционно отговаряше за формулирането на политиките в сферата на развитието на земеделието. От този момент нататък, аналитичните изследвания на състоянието на секторите и дейностите по планирането, продължиха в две насоки, като задачите бяха разпределени между персонала на Института за изследване на земеделието и участниците в развитието на селските райони.

- Дирекцията "Развитие на селските райони" прилагаше свой собствен подход при стартирането на процедурата по планиране, като това стана през 1999 г. на ниво селски райони. Целта на Дирекцията "Развитие на селските райони" беше многопластова:

> Да събере информация от селските райони за нуждите и сферите, които следва да бъдат развити, като в последствие ги отрази в националния план;

> Да популяризира стратегическото планиране базирано върху нуждите на отделните региони, като по този начин въведе използването на нов подход (отгоре надолу - доста парадоксално);

> Да разпространява информация относно политиките на Европейската комисия и програма САПАРД, като съчетае това с развитието на капацитета;

> Да възроди визията на селските общности относно собственото им бъдеще в рамките на процедурата, свързана с установяването на партньорски взаимоотношения;

> Да разкрие и укрепи местните инициативи, целящи разработването на проекти, след това на кандидатури за ползването на фондове по програма САПАРД, като по този начин осигури безпроблемното изпълнение на програмата.

- Въпреки, че насоките за разработването на стратегии за развитието на селските райони обхващаха и развитието на земеделието, тази инициатива беше подложена на сериозна критика от страна на земеделското лоби. Критиката беше насочена към стратегическото планиране отгоре надолу на нивото на микро-регионите (ниво IV от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди), премина през нивата на провинциите и регионите (нива III и IV от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди) и достигна до националния план, чието завършване, от една страна, не успя да се вмести в строгите срокове, определени от Комисията, а от друга страна не разполагаше с капацитета на селските райони. Специалистите, разработващи земеделските стратегии изтъкнаха факта, че новото законодателство

на Европейския съюз просто представя списък от мерки, от които на държавите в процес на присъединяване беше дадена възможност да избират. Това стесни обхвата на амбициите на селските райони. Ето защо дори и опонентите не видяха какви са функциите на този процес.

- Те, също както и представителите на Комисията, предупредиха за опасността "възможностите на програма САПАРД да бъдат преекспонирани", създавайки прекалено високи очаквания, които не могат да бъдат изпълнени.

- Дълбоките различия в прилаганите подходи, наред с боричкането за лъвския пай от програма САПАРД, доведе също и до създаването на различни институции: Дирекцията "Развитие на селските райони" създаде своите седем допълнителни регионални клона доста преди идеята за създаването на такива клонове да бъде изведена на преден план.

■ От ретроспективна гледна точка изглежда ясно, че не е задължително двата противоположни подхода да се изключват взаимно. От една страна се подразбира, че подпомагането в сферата на земеделието е необходимо след сериозния спад на индустрията на страна, в която земеделието е било една от причините за национална гордост. От друга страна, развиването на капацитета на селските райони, наред с въвеждането на съвместно териториално планиране, също беше един от особено важните моменти. Той просто не беше част от мащабната национална кампания, а беше по-скоро пилотна програма на Европейския съюз;

■ Независимо от това, програма САПАРД беше един от факторите, които окончателно и недвусмислено доказаха, че основният натиск на нуждата от устойчиво развитие и в двете насоки, произхожда от средите на селските райони, т.е. земеделието и индустриалните производства, които се намират

във възход или спад, от една страна, а от друга - разнообразните сфери на развитието на селските райони. В някои определени случаи, например когато се оказва, че планът е подценил реалните нужди, подкрепата, която беше потърсена надвишаваше пет пъти размера на разпределените средства. Именно това се случи през пролетта на 2004 г. при изпълнението на мярката, свързана с обновяването на селата, когато хиляди кандидати представиха своите предложения в рамките на четири месеца. Ако не друго, то това поне трябваше да убеди отговорните политически фигури, че следва да бъде разработена една балансирана стратегия, която да се намира в съответствие с политиката на Европейския съюз и да се основава на тесни връзки със съответните национални оперативни програми³⁸;

■ За нещастие, съдбата на програма САПАРД беше силно повлияна от политиката и политиките - не нейното съдържание, а процеса на създаване на институциите. В действителност, решението на министъра за създаването на независимо бюро на програма САПАРД беше взето толкова късно, че изпълнението на цялата програма беше застрашено. В допълнение към това, провеждането на предсрочната предизборна кампания през 2002 г. забави допълнително процеса, което едва не доведе по-късно до провал.

При подготовката на настоящия преглед на опита от изпълнението на програма САПАРД бяха публикувани последните резултати. Според последните данни, изпълнението на Програмата беше успешно: Унгария успя да оползотвори средствата, разпределени от Европейския съюз за нуждите на програма САПАРД, независимо от значителното забавяне, на което беше подложено изпълнението в периода между 2000 г. и 2002 г., а после и през 2004 г. В началото на 2004 г. едва 20 милиона евро - една незначителна част от разпреде-

ните обществените средства, бяха ангажирани по договори, сключени с одобрените кандидати и нито един от проектите не беше завършен. От края на 2002 г. до 30 април 2004 г. бяха организирани три кръга за представяне на кандидатури. Последната открита процедура по възлагане на договор за обществени поръчки по две нови мерки, свързани с развитието на селските райони, беше стартирана през февруари 2004 г. и закрыта два месеца по-късно, като тя донесе три пъти повече предложения от подадените през изминалата година, а търсенето на средства надвиши два пъти размера на средствата, разпределени в рамките на цялата програма.

Поради така създамата се ситуация, все още не съществуваха адекватни оценки. Ето защо, авторите на този преглед бяха принудени да положат сериозни усилия, за да подготвят анализ на новите налични данни с цел те да бъдат представени на обществеността. Те също така бяха възпрепятствани да включат в материалите по-обширни резултати от изпълнението на програмата - резултати от изпълнението на проекти, които при нормални обстоятелства биха били годни за анализиране.

С намерението да представим една сериозна база за сравнение, първата глава от изложението на настоящия доклад предлага преглед на особеностите на програмата в Унгария, след това фокусът се насочва към анализа на резултатите, опита, пропуските и използваните възможности, всичко научено при изпълнението на програма САПАРД и намерило място в новите програмни документи, наред с грешките, които са били допуснати повторно. С други думи, като допълнение към различните видове оценка, беше повдигнат и въпросът за приемствеността.

³⁸ Натискът, оказан при търсенето на субсидии, предназначени за развитието на инфраструктурата на селските райони и обновяването на селата се дължеше на липсата на други видове финанси.

Цели на изследването

Целите на изследването могат да бъдат формулирани по следния начин:

- ▣ Представяне на общ преглед на особеностите на програма САПАРД в Унгария;
- ▣ Оценяване на нейното изпълнение;
- ▣ Обобщаване на добрите и лошите практики, изведени от съдържанието, наред с начините на организиране на институциите и изпълнението;
- ▣ Подготовка на препоръки по отношение на политиката на базата на резултатите от изследването.

Методология на изследването

Поради липсата на време и недостига на ресурси, необходими за подготовката на задълбочено изследване по темата, възможностите на авторите бяха ограничени до извършването на преглед на свързаните с този въпрос литература, програмна документация и доклади, намиращи се на разположение в Агенцията по програма САПАРД³⁹ или в Министерството на земеделието, както и до извършването на вторичен анализ на съществуващите материали от изследвания. За целите на настоящия анализ бяха използвани два такива източника. Единият от тях представлява информационен пакет, съдържащ интервюта и протоколи от проведени групови дискусии - материалите са събрани по време на извършената междинна оценка на изпълнението на програма САПАРД. Другият източник на информация, съдържащ главно интервюта, проведени с ключови фигури, беше подготвен след присъединяването, при извършването на сравнително изследване в рамките на съвместен проект на Виенския институт по

хуманитарни науки и Централно-европейския университет⁴⁰.

Що се отнася до действителната изследователска работа, тя се състоеше в анализиране на списъка с одобрените предложения⁴¹ и провеждането на две анкети с високопоставени служители по програма САПАРД.

Източници на информация

Освен първичната и вторична обработка на изброените по-горе количествени и качествени материали, авторите имаха на свое разположение и следните източници на информация:

- ▣ Междинната оценка за изпълнението на програмата САПАРД в Унгария за периода 2000 - 2003 г.⁴² от декември 2003 г.;
- ▣ Докладът на Държавното бюро за проверка относно изпълнението на програма САПАРД от април 2004 г.;
- ▣ Докладите за изпълнението на програма САПАРД, подготвени от Агенцията и ръководния орган, както и Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони за 2003 -2004 г.;
- ▣ Протоколите на Комитета по наблюдение на програмата САПАРД 2003 - 2004 г.;
- ▣ Докладите на Агенцията за развитие на земеделието и селските райони, отразяващи резултатите от извършения през 2004 г. наблюдение.

³⁹ Сред авторите на настоящия доклад, Кристина Магоч взе участие в подготовката на междинната оценка.

⁴⁰ Ръководители на проекти: Янос Матияс Ковач и Виолета Зентаи; сред авторите, Каталин Ковач участва в изпълнението на този проект.

⁴¹ Благодарим на Агенцията по програмата САПАРД за предоставените ни материали и по-специално на г-жа Тот, Жужа Пастор, Директор на Агенцията, г-н Гуила Съоке, Ръководител на Дирекцията по Наблюдение и г-н Ференц Губа.

⁴² Водещият партньор в консорциума, подготвил доклада, беше Agriconsulting Europe S.A.

АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА ПРЕДИ СТАРТИРАНЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД

Земеделieto и новата политика, свързана с развитието на селските райони в Унгария

"Фермерският проблем" и "Проблемът със селските райони" в Унгария преди присъединяването

Фермерският проблем

Описанието на "Фермерския проблем" в Унгария съдържа в себе си доста обширен списък от елементи, които са малко или повече свързани с продължаващото до момента реструктуриране на сектора. Независимо от това, най-съществените елементи могат да бъдат представени по следния начин:

- ▣ Едромашабен фермерски сектор, който е зле организиран и в него са заети прекалено много хора. Поради тази причина той непрекъснато се свива и променя, като според грубите изчисления осигурява половината от земеделската продукция;
- ▣ Слаб дребномащабен фермерски сектор, който осигурява около 10% от продукцията;
- ▣ По-ниска производителност и печалба при малките ферми в сравнение с големите, когато става въпрос за продукцията с еднакви характеристики;
- ▣ Проблеми, произхождащи от ниската достъпност до основните източници на капитали. Причината се крие в законите за собствеността и отдаването под наем на земеделски земи - чуждестранни граждани и корпорации нямат право да закупуват земеделски земи или да ги наемат за дълъг период;

- ▣ Разширяването на производството, носещо заплахата за "latifundium scenario"⁴³, като краткосрочен отговор на големите производители към предизвикателствата, пред които са изправени.

В Унгария високият брой (приблизително 900 хиляди) на фермите, участващи в пилотни проекти и произвеждащи отчасти за самозадоволяване, отчасти за задоволяване на пазара, свързва "Фермерския проблем" с "Проблема на селските райони". Това е феномен, който отразява основните структурни недостатъци, свързани с производството на земеделска продукция: фермите, чието земеделско производство едва стига за задоволяване на собствените им нужди, осигуряват около 34 - 39% от общата земеделска продукция⁴⁴ - това представлява една сериозна част, която заплашваше да създаде големи трудности след присъединяването поради липсата на надеждност и рационално ръководство в този сектор. Тежестта на най-малките ферми е повлияна от липсата на работни места извън рамките на земеделието (т.е. пренасищането на пазара с неземеделска работна ръка), наред с липсата на работна ръка в земеделския сектор. Сравнителният анализ на информацията, предоставена от преброяването на населението в земеделските райони, проведени през 1994 и 2000 г. показва, че спадът на населението, занимаващо се с обработването на дребни участъци земя е най-значителен в бързо развиващия се централен регион - в столицата, зоната на концентрация на урбанистичните процеси и в районите, където производството и маркетингът при малките помощни ферми са били силно зависими от едромашабното фермерство през ерата на социализма. Ето защо малките ферми не успяха да извършат прехода към независимо производство и дистрибуция на продукцията.

⁴³ Големите земеделски ферми в древен Рим и по-късно в Испания, Италия и Ю. Америка, в които работят много на брой ниско заплатени работници (б. пр.).

⁴⁴ Pouliquen 2001 г.:58.

Проблемът на селските райони

Ето кои са най-съществените елементи на "Проблемите на селските райони", които водят, наред с други проблеми, до увеличаването на броя на фермите, състоящи се от малки участъци земя:

▣ Липсата на работни места извън фермите - факт, който отразява слабостите на икономиката на селските райони извън бързо развиващите се области в централните части на страната;

▣ Признаците на поляризацията на селските райони води началото си от регионализацията на икономическите процеси, които от своя страна доведоха до създаването на така наречените луксозни гета - жилищните райони, обитавани от средната и висша класа. Те са разположени от една страна в градските области и в покрайнините на по-големите провинциални центрове, а от друга - в провинциалните гета в периферните райони. В периферните райони основната част от населението на селските общини се състои от жители от ромски произход, маргинализирани социални слоеве и възрастни хора. Хората в тези общини обикновено са обект на дългогодишна изолация от пазара на труда. Съотношението между двата полюса е почти изравнено по отношение на населението, което обхващат - приблизително 7% от населението живее в добре развитите предградия и 6% - в селата, в които се наблюдават ясни признаци за наличие на сегрегация⁴⁵. *Общото и при двата "полюса" е драстичното "разгранича-ване" между жилищните райони и работните места.* При положителния полюс, предградията, това не води до сериозни екзистенциални трудности, тъй като градските центрове предлагат работни места, които са подходящи както от качествена, така и от количествена гледна точка. При отрицателния полюс обаче, "разграничаването" се изразява в рязкото спадане на броя на работните места, както в дадените

райони, така и в провинциалните центрове, които са достъпни за засегнатото от тези процеси население.

Привидно "триадата" в Унгария, обозначаваща трите основни типа селски райони - предградията, периферните райони и междинните "класически" селски райони, е малко или повече идентична с тази в развитите страни, с изключение на значителните разлики в дяловете на богатите и бедните райони и факта, че кризисните ситуации гравитират към отрицателния полюс и са свързани със социалната изолация. Поляризирането на селските райони ясно показва, че с положението не би могла да се справи нито една система за интервенция, която не се основава на териториалното деление. Независимо от това, мултисекторният характер на кризите в селските райони показва, че става въпрос за серия от пространствено свързани и взаимнозависими политики, които приличат на секторните политики, политиките, свързани със селските райони и регионалните политики, които биха могли за донесат полза на селските райони.

"Старите" и нови политики в Унгария, свързани със селските райони

Регионалната политика преди и след промените, въведени в системата в периода 1990 - 1995 г.

В основата на актуалната регионална политика (и политиката, свързана със селските райони) в сферата на развитието е Закон 21 от 1996 г. за регионалното развитие и физическото планиране, който влезе в сила на 05.06.1996 г. В качеството си на рамка, законът очерта целите и правомощията на Парламента, правителството, отделните министерства и на основния орган, отговарящ за координирането на политиката - Националният съвет за регионално развитие. Този закон определя не само изпълнителните отговорности, но също и координативните и свързаните с вземането на решения, разпределени между основните действащи лица в отделните региони при формулирането на регионалната политика. Съдържанието на този закон

⁴⁵ Ковач и Кос 2003 г.

беше в пълно съответствие с Националната концепция за регионално развитие, създадена през 1998 г.⁴⁶ Изостаналите целеви райони на политиката за регионално развитие бяха определени по следния начин:

- (а) райони със слабо ниво на развитие, съгласно социалните и икономически критерии;
- (б) райони, претърпели промени в индустриалните структури;
- (в) изостанали селски региони със земеделски характер;
- (г) райони, които не попадат в изброените по-горе категории, но в които от дълго време насам се наблюдава висока степен на безработица.

За разлика от политиката, свързана с мулти-секторното регионално развитие, политиката в подкрепа на земеделието беше и остава централизирана по отношение на своето управление - една чисто секторна политика, която цели укрепването на конкурентоспособността на продукцията. Бенефициентите на бюджета, предначен за земеделие бяха предимно фермери и организации, които участват в земеделското производство и производството на храни. Съдържанието на плановете за подпомагане обхваща чисто земеделските проблеми и беше базирано върху отделните нужди от подпомагане. На нито едно от нивата вниманието не беше фокусирано върху интеграцията на програмите и партньорството.

При опитите да се определят положителните страни на пост-социалистическата регионална политика, мултисекторният подход, в съчетание с частичната децентрализация (средствата бяха разпределени частично на национално ниво) и създаването на институции, следва да бъде подчертан. Освен това, той беше очертан в пространството и ориентиран към проблемите (виж целевите райони) и включваше кризисните

селски райони, включително и онези, в които земеделието преобладава. Що се отнася до недостатъците, сред тях следва да бъдат споменати липсата на надеждна система за наблюдение, която да обхваща обществения сектор и недостатъчното прилагане подхода на планиране отгоре надолу и съвместния подход в рамките на процедурата по планиране и създаване на програмите. Независимо от това, тази пространствено ориентирана политика сама по себе си не би могла да доведе до постигането на значими резултати, единствено поради недостатъчното финансиране от страна на фондовете, подкрепящи регионалните политики в сферата на развитието, като това финансиране не надвишаваше 1% от brutния вътрешен продукт⁴⁷.

Създаване на нова политическа рамка - въвеждане на нова политика, свързана с регионалното развитие

Парламентарните избори през 1998 г. донесоха след себе си значителни промени във връзка с реорганизирането на политиките в сферата на регионалното развитие и развитието на селските райони, които в миналото са се намирили в една и съща категория. В рамките на цялостното преразпределение на отговорностите между отделните министерства, първо, политиката, свързана с развитието на селските райони за първи път беше отделена от политиката за регионално развитие и второ, те и двете бяха прехвърлени от Министерството на околната среда и регионалното развитие към Министерството на земеделието и регионалното развитие⁴⁸. Независимо от това, решението се оказа временно: четири години по-късно новият завой в политиката отдели регионалната политика от Министерството на земеделието. Тя беше поставена под контрола на администрацията на министър-председателя, докато политиката, свързана с развитието на селските райони, съ-

⁴⁶ 35/1998 г. (III. 20.) Резолюция на Парламента за Националната концепция за регионално развитие.

⁴⁷ Когато става въпрос за много по-големи числа, авторите боравеха също и със субсидиите, инвестирани в някой от секторите. Тук става въпрос само за Фонда за регионално развитие.

⁴⁸ Фактът, че на унгарски името на министерството включва израза "развитието на селските райони", а официалният превод на английски език го определи като "регионално" в периода 1998 - 2002 г., е твърде интересен. След реорганизацията, несъответствието между името на унгарски и английски беше заличено.

гласно стандартите на Европейския съюз, остава в рамките на земеделската администрация.

За да определим най-важните характеристики на новата политика, свързана с развитието на селските райони, можем да кажем, че тя отбелязва движение към един подход, който централизира вниманието по-скоро върху управлението на ресурсите (в сферата на земеделието и културата), въпросите, свързани със земеделието и екологосъобразните земеделски практики, в сравнение с предишната политика по отношение на развитието на селските райони, която беше регионално ориентирана. Акцентът беше също изместен - от екзогенния подход към развитието, насочен към привличането на ресурси отвън, към многосекторен, ендеогенен подход към развитието, който запазва и обновява интрарегионалните ресурси. Различните акценти могат да бъдат определени от аналитична гледна точка. Независимо от това, не беше направено категорично разграничаване между целите и целевите райони на политиката, свързана с развитието на селските райони от една страна и целите и целевите райони на регионалната политика, от друга.

Забелязваше се липсата на ясно разграничение между двете политики във фазата на подготовката на програма САПАРД. Подготвителната работа, свързана с програма САПАРД, започна в началото на 1999 г., веднага след създаването на отделно звено към Министерството на земеделието и регионалното развитие - дирекцията "Развитие на селските райони". Именно тази нова дирекция поема този път отговорността по създаването на Плана на програма САПАРД в Унгария.

Подготовката на програма САПАРД

Подготвителната работа по създаването на Плана на програма САПАРД започна в края на 1998 г., както вече споменахме, под ръководството на дирекцията "Развитие на селските райони". След реорганизацията на отговорностите, работата продължи в рамките на две групи експерти. След тази реорганизация, в края на пролетта на 1999 г., дирекцията "Развитие на

селските райони" стартира на различни регионални нива една многопластова процедура по пространствено планиране. Става въпрос за микрорегионално ниво (ниво IV от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди), държавно ниво (ниво III от класификатора), регионално ниво (ниво II от класификатора) и накрая - национално ниво. Процедурата беше представена като обърнат процес, гарантиращ включването на индивидуалните нужди на селските микрорегиони (най-общо става въпрос за нивото на общините), свързани с развитието и предлагащ възможности за въвеждането на иновации и изпълнението на приспособени програми за развитие. Тази многопластова процедура за планиране представлява един уникален елемент в подготовката на програма САПАРД в Унгария - останалите държави не се обърнаха към подобно решение. При формулирането на обясненията, отговорните лица посочиха два основни фактора, подчертаващи важността на този метод: обърнатата структура на цялата процедура и съживяването на вижданията на селските общини, свързани с тяхното собствено бъдеще в процеса на създаване на партньорски взаимоотношения. При запълването на пропуските, оставени от регионалната политика, тези цели очевидно отразяваха съответните характеристики на програмата LEADER на Европейския съюз.

Независимо от това, се създаде една доста парадоксална ситуация в началото на изпълнението на дейностите, свързани с програма САПАРД, като тази ситуация се запази непроменена до края. Става въпрос за това, че програма САПАРД не беше оценена по достойнство поради малкия размер на наличните средства (5% от общия размер на бюджета, предназначен за целите на земеделието), докато в същото време за използването на тези ограничени ресурси се разрази истинска битка между участниците в развитието на земеделието и участниците в развитието на селските райони. Втората група, тази на новите участници, искаше да се появи на сцената в момент, в който частта от пая, който участниците в развитието на земеделието бяха определили

изключително за себе си, се оказа прекалено малка в сравнение с оценката на нуждите. По времето, когато се разрази спора за мерките, които следваше да бъдат включени в Плана, възникна въпросът защо е нужно да се делят и без това оскъдните ресурси. Въпроси бяха поставени и по отношение на разпределението на ресурсите между отделните мерки. Естествено, дирекцията "Развитие на селските райони" се обяви за разпределянето на повече средства за мерките, попадащи в обхвата на член 33 от Регламент 1257 на Европейската комисия, докато дирекциите, отговарящи за традиционното земеделие желяха да превърнат програма САПАРД в придатък на бюджета, определен за нуждите на земеделието, а характерът на инвестициите да бъде изцяло земеделски. Благодарение на установените традиции, както и на интересите на някои лобита, последната група беше и все още е много по-силна. В първоначалния план, съотношението на мерките, попадащи в обхвата на член 33 не надвишаваха 36% от общия бюджет. Дирекцията "Развитие на селските райони" разполагаше с много ограничени ресурси, в сравнение с цялостния бюджет, предназначен за нуждите на земеделието. Ето защо, на практика програма САПАРД представляваше единствената възможност за прилагането на подобни мерки в Унгария.

Придържайки се към политиката, свързана с развитието на селските райони и предлагайки един по-задълбочен анализ на координираното планиране и процеса на подготовка на програми в микрорегионите, което беше може би най-оригиналният елемент в унгарския вариант на програма САПАРД, основните стъпки в този процес на подготовка бяха следните:

1. Анализ на ситуацията; събиране на данни; обработка на данни; анализ на силните и слаби страни, възможностите и рисковите моменти; виждания за бъдещето;
2. Подготовка на стратегически програми, приоритети, подпрограми и пакети от мерки;
3. Оперативни програми, подготовка на рамки за проекти.

Основните характеристики на процеса на планиране, продължил две години могат да бъдат представени по следния начин:

- Характерът на създаването на проектите беше обърнат отгоре надолу в случаите, в които отношенията в района предлагаха възможност за доброволно обединяване на най-малко четири населени места, въпреки, че много от микрорегионите избраха своите партньори в рамките на официалния, от статистическа гледна точка, микрорегион;
- На микрорегионите беше предоставена финансова подкрепа от централното ниво, която обхващаше 100% от разходите;
- Процесът по подготовката на програмата беше предшестван от фаза на интензивно обучение;
- Беше създадена система за управление, която беше финансирана (съвместно финансирана)⁴⁹ на централно ниво. Тя беше свързана с районите, където протичаше разработване на стратегически програми за развитие на селските райони.

Общо 150 програми с 4500 плана за проекти бяха подготвени в 195 микрорегиона. Резултатите от протичането на процеса по подготовка на планове и програми не бяха взети под внимание при създаването на Плана на програма САПАРД, който беше одобрен от Брюксел много преди задачите, свързани с планирането да бъдат реално завършени. Тези задачи останаха неизпълнени. Основните резултати от провеждането на споменатата процедура бяха следните:

- Повишаване капацитета на местните човешки ресурси;
- Повишаване на заинтересоваността, постепенна промяна на отношението;

⁴⁹ Министерството на земеделието осигури така наречените управители на микрорегионите. Тяхното заплащане беше сравнително ниско, осигурявано от обединените се села.

- ▣ Създаване на хоризонтални и вертикални връзки, партньорство;
- ▣ Създаване на местни групи, работещи и до днес в сферата на развитието.

За целите на изпълнението на своята политика, в периода 2000 - 2002 г. дирекцията "Развитие на селските райони" приложи план за финансиране, който беше наречен План за подкрепа на развитието на селските райони. Той се основаваше на финансовите ресурси, разпределени под формата на национално участие в изпълнението на мерките, свързани с развитието на селските райони в рамките на програма САПАРД, които не са били изпълнени в споменатия по-горе период, поради забавянето в процеса на акредитиране. Това забавяне ще бъде изяснено по-долу. Целите на мерките бяха идентични с тези от Плана на програма САПАРД. Поставянето на този фонд на разположение позволи на администрацията да придобие опит при организирането на процеса по представяне на предложения, както и при изпълнението и упражняването на контрол върху изпълнението на мерките, свързани с развитието на селските райони в рамките на програма САПАРД.

Оперирването на фонда беше осигурено от така наречените Регионални бюра по развитието на селските райони, които бяха организирани в седем региона. В рамките на плана за подпомагане бяха приети 12 000 кандидатури. Общият бюджет на тези кандидатури възлизаше на 87 753 972 Евро, от които подкрепата възлизаше на 43 481 698 Евро. Процедурите за представяне на предложения бяха подобни на прилаганите по време на изпълнението на програма САПАРД. Когато регионалните бюра по програма САПАРД започнаха своята работа, опитът, натрупан при изпълнението на План за подкрепа на развитието на селските райони беше използван в по-малка степен, отколкото всъщност беше възможно. Не е нужно да уточняваме, че това се дължеше на своеобразната оперативна мрежа на Регионалните бюра по развитието на селските райони на дирекцията "Развитие на селските райони", които бяха разглеждани по-скоро като конкуренти, отколкото като сътрудници на бюра-

та по програма САПАРД, които бяха организирани повече от година по-късно (не винаги в същите провинциални центрове, в които оперираха Регионални бюра по развитието на селските райони).

Институционална рамка и процедурни затруднения. Причини и последици

Създаване на институциите

В самото начало оскъдното време, усилията и финансирането бяха посветени на създаването на институциите. Отговорните за вземането на решенията политически лица в Министерството на земеделието и правителството не успяха да разберат, че програма САПАРД представлява ключова програма по отношение на институционалното развитие в Унгария и в полза на присъединяването на страната към Европейския съюз. Подготовката на програмата и процесът на акредитиране бяха необосновано продължителни в Унгария, което доведе до значително забавяне. Ако се заемем с анализа на хронологията на създаването на институциите, в самото начало, през 1999 г., Центърът за интервенция в сферата на земеделието, който изпълняваше ролята на Агенция по плащанията за целите на подкрепата на националния пазар, пое задълженията и на централен офис на програма САПАРД. Центърът за интервенция в сферата на земеделието постигна напредък при изпълнението на различните задачи, свързани с акредитирането, които следваше да бъдат изпълнени през 2000 г.

Организацията, на която беше възложено първоначално разработването на програмите и изпълнението на програма САПАРД беше променена през месец май 2000 г. с решение на министъра на земеделието. Съгласно това решение трябваше да бъде създадена напълно нова организация - Агенцията по програма САПАРД. Именно това решение се посочва като основната причина за забавянето при изпълнението на процедурата по акредитиране. Новоназначеният председател на Агенцията не използва съветите на експерти и така и не успя да разбере докрай изискванията. За повече от година и половина не беше постигнат никакъв напредък

при организирането на Агенцията - институционалната рамка не беше подготвена, не беше нает и персонал с професионални качества. Това се случи независимо от предупрежденията и съветите, отправени от страна на Европейската комисия. Централният офис и седемте регионални клона бяха създадени едва в края на 2002 г., но политически мотивираната липса на напредък доведе до забавяне при акредитирането с две години.

Формално, Агенцията за развитие на земеделието и селските райони, която трябваше да поеме ролята на основно административно звено при реализацията на общата политика в сферата на земеделието, беше създадена на 1 юли 2003 г. на базата на решение на правителството чрез обединяването на Центъра за интервенция в сферата на земеделието и Агенцията по програма САПАРД.

Когато Агенцията за развитие на земеделието и селските райони беше създадена, една от нейните основни оси, Агенцията по програма САПАРД, разполагаше с 275 щатни служители. Седемте регионални клона наеха средно по 26 служители. За да се справи с предвиденото увеличаване на броя на предложенията, размерът на персонала на регионалните клонове беше увеличен пропорционално до около 30-33 служителя за всеки клон, веднага след прехвърлянето на дейностите по оценяването на предложенията от дирекцията по въпросите на хранителната индустрия в министерството на земеделието към структурите на регионално ниво.

Независимо от увеличаването размера на персонала, съгласно доклада на Държавната организация за проверка от април 2004 г., липсата на подходящ капацитет при човешките ресурси представляваше най-сериозната пречка пред нормалното изпълнение на програма САПАРД. Подобно беше и заключението след извършването на междинната оценка през декември 2003 г. Не ставаше въпрос само за недостатъчния брой на служителите, но и за качествата на персонала и неговата надеждност. Според междинната оценка, текучеството при

персонала беше доста високо в регионалните клонове, без да се подчертава фактът, че от създаването си Агенцията по програма САПАРД беше имала петима директора, като последният от тях трябва да напусне Агенцията към края на 2004 г. Тази честа смяна на директорите и произтичащата от нея нестабилност навредила както на процеса по акредитиране, така и на изпълнението на програмата. Неспособността за работа в екип и текучеството при ръководния състав увеличи несигурността сред служителите.

В случая с програма САПАРД, Агенцията за развитие на земеделието и селските райони не функционира като Агенция по плащанията. Тази роля изпълнява Националният фонд към Националната хазна. Агенция по плащанията, свързани с изпълнението на Общата политика в сферата на земеделието трябва да изпълнява функции, които са различни от тези по програма САПАРД. Чрез обединяването на двете институции - Агенцията по програма САПАРД и Центъра за интервенция в сферата на земеделието - беше създадена една огромна институция с повече от 1 000 служители и разнородни задачи. Управлението на подобна институция е малко вероятно да бъде ефективно. Според директора на бившата Агенция по програма САПАРД, е било по-добре независимостта на Агенцията да бъде запазена. Когато беше взето решение за извършването на тази реорганизация, Агенцията по програма САПАРД тъкмо беше започнала да работи гладко, а голям брой предложения чакаха да бъдат обработени. Чрез обединението, Агенцията по програма САПАРД изгуби много и ценен капацитет на човешките ресурси, тъй като на практика тя беше разделена на две. Много от нейните функции се изравниха с тези на Агенцията по плащанията, свързани с изпълнението на Общата селскостопанска. Това доведе до значително забавяне при изпълнението на процедурите по представяне на кандидатури.

От гледна точка на програма САПАРД, обединяването нямаше положителен ефект. То отне много и ценен капацитет на човешките ресурси, забави и затрудни наемането на нов персонал. Тъй като в Наръчника по организация и изпълне-

ние не бяха разграничени ясно задачите, които имат отношение към Агенцията по плащанията и са свързани с изпълнението на Общата селскостопанска политика и съответните мерки, от задачите по програма САПАРД, на няколко пъти централната институция издаде заповеди на персонала в регионите, работещ по програма САПАРД, да прехвърли своята дейност към изпълнението на Общата селскостопанска политика. Ето защо унгарският опит е много показателен по-скоро по отношение на това как не бива Агенцията по програма САПАРД да бъде реорганизирана като Агенция по плащанията, свързани с изпълнението на Общата селскостопанска политика, отколкото по отношение на това какво е добре да бъде направено.

Ако двете (а в действителност те са три) задачи се изпълняват от една и съща институция, функциите следва да бъдат ясно разграничени в Наръчника по организация и изпълнение и следва да съществува лесен начин за проследяването им.

Процедура по представяне на предложения

Когато най-после Агенцията беше създадена, с цел ускоряване на процеса, отговорните лица взеха решение да не се извършва акредитиране на всичките девет мерки, които Планът на програма САПАРД предвиждаше, а да се започне с акредитирането на само три от тези мерки, като към тях се прибави, разбира се, и техническото подпомагане. Таблицата по-долу представя наименованията на трите мерки, които бяха акредитирани в края на 2002 г., наред с първоначално предвидения им дял в Плана на програма САПАРД (общо 60%).

Крайният срок за представянето на проектите беше 15 ноември 2002 г. за "Инвестиции в земеделските стопанства и подобряване на тяхното състояние", и 1 декември 2002 г. за останалите две мерки - "Производство и маркетинг на земеделски и рибни продукти" и "Развитие и подобряване на инфраструктурата на селските райони".

Независимо от кратките срокове и сложния характер на формата, в която следваше да бъдат представени предложенията, беше представен неочаквано висок брой предложения (1160). Повече от половината от представените предложения бяха свързани с развитието на инфраструктурата на селските райони. Сравнително ниският интерес към възлагането на обществени поръчки, свързани с оборудването с машини се дължеше основно на:

- Усложнените условия на подпомагането;
- Паралелно действащият и по-малко проблемен при реализацията си национален план, свързан с оборудването с машини.

От първия пакет представени предложения, всички бяха върнати на кандидатите за допълване. Делът на отхвърлените предложения беше доста висок - 57%, което увеличи административните затруднения и беше основа за забавянето при изпълнението на процедурата по оценката на предложенията, а оттам и при цялостното изпълнение на програмата.

Според експертите, подготвили междинната оценка, информацията по отношение на общите критерии за допустимост не отговаряше на действителните нужди на кандидатите. Критериите

Наименования на мерките, акредитирани през първия кръг	Дял от Плана
Инвестиции в земеделските стопанства и подобряване на тяхното състояние	28,46
Производство и маркетинг на земеделски и рибни продукти	20,53
Развитие и подобряване на инфраструктурата на селските райони	11,98

за оценка на бизнес плановете не бяха прозрачни и поставени в достатъчна степен на разположение на кандидатите, за да могат те да преценят дали отговарят на тях или не. Сложността на бизнес плана също представляваше сериозна пречка пред кандидатите. Това важи в особена висока степен за малките компании, които срещат затруднения при събирането на необходимата информация и данните, необходими за подготовката на бизнес плановете.

Системата за оценяване, прилагана след извършването на общата проверка на допустимостта, беше използвана за оценка на бизнес плана, съгласно специалните критерии за оценка, подготвени за всяка отделна мярка и изложени в Плана на програма САПАРД. Критериите за оценка на икономическата стабилност, ефективността и ефикасността отдаваха предпочитания на по-големите компании, които имат по-добри резултати, а това включваше и чуждестранните бизнес организации, произвеждащи хранителни продукти. Системата се предпазваше от загубата на средства като не финансираше предприятия, които бяха рискови от финансова гледна точка. Страхът от провал при изпълнението на проектите доведе до това, че проектите на много потенциално надеждни кандидати бяха отхвърлени.

Оценителите заключиха, че поради ниския дял на одобрените проекти, те явно са били оценявани само на базата на икономическата стабилност, ефективността и ефикасността. Тъй като размерът на бюджета, поставен на разположение беше по-голям от средствата, необходими за изпълнението на одобрените проекти, критериите за подбор, съгласно Плана на програма САПАРД, не бяха прилагани при извършването на оценката на проектите. Оценителите одобриха измененията, въведени през месец май 2003 г., насочени към оценка на икономическата стабилност, но препоръчаха преразглеждане на съответните критерии.

През месец май 2003 г. унгарската администрация внесе в Брюксел предложение за промяна, насочена към разширяването на ефек-

тивността на програмата чрез изпълнението на следните стъпки:

- Сместаване на прекалено стриктните критерии за оценка на икономическата допустимост;
- Разширяване обхвата на крайните бенефициенти и класифициране на условията, свързани с икономическата стабилност в случая с мярката "Инвестиции в земеделските стопанства и подобряване на тяхното състояние";
- Повишаване нивото на подкрепата с 10% (от 30% на 40%, когато става въпрос за закупуване на машини и от 40% на 50%, когато става въпрос за подобряване състоянието на сградите и извършването на други инвестиции, свързани със строителството за земеделски нужди) и на размера на максималното подпомагане за отделните проекти в случая с мярката "Инвестиции в земеделските стопанства и подобряване на тяхното състояние";
- Одобряване на нови критерии за класиране по отношение на мярката "Инвестиции в земеделските стопанства и подобряване на тяхното състояние";
- Повишаване на горната граница на размера на предоставяната подкрепа за отделните проекти, свързани с мярката "Производство и маркетинг на земеделски и рибни продукти";
- Бе взето решение за стартирането на още три мерки - "Подобряване на професионалното обучение", "Обновяване и развитие на селата и защита и съхраняване на културното наследство на селските райони", "Развитие и диверсификация на икономическите дейности, осигуряване на възможност за разнообразяване на дейностите и доходите".

Комисията Star одобри промените, предложени от унгарското правителство през юли 2003 г., като по този начин следващият кръг от предста-

вянето на предложения по вече акредитираните през септември 2003 г. мерки продължи съгласно опростените правила. Бюрото на програма САПАРД също се ангажира с ускоряването на административните процедури и подбора, като сроковете за тяхното завършване беше намален от 90 на 60 дни. Сред предложените нови мерки, мярката "Подобряване на професионалното обучение" не беше включена в процеса по акредитиране и по този начин само мерките, свързани с развитието на селските райони получиха акредитация през есента. Последната процедура по представяне на предложения стартира през февруари 2004 г., като беше придружена от безпрецедентна медийна кампания, организирана от Министерството на земеделието и регионалното развитие, Министерството на икономическите въпроси и Министерството на културата и културното наследство. В резултат на това беше получен рекорден брой предложения - повече от 6 000, а това създаде много сериозни проблеми, свързани с обработката и доведе до отхвърлянето на 6 000 предложения (виж. Фигури 1 и 3 от Приложението).

Структура на планираните и изпълнени мерки в обхванатите сектори

При оценката на влиянието на програма САПАРД върху обхванатите от нейното изпълнение сектори, следва да бъдем особено внимателни. Програма САПАРД представлява един малък фонд - едва 5-6% от бюджета на Министерството на земеделието, а това неминуемо ограничава нейния потенциал. Независимо от това, секторите, които бяха най-силно повлияни от нейното изпълнение, могат да бъдат определени много лесно. Те са:

Сред инвестициите от първото направление на подпомагането:

- ▣ Фермерството - чрез предоставяне на подкрепа за закупуване на машини и инвестиции в строителството;
- ▣ Преработвателната индустрия;

Сред инвестициите от второто направление на подпомагането:

▣ Инфраструктурата на селските райони:

- главно инвестиции за развиване на пътната мрежа;
- инвестиции в сферата на информационните технологии;
- инвестиции, предназначени за внедряването на алтернативни методи за преработване на отпадните води.

▣ Опазването на околната среда на селските райони.

В рамките на програма САПАРД бяха одобрени общо 2752 предложения и по този начин бяха разпределени 264,2 милиона евро под формата на безвъзмездно подпомагане. За целите на инвестициите във фермерството бяха предоставени 38,3% от обществените фондове, а още 30% подкрепиха хранителната индустрия. Делът на последната мярка в рамките на програма САПАРД отразява тавана на проектите, одобрен чрез промените в Плана на програма САПАРД, извършени през 2003 г. - те повлияха също и върху обхвата на допустимите кандидати в рамките на първата мярка (Инвестиции в земеделските стопанства). Тези две промени повлияха върху по-нататъшното деформиране на разходите за първото направление в рамките на унгарската програма САПАРД, като това стана за сметка на подкрепата на развитието на селските райони.

Съотношението на фондовете, разпределени за второто направление надвишиха 31,7%, от които инфраструктурните инвестиции представляваха най-голямата част (22,3% от общия размер на разпределените средства), следвани от обновяването на селата (8,7% от общия размер на разпределените средства). (виж. Таблицы 1-4 и Фигури 4-6 от Приложението).

Ако подложим на анализ проектите според типа на кандидатите, картината ще се променя при

представянето на всяка отделна мярка. Фигура 4 показва, че в рамките на мярката "Инвестиции в земеделските стопанства", независимите производители представляваха мнозинството от общия брой кандидати (58%), но те успяха да получат само една четвърт от безвъзмездното подпомагане в рамките на тази мярка от програма САПАРД, докато по-малката част от разпределението на броя на кандидатите беше представлявана от сектора на компаниите: 37,5% от кандидатите се възползваха от 64% от наличните фондове. Що се отнася до преработката на храни, независимите предприемачи бяха изключение от правилото (виж. Фигура 5), а сред одобрените проекти в рамките на мерките, свързани с развитието на селските райони, най-голям беше дялът на местните власти (виж. Фигура 6). Данните от Таблица 5 показват какъв беше най-често срещаният мащаб на проектите, разпределен по групи кандидати: 21,4% от независимите кандидати с нисък рейтинг получиха едва 3,5% от безвъзмездното подпомагане и 1,3% от кандидатите с висок рейтинг получиха 11%, докато в случая с дружествата с ограничена отговорност резултатите са: 3,1% : 0,1% и 14,4% : 48%.

Анализ на начина, по който изпълнението на програма САПАРД допринесе за гладкото извършване на прехода

Като подготовка за използването на Структурните фондове, програма САПАРД изпълни в Унгария една истинска мисия, изпълнена с множество конфликти и грешки, но и която имаше много положителни страни. Ресурсите, предназначени за целите на развитието на земеделието и селските райони, създаването на институциите, както и опитът, натрупан при представянето на предложения от кандидатите, от една страна и обработването, администрирането и извършването на техния подбор от бюрата по програма САПАРД, от друга страна, не бяха засегнати. Не само процесът на представяне на кандидатури, но също и хармонизираната с нормите на Европейския съюз система за действие, наблюдение и финансиране,

беше новост. Основните задачи на програма САПАРД включваха най-напред възприемането на тези елементи, промяната на навиците на предприемачите, свързани с представянето на предложения, както и популяризирането на методите, хармонизирани с тези на Европейския съюз. Освен това, програмата фокусира вниманието върху няколко нови моменти, ценности, подходи и стандарти, които следваше да бъдат разработени или покрити в тесния смисъл на думата - качеството на хранителните продукти и защитата на потребителите, грижата за здравето на животните и здравеопазването, безопасността на труда и хигиената, отговорното отношение към околната среда и така нататък.

Въвеждането на второто направление мерки беше също много тясно свързано с програма САПАРД и обвързано с определени условия. Политиката на Европейския съюз оказва значителна подкрепа на новата и неутвърдена политика, свързана с развитието на селските райони. Тази политика въведе своите представители на бойното поле за оскъдните ресурси - в пряк и преносен смисъл. Те участваха в открити дискусии, където политическите фигури проявиха своята склонност към преувеличения по отношение на развитието на селските райони и поради тази причина станаха обект на сериозна критика. Освен това, без програмата САПАРД, без средствата, разпределени за целите на самостоятелното финансиране по време на периода на "забавянето" през 2001-2002 г., Унгарският фонд за развитие на селските райони не би могъл да изпълни своите функции, а това беше основният двигател за неговото одобряване и легитимиране. Независимо от преодолените трудности, "ориентиращата роля" на програма САПАРД безспорно донесе най-значимите положителни резултати.

В качеството си на учебна програма, САПАРД функционираше доста добре, макар и не на необходимото ниво. Повечето от значимите недостатъци могат да бъдат разгледани като последица от забавянето на старта - факт, който имаше изцяло политически причини. Поради значителното забавяне на процеса, наученото

не беше приложено в подготовката на програмата на Националния план за развитие, по-специално при съставянето на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони. Поради липсата на необходимия опит и разгорещените дебати, провеждани в ограничения кръг на участниците в развитието на земеделието и селските райони, първата версия на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони отразяваше предпочитанията към инвестициите от първото направление до степен, която се оказва неприемлива и доведе от една страна до открита интервенция от страна на Комисията, а от друга - допринесе за неразумното разпределение на средствата. Ето защо, грешките, допуснати при изпълнението на програма САПАРД, бяха пренесени и в Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони.

Друг въпрос, който заслужава да бъде разгледан е свързан с несигурността и липсата на доверие, което е напълно естествено, като се има предвид, че става въпрос за една съвсем нова програма, изпълнявана на една непозната сцена като Европейския съюз. Политическите фигури не успяха да оценят реалния капацитет за усвояване на средства по отделните мерки, не се доверяваха нито на новите участници, като например малките предприятия, нито на капацитета за усвояване на средства по новите мерки, като например насочените към развитието на селските райони. Тези обстоятелства, както и неравенството на силите между старите участници (в развитието на земеделието) и новите участници (в развитието на селските райони) доведе до пристрастно разпределяне на фондове в рамките на Плана на програма САПАРД, отдаването на предпочитания към отделните мерки, когато ставаше въпрос за акредитирането и при определянето на критериите за допустимост и оценка. Програма САПАРД не обърна особено внимание на екологосъобразните земеделски практики и ако трябва да оценим обективно нещата, това е един от най-сериозните пропуски на Програмата. За щастие, обаче, планът получи

достатъчно национална подкрепа и по този начин бяха компенсирани загубите, като тази функция беше гарантирана от работата на Фонда за развитие на селските райони.

Вземайки под внимание споменатото, програма САПАРД въведе много промени при запознаването на населението на селските райони със стандартите на Общността, подпомогна създаването на институциите, подsigури за нуждите на администрацията достатъчно информация, свързана с полезния опит при разработването и подбора на кандидатурите - всичко това улесни изпълненията на задачите след присъединяването.

Стратегическото мислене: програма САПАРД, насочена към създаването на устойчиво земеделие

Изискванията, свързани с екологичната устойчивост бяха отразени както в политическия дискурс, така и в процеса на създаване на програми след промените, извършени в страната. Въпросът за екологичната устойчивост беше изследван и разработван в хода на предприсъединителния процес в съответствие с концептуалната рамка и съответните програми на Европейската комисия. По време на подготовката на Плана на програма САПАРД, различните аспекти на последователността и опазването на околната среда бяха разглеждани в светлината на трите национални програми - унгарската Стратегия за развитие на земеделието, регионите и селските райони, Детайлния план за развитие на унгарската икономика, Предварителния национален план за развитие и Националната програма за въвеждане на екологосъобразни земеделски практики.

От анализа на ситуацията и на силните и слаби страни, възможностите и рисковите моменти на Плана на програма САПАРД стана ясно, че основният проблем на селските райони и земеделието е по-скоро от икономически и социален характер, отколкото свързан с

опазването на околната среда. Поради липсата на капитали и ниските печалби, земеделската продукция, както и използването на химикали намаляха значително. Благодарение на тези факти, екологичната устойчивост не намери място сред приоритетите на програма САПАРД, а като последица от това, съответните мерки не бяха акредитирани.

Независимо от това, аспектите на опазването на околната среда в качеството си на вид "хоризонтално" изискване и условие за одобряването на проектите, изигра важна роля, свързана с мерките, генериращи инвестиции. Една от целите в рамките на мярката "Инвестиции в земеделските холдинги" беше гарантирането на спазването на рестриктивните стандарти на Европейския съюз, свързани с качеството на хранителните продукти и тяхната безопасност, опазването на околната среда и здравето на животните.

Прозрачност и участие на обществеността

Преди старта на предприєдинителните програми в Унгария не съществуваша добри практики по отношение на провеждането на консултации с партньорите, прозрачността на процедурите по вземане на решения, както и представянето на резултатите от изпълнението на плановете за подпомагане чрез системите за наблюдение.

В качеството си на задължителен елемент от процедурата по подготовка на програми, консултациите, провеждани с партньорите бяха непознати на Министерството на земеделието. Тъй като това беше първият път, когато тази институция се сблъскваше с този вид процедура на практика, не съществуваша разработени качествени методологии и нито Министерството на земеделието, нито партньорите бяха подготвени за провеждането на подобни дейности. От гледна точка на Министерството на земеделието, споделянето на правомощията, свързани с процеса на вземане на решения с организации, които имат различно виждане за

политиката в сферата на земеделието беше изключително трудно. От друга страна, тези организации не бяха добре подготвени и не бяха запознати със законодателната база на програма САПАРД, което означава, че те не бяха наясно с действителните й възможности и с препятствията, произтичащи от правилата на Европейския съюз. Установяването на партньорски взаимоотношения е процедура, която изисква време, а програма САПАРД беше едва първата стъпка в тази насока.

Функционирането на Комитета по наблюдение беше също нов елемент от изпълнението на политиката в сферата на земеделието. Този комитет представлява полезен инструмент за събиране на информация и приобщаване на представителите на множество заинтересовани страни към процеса на формулиране на решенията. Най-незначителното предимство е, че проблемите са открити за много по-широк кръг от публиката, отколкото преди и по този начин монополната позиция на Министерството на земеделието беше ограничена до известна степен. Въпреки това, системата за наблюдение все още не беше поставена върху основите на информационните технологии и поради това тя трудно можеше да се нарече прозрачна. Интернет страницата на Агенцията по програма САПАРД беше значително подобрена, като по този начин огромен обем полезна информация стана достъпна за широката общественост.

В началото на прилагането на процедурите, комуникацията между ръководния орган на Министерството на земеделието и Агенцията по програма САПАРД беше незадоволителна. Ръководният орган нямаше информация за хода на програмата или резултатите от нейното изпълнение, а наред с това, Агенцията по програма САПАРД взе сама някои решения, които следваше да бъдат взети от страна на съответната дирекция в Министерството на земеделието. В последствие връзките бяха значително подобрени. Към момента комуникацията има регулярен характер и Министерството на земеделието разполага с необходимата информация. Отношението на Агенцията по програма САПАРД към широката об-

щественост също се промени коренно - покровителственото отношение се превърна в отворено и прозрачно. Това може да се дължи и на смекчаването на критиките, насочени към изпълнението на програмата, както и на постигнатите успехи (в рамките на 12 месеца ангажиментите се увеличиха от 39 528 817 на 513 874 615 Евро).

Развиване на уменията; специални фондове, предназначени за подобряване на подготовката на проектите

В Унгария беше направено много за развитието на уменията, свързани с подобряването на процеса по подготовката на проекти. Съществуваха много възможности - финансирани или организирани от множество звена на държавната администрация и търговски дружества, насочени главно към професионалистите или полупрофесионалистите, като целта беше те да бъдат обучени да пишат предложения, както и да получат основни познания по отношение на правилата на Европейския съюз, свързани с достъпа до обществените фондове. Повечето от тези курсове за обучение получаваха пряко или косвено подпомагане от смесени фондове - държавни и на Европейския съюз, поради което клиентите не трябваше да заплащат пълни такси.

Независимо от това, повечето от кандидатите не представят предложения всеки ден или всяка седмица - за обикновения фермер усилията, които трябва да положи, за да придобие необходимите умения имат много по-висока цена като се имат предвид средствата и времето, без да се включва липсата на опит дори и след края на обучението. Противно на това, един специалист в писането на предложения придобива широк набор от умения, знания и контакти, които се използват за реализирането на високи доходи на базата на одобрените предложения. Пазарният характер на писането на предложения изкрystalизира в процъфтяването на консултантския бизнес, веднага след появата на прекалено усложнените форми за представяне на предложения по програма САПАРД, които бяха

критикувани, но въпреки това въведени. Неизбежна последица от появата на тези прекалено усложнени форми беше ефектът на "замразяването", при който се отдаваха предпочитания на големите играчи при разпределянето на финансите, а малките биваха дискриминирани, поради липсата на финансови средства и достатъчно познания за наличието на споменатите ресурси.

В качеството на средство за намаляване на отрицателния ефект се появиха някои "управленски услуги", които се развиваха и стабилизираха на базата на държавните ресурси. Пример за това е "Управителят на село" (falugazdasz), който предлага някои допълнителни услуги, чиято цел е изпълнението на част от административните задачи, възложени от Министерството на земеделието, наред с предоставянето на съвети на фермерите, свързани с начините за търсене на подпомагане в рамките на земеделските планове и начините за получаване на директно финансиране. Както беше споменато в една от предходните глави, дирекцията "Развитие на селските райони" към Министерството на земеделието осигури функционирането на така наречената управленска мрежа за развитие на селските райони, която беше създадена на базата на микрорегионите. Управителите бяха отговорни за разпространението на информация, създаването на мрежи, организирането на прояви, насочени към укрепване на ендогенния капацитет за развитие на селските райони и регионите. Независимо от това, в случаите, в които те предлагат съвети по отношение на писането на предложения, това става на пазарен или полупазарен принцип.

Наблюдение на резултатите от изпълнението на програмата: степента на съобразяване на индикаторите за постигнатите резултати с индикаторите на Европейската комисия, свързани с чистотата на околната среда

Ефектът от всяка една инвестиция върху състоянието на околната среда следва да бъде одобрен от съответните власти. Независимо от това, при оценката на проектите не съществува нито един критерий, който да взема под внимание степента, в която изпълнението на програма САПАРД е допринесла за съобразяването с тези критерии. По отношение на стандартите, свързани с околната среда, не се извършваше детайлна оценка на отделните аспекти на въздействието на изпълнението, като например подобрен енергиен баланс на стопанствата, намаляване на шумовата замърсеност и намаляване количеството на отпадните води или увеличаване количеството на преработените отпадни води чрез използването на нови системи.

Индикатори от подобен вид не се следят от системата за наблюдение, поради което е трудно да се подготви какъвто и да било анализ на влиянието върху околната среда от изпълнението на програма САПАРД. На базата на въпросниците, попълнени при извършването на междинния преглед, могат да бъдат изведени следните заключения:

Инвестиции в земеделските стопанства

Най-сериозният проблем на свинефермите е покриването на екологичните изисквания, тъй като при настоящото ниво на концентрация на селскостопанските животни и поради общата технология за изхвърляне на торта, използването на торове за целите на подобряването на качеството на почвата е трудно. При 11% свинефермите, които са били изследвани, технологията за изхвърляне на торта е несъвършена. Складирането на естествените торове от фермите представлява проблем за 25% от свинефермите в Унгария. От гледна точка

на опазването на околната среда, преработката на торта и замърсяването на въздуха може да причини проблеми, свързани с местата за съхранение на торовете.

Не съществува задоволително решение на въпросите, свързани както с преработката, така и със складирането на торовете. Специално по отношение на този сектор, изпълняването на изискванията за защита на животните, особено свързаните с помещенията за отглеждане на птици, представлява още по-сериозен проблем. От гледна точка на опазването на околната среда, основният проблем при оборите за едър рогат добитък е преработването на твърдите и течни торове. Отделянето на течните торове от дъждовната вода изисква значителни инвестиции в бъдеще. При 12% от помещенията за крави почистването на течните торове става ръчно.

Нека да обобщим казаното дотук: може да се заключи, че мерките, изпълнени в рамките на програма САПАРД изиграха съществена роля за подобряването на състоянието на околната среда. Повечето от бизнес организациите направиха тези инвестиции в качеството на второстепенна цел - защото това беше условие за получаването на средства или поради натиска, оказван от новите стандарти на Европейския съюз по отношение на производството. На базата на обработените данни е видно, че промените в състоянието на околната среда могат да бъдат разглеждани като последица от технологичното развитие, тъй като само няколко предприемача кандидатстваха за получаването на директни инвестиции, насочени към опазването на околната среда.

Инвестиции в земеделските холдинги			
Мярка / дейност	Брой проекти	Цена (в хил. Евро)	
		Общо	В рамките на програмата САПАРД
Защита на околната среда	2	816	384
Грижа за здравето на животните	1	100	40
Торове	23	6 828	3 200
Съвместни проекти	127	45 044	20 940
Нови ферми	11	5 696	2 704
Общ размер на реконструкциите	72	24 720	11 512
Технологии за развъждане на животни	22	6 712	3 160
Нови обори	15	6 740	2 980
Подмяна на технологиите	7	1 172	584
Други	42	9 992	4 764
Общо	195	62 776	29 328

Производство и маркетинг на земеделски продукти

По време на предприсъединителния период, основната цел, свързана с развитието на хранителната индустрия беше да се гарантира покриването на стандартите на Европейския съюз по отношение на опазването на околната среда, хигиената и безопасността на храните, както и да се увеличи конкурентоспособността в рамките на общия пазар. Специалните секторни програми предложиха една разумна база, върху която стана възможно очертаването на целите за развитие, съответните сфери и стратегическите приоритети. Преди разработването на Плана на програма САПАРД, в рамките на програмата Фар, бяха създадени указания, подготвени по поръчка на дирекцията по въпросите на хранителната индустрия към

Министерството на земеделието и насочени към подпомагане на подготовката на стратегията за развитие на хранителния сектор и към определяне на мерките и дейностите по популяризирането на целите на това развитие и структурната адаптация. Тази мярка беше единствената, разработена на базата на цялостен секторен анализ.

Разходи в рамките на мярката "Производство и маркетинг на земеделски продукти", свързани с опазването на околната среда

Мярка / цели	Брой проекти		Цена (в хил. Евро)	
	Стартирани	Завършени	Общо	В рамките на програмата САПАРД
Съблюдаване на законодателството на Европейския съюз				
Хигиена и безопасност на храните	93	31	60 584	24 232
Зашита на околната среда	35	8	20 352	8 140
Преработка на отпадъците	6	4	3 132	1 252
Канализация	20	11	9 532	3 812
Грижа за здравето на животните	3	1	1 308	524
Други в рамките на мярката	185	51	101 260	40 504
Общо	342	106	196 168	78 468

Развитие на инфраструктурата на селските райони

Планът на програма САПАРД определи следните приоритетни нужди по отношение на инфраструктурата на селските райони:

- ▣ Липсата на съоръжения за преработка на отпадните води в малките населени места (с по-малко от 2 000 жители);
- ▣ Липсата или ниската ефективност на енергийното хранане на земеделските предприятия.

В съответствие с приоритетните нужди, мерките обхващат следните сфери на развитие:

- ▣ Подобряване на енергийното обезпечаване на местните бизнес организации;

- ▣ Създаване на местни системи за преработка на отпадните води чрез използване на алтернативни технологии в населените места с по-малко от 2 000 жители.

Броят на одобрените проекти за създаване на съоръжения за преработка на отпадните води чрез използването на алтернативни технологии в населените места с по-малко от 2 000 жители беше доста нисък (44). Това може да се обясни с факта, че законите, осигуряващи юридическата стабилност на тези системи бяха създадени едва наскоро. Другата подмярка, която беше възможно да има положителен ефект върху опазването на околната среда е енергийното обезпечаване на предприятията. Независимо от факта, че проектите, насочени към използването на възобновими енергийни източници получиха приоритетно отношение, много малко такива

проекти бяха представени, въпреки че в рамките на тази подмярка бяха одобрени два пъти повече проекти (80), отколкото в случая с преработката на отпадните води. Тъй като две трети от предложенията в рамките на двете подмерки бяха представени по време на провеждането на последния кръг през пролетта на 2004 г., все още нищо не може да бъде категорично заявено по отношение на ефекта от тези инвестиции.

В Унгария информираността по отношение на този вид технологии е ниска, не само поради факта, че те са нови, но и защото процедурата по тяхното разрешение е продължителна и сложна. Освен това, съществува силно лоби, защитаващо стандартните системи за обработка на отпадните води - факт, който не позволява понижаването на разходите. Друга възможна причина за ниския брой на представените предложения е цената на подготовката на необходимата документация - тя е прекалено

висока и следва да бъде покрита от кандидатите предварително. Обикновено кандидатите за изпълнението на подобни проекти са общините, които се нуждаят от финансови ресурси и не могат да поемат риска, свързан с предварителното финансиране на скъпоструващите архитектурни и инженерни планове.

Инфраструктурата на селските райони			
Мярка / дейност	Брой проекти	Цена (в хил. Евро)	
		Общо	В рамките на програмата САПАРД
Алтернативни технологии за преработка на отпадните води	22	6 828	4 884
Отпадни води	22	6 588	4 644
Възобновяеми енергийни източници	24	2 336	1 476
Енергия	52	3 748	2 640
Други проекти	491	61 340	44 876
Общо	611	80 840	58 524

Мерки, свързани с въвеждането на екологосъобразни земеделски практики

Тази мярка не беше изпълнена, а мерките, прилагани понастоящем нямаха забележимо въздействие върху опазването на околната среда.

подобряването на състоянието на околната среда, не съществуват.

По време на процеса на представяне на проекти, кандидатите следваше да разполагат с много детайлен анализ на планираните резултати от инвестициите, свързани с тяхното предложение. Инвестициите, които беше планирано да окажат

Национална програма за въвеждане на екологосъобразни земеделски практики 2003					
Целева програма	Одобрени			Изчисления: брой на кандидатите за Националната програма за въвеждане на екологосъобразни земеделски практики (2003 г.) * коефициент на плащанията, извършени във връзка с Националния план за развитие на селските райони	
	Площ (в хектари)	Предложения (тема)	Осигурена подкрепа (в хиляди евро)	Съотношение евро / хектари в рамките на Националния план за развитие на селските райони	Общо (в хиляди евро)
Основна програма за управление на екологосъобразните земеделски практики	14 856	137	1 133	168	3 494
Целева програма за въвеждане на интегрирано фермерство	13 048	1 321	1 861	337	7 179
Целева програма за въвеждане на екологосъобразно фермерство	59 657	1 136	4 175	337	22 109
Целева програма за използване на пасищата	89 348	1 672	3 440	126	15 656
Целева програма за хабитатите на мочурищата	16 983	100	522	261	4 785
Целева програма за Европейската асоциация на агрономите	40 740	748	4 589	211	10 835
Общо	234 632	5 114	15 721		64 058

Всички представени проекти се оценяват от представителите на органите, отговарящи за опазването на околната среда в съответствие с екологичните стандарти на Европейския съюз. За някои определени видове проекти се изисква да се подготви анализ на въздействието върху околната среда. Критериите, използвани при изготвянето на оценката на проектите са фокусирани по-скоро върху оценката на финансовите показатели, представени в бизнес плановете, а показатели за оценка на степента, в която проектите допринасят за изпълнението на приоритетните цели на Програмата, като например

въздействие върху околната среда бяха разглеждани подробно от Регионалните власти по проблемите на околната среда. Като цяло, може да се предвиди, че ефектът от изпълнението на Програмата САПАРД ще бъде слаб, поради ниското ниво на инвестициите, сравнени с мащаба на проблемите.

Нека да обобщим: въздействието на програмата САПАРД, свързана с екологичната устойчивост, беше значително. Това се дължи на следните основни причини:

■ Планът на програма САПАРД не засегна изпълнението на програми, свързани с опазването на околната среда, като например Националната програма за въвеждане на екологосъобразни земеделски практики, програмата за контрол върху нитратите, Natura 2000, Рамковата директива за водите и т.н. От една страна това беше така, тъй като директивите на Европейския съюз не бяха все още задължителни за Унгария, а от друга, защото националните програми не бяха завършени и това не позволяваше те да бъдат взети под внимание;

■ Мерките, които можеха да окажат положително влияние върху устойчивото развитие на земеделието, не бяха приложени;

■ Съдържанието на мерките, както и критериите за подбор на различните проекти не отделиха достатъчно внимание на екологичната устойчивост на инвестициите.

Добрите практики и наученото от изпълнението на дейностите в рамките на програма САПАРД при съответните сектори в страната

Добрите практики

Наистина е трудно да се назоват добри практики при изпълнението на програма САПАРД в Унгария. По някакъв начин дори и добрите и положителни практики имаха отрицателни последици при своето прилагане на практика. Информационната кампания, предшестваща началото на двете нови мерки - обновяването на селата и диверсификацията, беше една много добре организирана съвместна дейност, изпълнявана от страна на Агенцията за развитие на земеделието и селските райони, Министерството на националното културно богатство и Министерството на икономиката. Информацията за програмата, особено по отношение на новите възможности за развитие в рамките на мярката, свързана с обновяването на селата, беше разпространена в повечето провинции. В рамките на тази мярка бяха представени рекорден брой предложения, което е доказателство за високата степен на търсене на подобна подкрепа. Обратно, финансовите ресурси, които бяха на разположение в рамките на тази мярка са доста под нивото на нуждите, отразени в предложенията.

Това доведе до нуждата всички кандидатури да бъдат отхвърлени и кандидатите да бъдат посъветвани да потърсят финансиране в рамките на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони. Независимо от това, ресурсите, определени за изпълнението на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони и разпределени за целите на обновяването на селата могат да покрийт едва 3,5% нуждите на кандидатите, представили своите предложения в рамките на програма САПАРД. Допълнителни ресурси с национален произход не са на разположение и не се предвижда да бъдат предоставени за подобни цели, преди получаването на ресурсите за периода 2007 - 2013 г. Този проблем е особено

значим, като се вземе под внимание факта, че подготовката на проекти, кандидатстващи за обновяване на селата струва скъпо, а финансите трябва да бъдат инвестирани предварително. Създателите на проектите са най-често общините на малките населени места, които имат сериозни финансови проблеми. Положението им беше на практика влошено още повече, вместо да бъде подобро, тъй като те бяха обнадеждени, че ще получат възможност за развитие, а в същото време вратите пред тях не бяха затворени навреме, както посъветва Агенцията за развитие на земеделието и селските райони.

В средата на месец февруари 2004 г., вземайки под внимание факта, че и други страни са се сблъскали с трудности с пълното изразходване на средствата на програма САПАРД, Агенцията за развитие на земеделието и селските райони посъветва Министерството на земеделието да поиска от Комисията допълнителни средства. Искането, обаче беше изпратено в Брюксел твърде късно - отговорът гласеше, че не съществува възможност за пренасочване на средства от предприєдинителните фондове към дадена държава, кандидатстваща за членство. Поради тази причина, Унгария трябваше да концентрира вниманието си върху възможностите за изразходването на наличните средства в рамките на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони. Независимо от това, Комисията даде съгласието си за пренасочването на 158 115 266 Евро от бюджета на Националния план за развитие, за да подобри състоянието на нещата. За целите на възлагането на обществени поръчки за доставка на машини бяха отделени 118 586 450 Евро и други 39 528 817 Евро бяха осигурени за обновяването на селата.

Какво беше научено

Опитът, натрупан при дейностите, свързани с планирането

Поради закъснялото стартиране на изпълнението на програма САПАРД, все още не могат да бъдат цитирани никакви количествени резултати от оценки, които да могат да бъдат използвани при подготовката на плановете за оперативните програми на структурните фондове, по точно за Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони. Това означава, че от гледна точка на планирането, данните, необходими за разработването на стратегията на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони не беше на разположение в необходимия момент.

Ефективността на комуникацията между различните институции, както и между отделните дирекции на Министерството на земеделието, участващи в дейностите по планирането на програми, беше значително повишена, благодарение на опита, натрупан при изпълнението на програма САПАРД. Независимо от това, старите спорове между стратегите на развитието на земеделието и селските райони, свързани с разпределението на средствата в рамките на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони се разгоряха отново, като този път условията бяха още по-неблагоприятни за участниците в развитието на селските райони (делът, предложен по отношение на мерките в рамките на член 33 беше около 10 % от общия бюджет и е много по-малък от този в рамките на програма САПАРД). Независимо от това, процедурата по планирането не беше забавена толкова, колкото в случая с програма САПАРД - специалистите, ангажирани с планирането, осъзнаха, че късно взетите политически решения не бива да оказват негативно влияние върху хода на подготовката.

Специалистите, ангажирани с планирането на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони в по-голямата

си част бяха и автори на Плана на програма САПАРД, поради което опитът, натрупан по време на подготовката на Плана на програма САПАРД при дейностите, свързани с планирането, уменията за водене на преговори, както и познанията по отношение на законодателството на Европейския съюз, беше използван напълно. За съжаление, същата биполарна практика при планирането, противопоставяща земеделието и развитието на селските райони, защитавана съответно от две институции - помощния институт, който следеше основно за подготовката на изследванията и предоставянето на съветнически услуги, необходими за формулирането на политиките в сферата на земеделието, хранителната индустрия и търговията (Изследователския институт по агроикономика) и помощния институт, отговарящ за координирането на политиките, свързани с развитието на селските райони и следеше за тяхното изпълнение (Унгарската обществена компания за регионално развитие и градоустройство) - продължи да съществува и по време на планирането на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони, вместо да бъде създадено едно стратегическо работно звено, което да отговаря за разработването на новия план. В това звено би следвало да присъстват в еднаква степен представители на областите, засегнати от плановете за развитие.

Опитът, свързан със създаването на институции

Доколкото тук става въпрос за организирането на институции, опитът показва, че наличието на повече или по-малко функционираща институция е огромно предимство в сравнение с останалите оперативни програми на Структурните фондове, при които процесът по акредитирането и създаването на институциите започнаха от самото начало.

На базата на наученото при изпълнението на програма САПАРД, процедурите за обработка на предложенията и организационните структури, отговорни за изпълнението, бяха до известна степен рационализирани.

Все пак, паралелните дейности, като например обработката на изключително големия брой кандидатури по програма САПАРД, представени в самия край на изпълнението на програмата и едновременното реорганизиране на Агенцията по програма САПАРД, целящо повишаване на ефикасността, както и извършването на необходимите приготовления за изпълнението на новите мерки (подготовката на поканите за представяне на предложения, организирането и въвеждането на новите информационни технологии и така нататък) в рамките на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони, причиниха сериозно претоварване, което все още не е разрешено.

Обединяването на Центъра за интервенция в сферата на земеделието и Агенцията по програма САПАРД също беше извършено в един много важен момент. То изискваше основно реструктуриране на Агенцията по програма САПАРД, която до този момент оперираше независимо. Реорганизацията забави значително процеса по приемането на кандидатури по програма САПАРД, както и подготовката за изпълнението на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони. В общи линии, само дирекцията, отговорна за обработката на кандидатурите остана непроменена. Другите дирекции се обединиха с дирекциите, отговорни за извършването на директните плащания и за изпълнението на допълнителните мерки. Приемникът на Агенцията по програма САПАРД в Агенцията за развитие на земеделието и селските райони представлява една-единствена дирекция - тя отговаря за подпомагането на развитието на селските райони. Според мнението на директора на бившата Агенция по програма САПАРД, Агенцията за развитие на земеделието и селските райони е прекалено голяма (1000 служители), което означава, че тя не може да бъде управлявана ефективно. Предоставянето на трите различни по своя характер подкрепа (директните плащания, допълнителните мерки и така наречените мерки, свързани с развитието на селските райони) изисква използването на твърде различни оперативни методи, различен начин на мислене

и различен капацитет на човешките ресурси. Щеше да бъде по-добре, ако Агенцията по програма САПАРД беше останала независима - тя би била по-гъвкава по отношение на преценките, засягащи капацитета на човешките ресурси в зависимост от натоварването. На практика, обаче, тъй като директните плащания и допълнителните мерки имат много по-голямо значение от гледна точка на финансите, в сравнение с това на програма САПАРД и Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони, директорът на Агенцията за развитие на земеделието и селските райони създаде агенция по плащанията за гарантиране на разходите, а това наложи капацитетът на човешките ресурси да бъде насочен към тези области.

Опитът, натрупан при изпълнението на програма САПАРД можеше да бъде използван по по-ефективен начин при структурното подпомагане, ако:

- ▣ Изпълнението на програмата беше стартирало навреме - по този начин по-голямата част от средствата щяха вече да бъдат оползотворени, преди началото на подготовката за изпълнението на Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони;
- ▣ По този начин беше възможно да се използва времето за приспособяването на организационните структури и процедурите към наученото и към изпълнението на новите мерки.

Опитът по отношение на кандидатите

Както вече споменахме в една от предходните глави, характерът на изпълнението на плановете за подпомагане на земеделието, предшествващи програма САПАРД, беше доста по-опростен. Бенефициентите трябваше да усвоят начините на подготовка на проекти, които да отговарят на изискванията на новата система. По-голямата част от кандидатите наеха експерти или компании, които разполагаха с необходимия опит, свързан с разработването на бизнес планове,

които трябваше да отговарят на ненужно завишени стандарти, както и с попълването на формулярите за кандидатстване. Високият брой на непълните или отхвърлени проекти (в първия кръг - 10% от представените проекти бяха непълни или се нуждаеха от преработване, а това наложи извършването на огромен обем допълнителна административна работа) беше доказателство както за ненужното усложняване на формулярите за кандидатстване, така и за ниското ниво на подготовка на кандидатите (а също и на експертите). Качеството на предложенията се подобри в хода на изпълнението на програмата.

Програма САПАРД, в качеството си на предприемачески инструмент, изпълнява успешно обучителните си функции. През последните години институциите и кандидатите разшириха своите познания по отношение на процедурите и изискванията на Европейския съюз, проектите, предназначени за селските райони, практиките, свързани с подготовката и оценяването на предложенията. Програма САПАРД се оказва полезен инструмент също и за повишаване качеството на частните консултантски услуги, а това може да се окаже добра основа за консултантските услуги, които ще бъдат предлагани на кандидатите по време на изпълнението на бъдещите програми за развитие. На национално ниво, програмата имаше подчертано положителен ефект върху лицата, отговарящи за формулирането на решения, както и за изпълнителите на тези решения, като предостави на тяхно разположение практиките, свързани с установяването на партньорство и сътрудничество и извършването на хармонизирани дейности.

ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ВЪЗМОЖНОСТИ

Политическите възможности не са синоним на свободен избор между абстрактни алтернативи. Те са по-скоро продиктувани от реалните силови взаимоотношения, господстващи на широката арена на политиката на влиянието, чиито играчи са Световната търговска организация и политиката на Европейския съюз, положението на стоковите борси, местния и общия пазар на Европейския съюз, както и глобалния световен пазар, икономическата ситуация и съществуващите структури, пазара на труда в селските райони и ролята на земеделието в тях, капацитета за усвояване на финансите в другите клонове на икономиката и градовете и т.н.

При така създалата си ситуация, унгарските политици не разполагаха с много пространство за маневриране - те трябваше да приемат факта, че при присъединяването към Европейския съюз, определени норми и ценности, като например мултифункционалността на земеделието, екологосъобразното производство, стандартите за качество на хранителните продукти, правилата на конкуренцията, осигуряването на равни възможности и други, следва да бъдат укрепени или въведени. Те също така осъзнаха факта, че достъпът до оперативните ресурси и ресурсите, предназначени за развитието ще бъде определен от политиката на Европейския съюз, т.е. от Общата селскостопанска политика и от Структурните фондове (и по-специално съвместните финанси на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието). Освен това, държавите-членки ограничиха бюджета, поставен на разположение на страните в процес на присъединяване, както и дела на директното подпомагане за нуждите на земеделието, типа на допълнителните мерки, мерките, приспособени към нуждите на страните в процес на присъединяване (подкрепата, предназначена за фермите, които се задоволяват сами почти напълно) и списъка на възможните инвестиции, в еднаква степен в рамките на първото и второто направление.

Разбира се, унгарските представители в преговорния процес бяха обект на сериозна

критика, отправяна главно от опозиционните партии. Повод за критиките беше неспособността на преговарящите да постигнат повече отстъпки при договарянето на присъединяването, особено по време на срещата в Копенхаген, където бяха приети параметрите на фазите при функционирането на системата, както и седемгодишния гратисен период за откриването на пазара за поземлена собственост. Тридесетте процента увеличение на тавана на разходите значително стесни полето за маневриране пред политиките, тъй като създаде сериозен недостиг на бюджетните средства, предназначени за земеделската администрация. Това решение също така отслаби позициите на новите политики, свързани с развитието на селските райони. То засегна или допълнителните мерки в рамките на Националния план за развитие на селските райони, финансиран от Секциите за ориентиране и гарантиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието, или Оперативната програма за развитие на земеделието и селските райони, финансирана от същата секция на споменатия по-горе фонд. Споразумението от Копенхаген позволява в определена степен преориентирането на фондове, разпределени за нуждите на Националния план за развитие на селските райони към покриването на част от увеличените чрез тавана разходи. Възможността, основана върху тази правна база беше вече използвана за сметка на мерки в рамките на второто направление на подпомагането.

При така създалите се обстоятелства, участниците в развитието на земеделието, чиито убеждения и интереси са обикновено свързани с лобито на едромасщабното фермерство, усетиха колко ограничени са ресурсите и поискаха по-голям дял от средствата, предназначени за подпомагане, за което претендират и участниците в развитието на селските райони, но техните позиции са очевидно по-слаби в условията на политическата борба. Независимо от наличието на противоположни убеждения и прилагането на противоположни подходи, двете групи се основават на еднакви или подобни платформи, отразени в Националната стратегия за развитие на земеде-

лието и селските райони от май 2004 г. Ето по какво си приличат те:

- ▣ И двете групи приемат, че земеделието следва да бъде устойчиво и мулти-функционално, обслужващо по-широки обществени интереси;
- ▣ Като се разчита на благоприятните дарения, предназначени за фермерството, ориентираният към износа, конкурентоспособен фермерски сектор, следва да бъде съхранен и укрепен на базата на рационализацията на производството и подобаващото оползотворяване на съвместните (на Европейския съюз и национални) фондове;
- ▣ Трябва да се полагат грижи за защитата на околната среда, за здравето на животните и здравеопазването, качество на хранителните продукти и т.н.;
- ▣ Следва да бъде създадена прозрачна, сигурна, стабилна и отговорна система за подпомагане.

За съжаление, отвъд тези общи цели, изглежда заинтересованите страни все още не са готови на компромиси, не са готови да формулират платформи на базата на консенсуса, както и да направят своя общ стратегически политически избор. Заинтересованите от подкрепата в рамките на първото направление представляват сериозна опозиция срещу по-нататъшното увеличаване на тавана на разходите в полза на второто направление в развитието и обратно. Наред с противоречията в платформите на участниците в развитието на земеделието и селските райони и политическите им защитници, се наблюдава и сериозна липса на сътрудничество с други области, като например регионалното развитие на селските райони. За щастие, понастоящем, при стартирането на дейностите в рамките на втория Национален план за развитие, се наблюдава известно желание за промяна на тези практики.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОЛИТИКАТА

Заключенията на междинния преглед

Както показаха резултатите от наблюдаваните групови дискусии и анкетите, проведени сред заинтересованите страни на национално ниво, може да се заключи, че като цяло, процесът по подготовка на програмата беше лошо организиран и стана причина за възникването на множество неразбирателства в регионите, под-регионите и провинциите, както и на национално ниво.

При определянето на целите и приоритетите на Програмата, заинтересованите страни имаха свои лобита - както явни, така и скрити. Съществува убеждение, че този лобизъм най-вероятно е изиграл по-важната роля при формулирането на решенията, в сравнение с лобизма, базиран на стремежа за постигането на консенсус между социалните партньори. Друго често изразявано убеждение е, че по време на този период, политическите партии оказваха сериозно влияние върху решенията, вземани от страна на министерствата.

Подготовката на програмата не беше прозрачна, причини доста конфликти и действията на лобистите, които се счита, че са били извършвани на нивото на дирекциите в министерствата, натоварени с разработването на определени части от програмата, със сигурност не беше от полза за подготовката ѝ.

В хода на подготовката на програмата беше налице и конфликт между секторните и браншови интереси. Според мнението на участниците в анкетата на национално ниво, целите и приоритетите на програмата само отчасти обхващат нуждите на провинциите и земеделието. Подобно е мнението на мнозинството и що се отнася до индикативните финансови таблици. Някои от интервюираните изразиха мнение, че липсва цялостна последователна стратегия за бъдещите насоки на развитие на земеделието и селските райони

в Унгария. Налице е също и противоречие на интересите на земеделието и селските райони, но те не могат да бъдат сравнени с нуждите или техния спешен характер.

Процедурата по обработка на кандидатурите беше ненужно усложнена и дълга и по време на изпълнението тя беше променяна на няколко пъти. Информацията, засягаща оценката на бизнес плановете дълго време не беше достъпна за кандидатите, което доведе до представянето на голям брой проекти, които се оказаха неприемливи. Кандидатите реализираха ненужни разходи, а администрацията беше подложена на допълнително натоварване.

Препоръки по отношение на политиката

По отношение на процедурата, свързана с планирането:

- ▣ Трябва да се приложи подход, който е по-добре интегриран към другите политики, свързани с проблема, като например политиката в сферата на регионалното развитие. Сред минималните изисквания следва да се включи избягването на припокриването между различните програми. Трябва да се обърне по-сериозно внимание на комплексния характер на резултатите;

- ▣ Подходът, свързан със стратегическото планиране трябва да бъде базиран на задълбочен анализ, който да оценява обхвата и нивото на спешния характер на идентифицираните нужди;

- ▣ Процесът, свързан със стратегическото планиране следва да се институционализира по подходящ начин за целите на подготовката на програми за Структурните фондове за периода 2007 - 2013 г.

По отношение на капацитета на институциите

- ▣ Последователното разширяване на капацитета в рамките на земеделската администрация на централно и регионално ниво се превърна в предпоставка за ефе-

ктивното изпълнение на дейностите, свързани с общата политика в сферата на земеделието и развитието на селските райони. Разнородният характер на различните видове подкрепа (директни плащания, допълнителни мерки, структурни мерки) следва да се вземе под внимание при организирането на институциите. При изпълнението на мерките от структурен тип следва да бъдат осигурени ясно разграничаване на функциите и относителна независимост. Както от страна на кандидатите, така и от страна на администрацията, следва да бъдат придобити повече знания и да бъде вложено повече време.

По отношение на изпълнението

- ▣ Предлагащите в момента консултантски услуги не могат да предложат на всички потенциални кандидати еднаква цена за определено ниво на ефективността на услугите. Препоръчително е, чрез разширяването на съществуващите мрежи, да се развият по-качествени услуги;

- ▣ Качеството на проектите може да се подобри съществено чрез разпространяването на образци от одобрените проекти за нуждите на потенциалните кандидати. Те биха могли да изпълняват ролята на ръководства за подготовката на бъдещите предложения;

- ▣ По-високата степен на ангажираност и подготовка при различните служби, свързани с издаването на сертификати, може да спомогне за избягване на забавянията и да улесни подаването на проекти и процедурата по тяхната обработка;

- ▣ Следва да се приспособи бизнес план, който да взема под внимание типа и мащаба на проектите, бенефициентите, типа отчетност, изисквана при различните предприятия и общини. Прилагането на единствен подход към бизнес планирането не може да се окаже като добра практика;

▣ Формулярите за кандидатстване и административната система следва да бъдат максимално ясни за ползвателите / клиентите, да не бъдат усложнявани излишно, за да се избегне забавянето при селекцията и вземането на решенията;

▣ Правителството следва да насърчи участието на банките и други подобни финансови организации. Споразуменията с търговските банки за предоставяне на благоприятни кредити на кандидатите може да бъдат реализирани чрез субсидиране на лихвите.

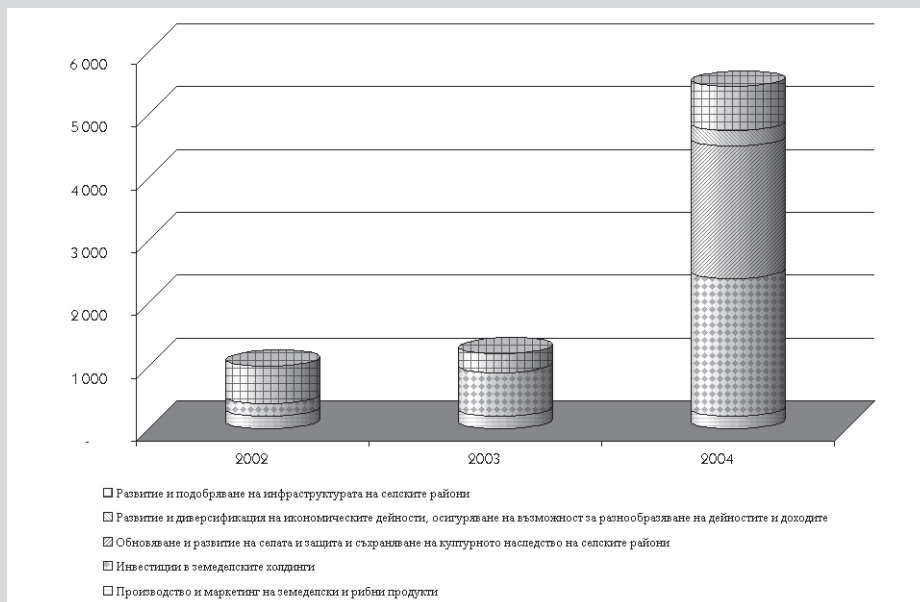
По отношение на политиката, свързана с развитието на селските райони

▣ Подобряването качеството на оценката на нуждите на селските райони в съчетание с регионалните политики в сферата на развитието може да доведе до по-рационално разпределение на бюджетните средства;

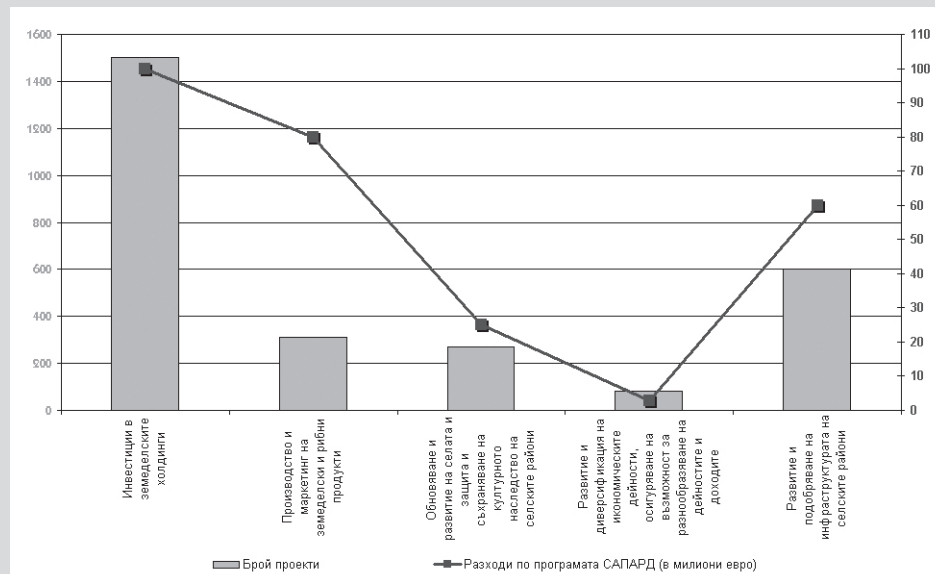
▣ Малките компании и холдинги, разположени в райони, изостанали в своето развитие, следва да бъдат поставени в приоритетно положение. Политиката, свързана с развитието на селските райони следва да бъде по-точно ориентирана към целевите групи (специално внимание следва да се обърне на предприемачите, младите фермери и/или останалите групи в селските райони);

▣ Като се вземе под внимание ефекта на замразяването, следва да се обърне специално внимание на компаниите с висока успеваемост. Трябва ли те да бъдат изцяло изключени от участие в процеса на подпомагане? От друга страна, тяхната водеща роля може да насърчи други компании да насочат дейността си към процеса на развитие в областите, свързани с по-добрата пазарна ориентация, износна дейност или иновативните методи на производство. Поставянето на по-силен акцент върху вертикалното и хоризонтално сътрудничество в сферата на търсенето и предлагането може да окаже положително влияние върху това развитие.

Фигура 1
Брой на представените предложения

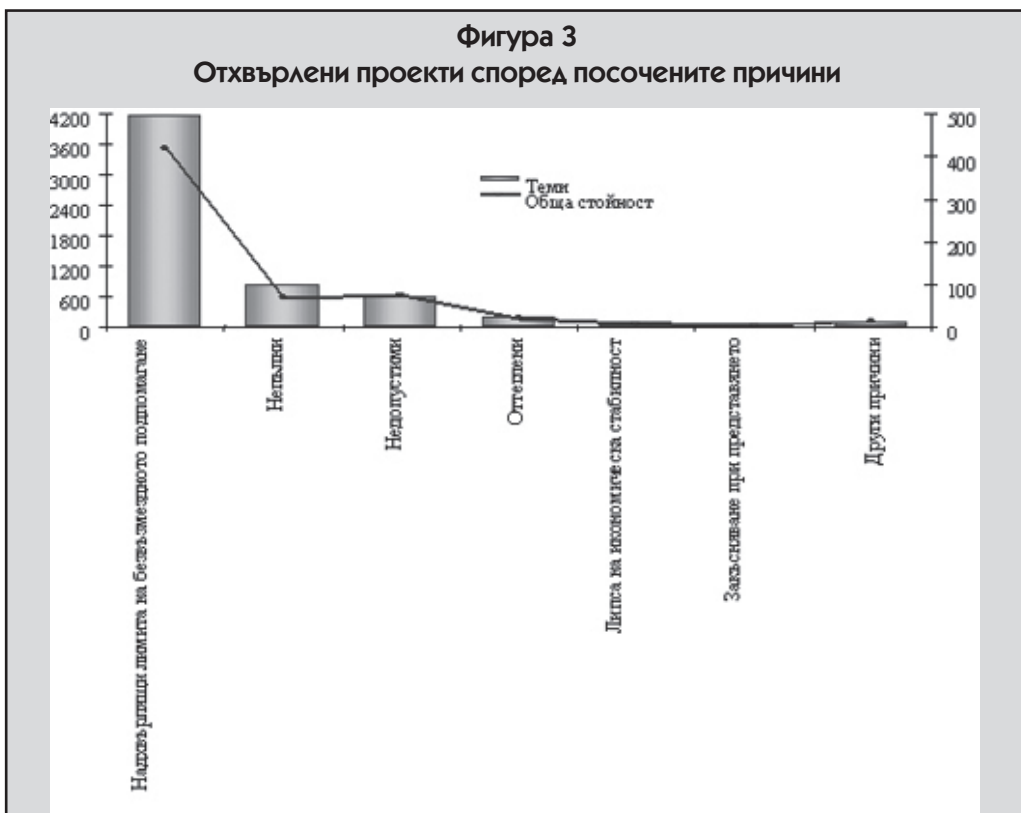


Фигура 2
Брой на проектите и разходите в рамките на програмата САПАРД по мерки

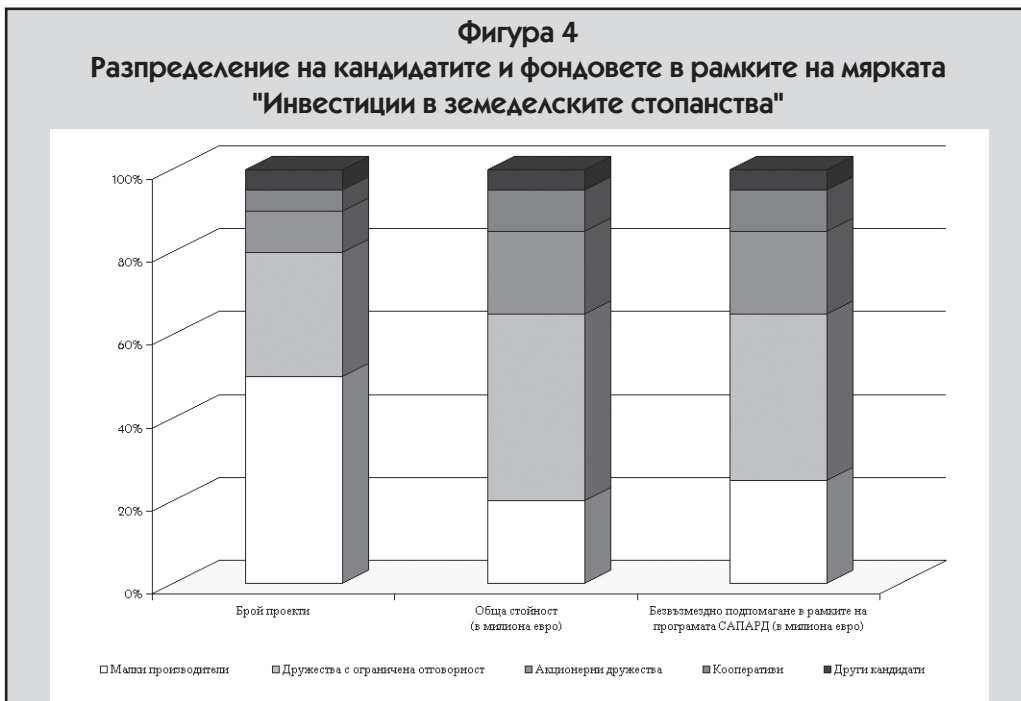


Източник на информация: Презентация на Сузана Пастор

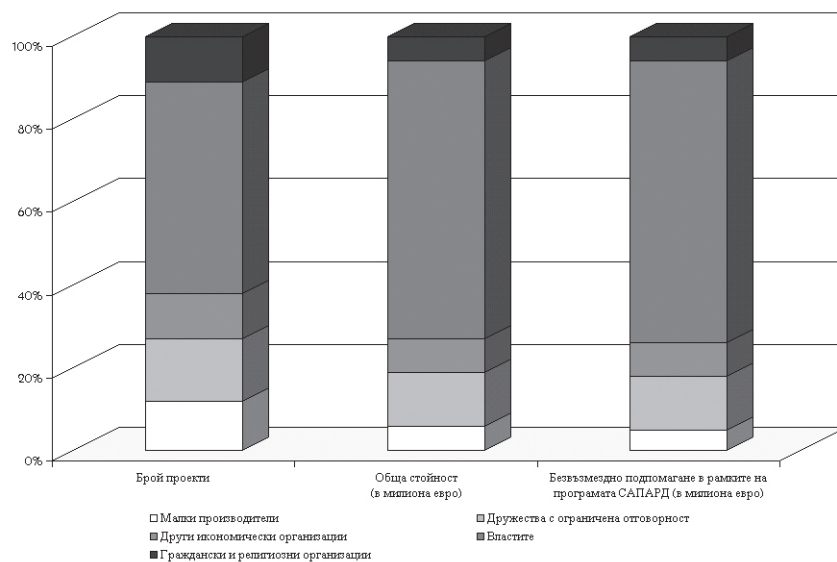
Фигура 3
Отхвърлени проекти според посочените причини



Фигура 4
Разпределение на кандидатите и фондовете в рамките на мярката "Инвестиции в земеделските стопанства"

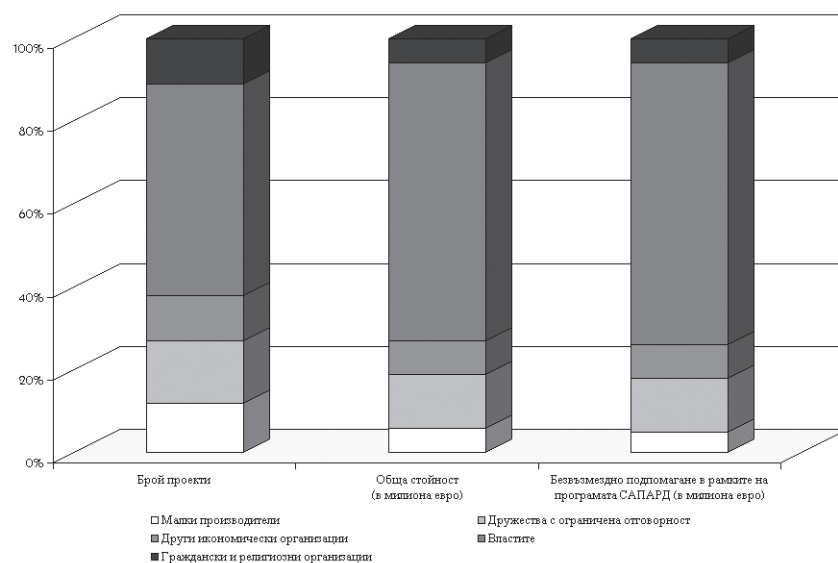


Фигура 5
Разпределение на кандидатите и фондовете в рамките на мярката
"Производство и маркетинг на земеделски и рибни продукти"



Източник на информация: NRDO

Фигура 6
Разпределение на кандидатите и фондовете в рамките на мерките, свързани
с развитието на селските райони мерки



Източник на информация: NRDO

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	225
ВЪВЕДЕНИЕ	228
АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА ПРЕДИ СТАРТИРАНЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД	234
ПОЛИТИЧЕСКИ АЛТЕРНАТИВИ	259
ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКАТА	261
АНЕКС I	267

НАЦИОНАЛЕН ПРЕГЛЕД НА ПРОГРАМА САПАРД В ЧЕШКАТА РЕПУБЛИКА

Петра Черна

EUROPEUM Институт по европейска политика

РЕЗЮМЕ

Тъй като стартът на програмата САПАРД беше планиран за 2000 г., първите семинари в рамките на информационната кампания, насочена към крайните бенефициенти и администрациите, бяха проведени през 1998 г. Въпреки това, поради факта, че началото на работата на Агенцията по САПАРД беше отложено за 1 септември 2001 г. и наред със значителното забавяне на приемането на необходимото законодателство, стартът беше насрочен за 15 април 2002 г., Агенцията по програма САПАРД беше директно подчинена на Министерството на земеделието, докато отговорността за изпълнението на програмата беше поделено между Министерството на земеделието и Министерството на развитието на селските райони. Въпреки успехите, отбелязани от проведената информационна кампания и разпространяването на висококачествени информационни материали, много от кандидатите бяха принудени да потърсят други източници на финансиране на проектите, което беше последица от продължителността на периода между представянето и изпълнението.

Тъй като акредитирането на Агенцията по програма САПАРД не беше завършено през 2001 г., Регионалните клонове на Агенцията по програма САПАРД най-напред проведоха серия от консултативни тестове, целящи да подпомогнат кандидатите при разработването на техните проекти. След това, през месец юни 2001 г., Министерството на развитието на селските райони стартира програмата TEST, финансирана изцяло от национални източници. От 2002 г. насам са регистрирани 6 кръга за представяне на кандидатури по земеделските мерки и мерките за развитие на селските райони, наред с 5 кръга през 2003 г. за мярката, свързана с професионалното обучение. По-голямата част от разпределените средства бяха използвани за земеделски мерки и само една

трета от средствата бяха предоставени за целите на развитието на селските райони. По време на първите три кръга селските райони изчерпаха своите възможности. През декември 2002 г. стартира извънреден кръг, предназначен изключително за фермерите, пострадали при наводненията през месец август. В случая със земеделския мерки, в първия кръг успеваемостта беше 90%, докато във втория кръг тя спадна на 60%, поради увеличаването на конкуренцията. Противно на тези данни, търсенето в рамките на мерките за развитието на селските райони надхвърляше пет пъти обема на предоставените средства и успеваемостта се запази ниска. Освен това, стана ясно, че съществува систематична разлика, що се отнася до броя на представените проекти, между провинциите с високо ниво на активност, като например Южна Бохемия, което се дължи на високия дял на земеделските земи и провинциите със сравнително ниско ниво на активността, като например индустриалната провинция Северна Бохемия. Предоставените средства бяха изразходвани напълно и ангажиментите дори надхвърлиха лимита с 15%.

Що се отнася до мерките в областта на земеделието, стратегията на Министерството на земеделието беше да намали колкото е възможно повече обхвата на допустимите разходи, с което се целеше разпределянето на ограничения бюджет за покриване на най-належащите нужди на този сектор. Като цяло, изпълнението на Приоритет 1 се оказа доста ефективно, инвестициите, направени в земеделските стопанства доведоха до повишаване на качеството на продукцията и благодарение на подкрепата, по-голямата част от бенефициентите успяха да покрият изискванията за качество на Европейския съюз. Положителни ефекти от тази подкрепа се наблюдаваха и по отношение на рационализацията на производствения процес,

подобряването на качеството на продукцията, понижаването на производствените разходи и създаването на работни места. Въпреки това, инвестициите бяха насочени предимно към запазване обема на първичната продукция в контекста на членството в Европейския съюз, а не върху устойчивото повишаване на конкурентоспособността. Що се отнася до мерките, свързани с развитието на селските райони (2.1, 2.2), отсъствието на ясна граница, определяща допустимостта на разходите, доведе до подаването на прекалено много проекти, от които едва 22% бяха одобрени. Подкрепата имаше положителен ефект и върху подобряването на качеството на живота на местното население, запазването на културното наследство на селските райони, създаването на нови работни места и развиването на съществуващите малки и средни предприятия, което води след себе си и устойчивото развитие на селските области като цяло. Въпреки това, поради факта, че само няколко проекта в сферата на агро-туризма, регионалните неземеделски продукти и производството на алтернативни източници на енергия бяха подкрепени, проектите, които получиха финансиране не допринесоха много за диверсификацията на фермерските дейности. Освен това, в рамките на Приоритет 2, мярката 2.3, свързана с екологосъобразното земеделско производство, беше разработена по изключително сложен начин, за да бъдат изпитани определени управленски практики, пригодени към нуждите на всяка една от избраните области. Сравнително слабо участие в някои от пилотните области беше резултат от липсата на опит при прилагането на по-сложните форми на управление на земеделските земи от страна на местните власти и фермери. Тъй като потенциалният обхват на екологосъобразните земеделски дейности в Чешката Република е доста широк, не е ясно дали проектите в петте пилотни района са осигурили достатъчно опит при прилагането на Хоризонталния план за развитие на селските райони. Накрая, в рамките на третия приоритет, през 2003 г. Институтът по земеделие и информация за храните изпълни мярката, свързана с професионалното обучение. Поради съществуването на редица неблагоприятни условия, засягащи органите, заети с обучението, от една страна и високите административни изисквания, от друга, едва

половината от обявените теми бяха обхванати. Последната приложена мярка по отношение на техническото подпомагане, която осигури внасянето на подобрения в програмата що се отнася до наблюдението и оценяването, допринесе от една страна за по-лесното извършване на дейностите, предвидени в програмата, а от друга - за възприемането на по-директен подход към наблюдението.

Програма САПАРД представляваше особено ценен опит в областта на прехода към финансиране от страна на структурните фондове, особено що се отнася до структурите, отговарящи за изпълнението на оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие". Тези структури бяха създадени на базата на системата за изпълнение на програма САПАРД. Приемствеността между персонала и оттук предаването на натрупания вече опит и добрите практики като цяло, останаха и на двете нива - в рамките на регионалната и държавната администрация. Считано от 01.01.2004 г., Агенцията по програма САПАРД беше прехвърлена под контрола на Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието. Това прехвърляне беше предшествано от създаването на ръководен орган по изпълнението на оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие", като беше решено бившият ръководен орган по изпълнението на програма САПАРД и този новосъздаден отдел да се слеят, считано от 01.07.2003 г. Прилагането на мерките, свързани с екологосъобразното земеделие помогна много при организирането на изпълнението на Хоризонталния план за развитие на селските райони на нивото на оперативната документация.

Резултатите и въздействието от изпълнението на програмата бяха разнообразни, като например увеличаване на продуктивността и рационализацията на производството, увеличаване на доходите, повишаване качеството на продуктите; имаха положителен ефект върху състоянието на селскостопанските животни и здравните условия; доведе до увеличаване капацитета на складовата база; създаде множество работни места; допринесе за частичното разнообразяване на икономиката на сел-

ските райони; повиши конкурентоспособността и активността на съществуващите малки и средни предприятия. Въпреки това, се оказва, че фермерите, на които липсва опит в търсенето на финансиране от страна на обществените фондове, бяха обезнадеждени от обема на информацията, която беше изисквана като допълнение към кандидатурите за проектите, независимо от техния мащаб. По този начин в случая с малките проекти обемът на изискванията не отговаряше на рисковете, свързани с безвъзмездното предоставяне на подпомагане. Оказа се, че системата за изпълнение систематично отдава предпочитания на проекти, представени от земеделски кооперации, докато проектите на по-малките оператори, при които нивото на техническата обезпеченост и човешките ресурси не отговарят на изискванията на програмата, бяха пренебрегвани. От друга страна, нежеланието на банките да предоставят заеми на частните предприемачи, особено в областта на земеделието, беше категорично премахнато в хода на програмата. Независимо от факта, че мярката, свързана с развитието на селските райони фокусираше вниманието си върху стартирането на нови бизнес организации и диверсификацията на източниците на доход за фермерите, осъществяването разнообразяване на фермерските дейности и селския туризъм поотделно възлизат на по-малко от 10 % всяка. Що се отнася до администрацията на програмата, тя беше организирана при спазване на изискванията на Европейския съюз и в последствие се оказа много ефективна. Въпреки това, системата за оценяване, наред с тази за упражняване на контрол, беше фокусирана по-скоро върху изпълняването на административните изисквания и проверките, отколкото върху критериите за качество. Като последица от това, административните процедури бяха прекомерно усложнени, което често възпрепятстваше ефективното изпълнение. Сътрудничеството с административните служители на регионално ниво беше оценено от бенефициентите като отлично, докато нежеланието на държавните власти, особено на по-високопоставените, да поемат пълна отговорност и да обсъдят актуалните условия и правила, които бяха обект на постоянни промени в хода на програмата, беше характерно за бенефициентите.

В заключение ще споменем, че поради факта, че стопанствата и производителните кооперации са тясно специализирани в едромасщабното производство, алтернативните приходи, реализирани чрез разширяването на фермерските дейности, следва да бъде осигурено чрез осъществяване на подкрепа за малките и средни предприятия. Следователно административната процедура за малките проекти следва да бъде опростена, като в допълнение към сегашната система следва да се въведе по-опростена такава. Като модел следва да бъде представен малък и опростен проект, като оценката на финансовите данни следва също да бъде оценена. Освен това, държавните власти следва да издадат сертификати на определен броя консултанти, с което те да бъдат упълномощени за извършване на консултантски дейности, с цел защита на бенефициентите на обществените фондове. За да се избегнат ненужните изисквания, които увеличават риска за кандидатите и обезкуражават малките оператори, наблюдението на планираните инвестиционни проекти в отделните региони следва да бъде гарантиран, като по този начин се даде възможност за разработването на мярка, която цели по-пълното изпълняване на реалните регионални приоритети. Критериите за оценка следва да бъдат фокусирани по-скоро върху качеството на отделните проекти, отколкото върху спазването на максимална степен на изложените условия. Целта е да се избегне поставянето в приоритетна позиция на отделни проекти, които имат по-ниско ниво на странично приложение, в сравнение с проектите, които не са били одобрени. Освен това, развитието на селските райони следва да бъде по-здравосъобразно свързано с диверсификацията на земеделски дейности чрез сътрудничество между кметовете и фермерите. Проектите следва да отразяват основните интереси на заинтересованите общини от изпълнението на проектите, като се насочат към подобряване условията на живот и сътрудничество вътре в микрорегионите. Поясен акцент следва да се постави върху обратния подход, и включването на жителите на селските райони в процеса на вземане на решения, наред с подобряването на разпространението на информацията, свързана с въпросите на екологосъобразното земеделие.

ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът има за цел да опише и оцени развитието на програма САПАРД (наричана оттук нататък също и "програмата") в Чешката Република. Програма САПАРД представлява "Специална програма за присъединяване в областта на земеделието и селските райони" и се ръководи от Европейската комисия. Целта е да се направи национален преглед на актуалните постижения и недостатъци на изпълнението на програма САПАРД в Чешката Република. Докладът е разработен за целите на Европейския институт в София чрез EUROPEUM, Института по европейска политика в Прага, за да бъде представен на международна конференция, която следва да се проведе през 2005 г. в София.

Докладът се състои от Въведение, Анализ на ситуацията преди стартирането на програма САПАРД, разделен на 4 основни глави, Политически алтернативи, Изводи и препоръки и списък на мерките. Първото подзаглавие от анализа на ситуацията преди стартирането на програма САПАРД предлага общ поглед върху реалната ситуация в чешкия земеделски сектор и селските райони, а второто подзаглавие описва диахронното развитие на програма САПАРД в Чешката Република. Третото подзаглавие е посветено на изпълнението на програмата и точно на оценката на практическото значение и ефективността и ефикасността на отделните мерки, както и на представянето на актуалните постижения и недостатъци. Четвъртото подзаглавие представя структурите на Агенцията по програма САПАРД, отговорни за изпълнението и анализа на придобития по време на управлението и контрола на проектите опит. Петото подзаглавие е фокусирано върху оползотворяването на най-полезните практики установени при изпълнението на програмата САПАРД, при прилагането на програми на Европейската комисия, намиращи се в обхвата на структурното подпомагане, наред с трансформацията на агенцията по разплащане по САПАРД в агенция по разплащане във връзка с Общата селскостопанска политика. В последните две глави са представени в обобщен вид заключенията и препоръките към политиката.

Съществуващи проблеми

САПАРД е специализирана предприсъединителна програма в областта на земеделието, която се изпълнява в държавите, със статут на кандидати за присъединяване към Европейския съюз. Прилагането на този инструмент следва да доведе до практическо въвеждане на постиженията на европейското законодателство - *acquis communautaire*. Наред с това се цели разрешаването на проблемите, пред които са изправени земеделският сектор и селските райони в страните, кандидатстващи за членство в съюза. Въпреки това, с изключение на общото прилагане на европейското законодателство, тези общи цели следва да бъдат прилагани съгласно националните приоритети. По този начин решенията за изпълнението, които са базирани на специфичен набор от мерки, предложени в Регламент (САПАРД) 1268/1999 г. на Съвета, могат да се различават между отделните държави, в зависимост от дейностите, изпълнявани в рамките на приоритетите за съответните сектори. При стартирането на програма САПАРД, Чешката Република, наред с останалите държави, кандидатстващи за членство, се изправиха пред един сериозен проблем - как да комбинират краткосрочните приоритети, свързани с дадена операция с навременното възприемане на европейското законодателство и дългосрочното приспособяване на земеделския сектор и селските райони. За много от стопанствата това представлява единствената възможност за оцеляване при възприемането на стандартите на Европейския съюз след присъединяването. Освен, че трябва да запази крехкия баланс между краткосрочните и дългосрочни цели, изпълнението на програмата САПАРД следва да подпомогне прехода към установяването на административна система за използване, след приемането в Европейския съюз, на фондове, свързани със земеделието. Следователно, докладът цели оценяването на "чешките решения" не само що се отнася до въздействието на проектите, чието изпълнение е подпомогнато в рамките на програма САПАРД, свързана с националното земеделие, но и по отношение на дългосрочните цели на общата политика в областта на земеделието, като все

повече и повече подсилва акцента върху развитието на селските райони и диверсификацията на дейностите в тях, като по този начин се предостави на земеделския сектор алтернативен доход.

Цел на изследването

В съответствие със заданието, целта на доклада е да даде информация за изпълнението на Програмата и неговото въздействие, по-специално по отношение на анализа на последователността на стратегията на програма САПАРД, свързана с: ефективността, ефикасността и важността на прилаганите споразумения и използваните структури; системата за наблюдение; първоначалните постижения, що се отнася до ефективността и ефикасността, наред с използването на общи и конкретно свързани с програмата въпроси за оценка. Под внимание беше взето също и съответствието на дейностите, финансирани в рамките на САПАРД със стратегията на Европейската комисия за устойчиво развитие на селските райони, наред с влиянието на изпълнението на проектите върху околната среда. Докладът цели също така да оцени готовността на Чешката Република за прилагане на най-добрите практики, използвани при изпълнението на САПАРД по време на прехода, за да се оползотворят структурните и неструктурни земеделски фондове (по-специално Секциите за ориентиране и гарантиране на Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието - ФЕОГА). На базата на оценката на споменатия по-горе опит, придобит по време на изпълнението, докладът има за цел да предложи решения за подобряването на изпълнението на проектите и по този начин и оползотворяването на предприсъединителните фондове, наред със структурното подпомагане от страна на Европейската комисия в областта на земеделието.

Общите цели на доклада са формулирани както следва:

- ▣ Осигуряване на информация за най-добрите практики и наученото по време на изпълнението на програмата в Чешката Република, като целта е този опит да бъде споделен с останалите държави, изпълнявали програма САПАРД.
- ▣ Подпомагане на страните, кандидатустващи за присъединяване, при прехода им към използването по възможно най-ефективния начин на структурните фондове, ориентирани към земеделието, на базата на опита, натрупан от новите държави-членки на Европейския съюз, и по-специално от Чешката Република, при изпълнението на програма САПАРД.
- ▣ Подобряване на използването на предприсъединителните фондове на Европейската комисия, по-специално по програма САПАРД, що се отнася до актуалните цели Общата политика в сферата на земеделието, насочена към развитието на селските райони и устойчивите земеделски практики.

Значение на термините, използвани в доклада

В доклада са използвани следните термини:

- ▣ **Приоритет** - ключова стратегическа цел, свързана с определен сектор и базирана на националната политика. В обхвата на "Приоритет I", който се намира в рамките на компетенцията на Министерството на земеделието, попадат мерки 1.1, 1.2, 1.3 и 1.4. Терминът "Приоритет II" се използва за мерки 2.1, 2.2 (в рамките на компетенцията на Министерството на регионалното развитие) и 2.3 (в рамките на компетенцията на Министерството на земеделието). Терминът "Приоритет III" се използва за мерки 3.1 и 3.2 и се намира в рамките на компетенцията на Министерството на земеделието;

▣ **Мерки** - средства и инструменти, разработени за изпълнението на целите (приоритетите);

▣ **Важност** - мотивировката на целите на проекта във връзка с нуждите на бенефициента по отношение на целите на мярката;

▣ **Последователност** - логическа и методична последователност на мерките;

▣ **Ефективност** - изпълнение на оперативните цели, съответствие между постигнатите резултати и целите на проекта;

▣ **Ефикасност** - положителните последици от използването на инвестициите във връзка с резултатите и въздействието им;

▣ **Устойчивост** - продължителност на резултатите и въздействието на постигнатото по време на изпълнението на проекта в дългосрочен план;

▣ **Средни и малки предприятия** - малки (с по-малко от 50 служители) и средни (с по-малко от 100 служители);

▣ **Големи холдинги** - с повече от 100 служители.

Методология на изследването

Методологията на изследването може да бъде разглеждана като набор от критерии и въпроси, анализирани и получили отговор на базата на събраната информация.

Следва да бъде изяснено, че поради сравнително краткото време, определено за подготовката на доклада, се наложи обхватът на областите, засегнати от въпросите и проблемите, да бъде ограничен до най-важните точки.

Критерии за изпълнение

Докладът е базиран на директни критерии за оценка, представени в заданието. Тези критерии са както следва:

- ▣ Важност;
- ▣ Последователност;
- ▣ Ефективност;
- ▣ Ефикасност;
- ▣ Устойчивост.

(виж дефинициите)

Въпроси за оценка

На програмно ниво, както и на нивото на отделните мерки, докладът фокусира вниманието си върху даването на отговор на следните въпроси за директна и обща оценка:

- ▣ До каква степен чешката програма САПАРД беше съобразена със стратегията на Европейската комисия за устойчиво земеделие?
- ▣ До каква степен изпълнението на проектите в рамките на програмата подготви земеделския сектор и икономиката на селските райони за изпълнението на изисванията на европейското законодателство?
- ▣ Изпълнението на проектите в рамките на програмата помогна ли на земеделския сектор (в сферата на производството и преработката) да покрие стандартите на Общността и до каква степен?
- ▣ Програмата допринесе ли за създаването на административните процедури на Общата политика в сферата на земеделието на нивото на администрацията?
- ▣ Изпълнението на проектите в рамките на програмата помогна ли за подобряване

характеристиките на околната среда и нейната защита в Чешката Република и до каква степен?

▣ До каква степен програмата допринесе за разнообразяване на икономиката на селските райони, по-специално по отношение на земеделските дейности в селските райони?

▣ Програмата допринесе ли за повишаване устойчивостта на селските райони чрез създаване на нови възможности за заетост и до каква степен?

▣ Подготовката за изпълнението отговаряше ли на планираните резултати?

▣ Кои бяха основните препятствия и трудности от гледна точка на администрацията?

▣ Кои бяха основните препятствия и трудности от гледна точка на бенефициентите?

▣ Как опитът, натрупан по време на изпълнението на програмата допринесе за организирането на системата за предоставяне на безвъзмездно подпомагане от страна на структурните фондове, ориентирани към земеделието?

Източници на информация

Въпросите, възникващи по повод на целите на изследването и съответните задания, получиха своя отговор на базата на събраната от източниците информация, която е както количествена, така и качествена по своя характер. Беше събрана и анализирана информация от следните източници:

Второстепенни източници на информация

В качеството на второстепенните източници на информация бяха използвани:

- ▣ Оценката екс анте;
- ▣ Междинната оценка;
- ▣ Годишните доклади;
- ▣ Протоколите от заседанията на Националния комитет по наблюдение;
- ▣ Индикаторите за наблюдение, предоставени от Министерството на земеделието;
- ▣ Национална статистика, предоставена от Чешката статистическа служба;
- ▣ Статистическите данни, предоставени от държавите-членки на Европейския съюз;
- ▣ Годишните доклади на Европейската комисия по програма САПАРД;
- ▣ Планът за развитието на земеделието и селските райони;
- ▣ Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие";
- ▣ Хоризонталният план за развитие на селските райони;
- ▣ Общата регионална оперативна програма.

Първични източници на информация

Поради липсата на време, само представителна група от "ключови фигури" по програма САПАРД беше интервюирана или отговори писмено на въпросите от анкетата. Някои от тези ключови фигури бяха:

Посещения на място

Благодарение на любезното сътрудничество на г-жа Ева Власакова, Ръководител на Независимия ръководен отдел по програма САПАРД към Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието, имах възможност, в рамките на изследването, да посетя осем регионални клона

Име	Функции
Г-жа Ева Власакова	Ръководител на Независимия ръководен отдел по програмата САПАРД към Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието
Г-н Вячеслав Вопава	Ръководител на Методологичния отдел на Хоризонталния план за развитие на селските райони към Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието
Г-жа Ева Мачакова	Ръководител на Дирекция "Оперативни програми" и САПАРД към Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието
Г-жа Милена Виценова	Ръководител на Дирекция "Безопасност на храните и екологични рискове" към Министерството на земеделието, бивш директор на Ръководния орган
Г-н Павел Празан	Изследователски институт по икономика на земеделието
Г-н Вондрак	Зашитена природна зона Бланик
Г-жа Милена Ридлова	Ръководител в Института по земеделие и информация за храните
Г-жа Петра Ходова	Отдел за външни връзки към Дирекция "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие" (Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие") на Ръководния орган към Министерството на земеделието
Г-жа Сарка Хартичова	Ръководен орган за Общата регионална оперативна програма, Министерство на регионалното развитие
Г-жа Габриела Сулманова	Консултант, Еутрейн, бивш административен служител по програма САПАРД към Министерството на развитието на селските райони
Г-н Мирослав Ласка	Ръководител на Регионален клон на Агенцията по програма САПАРД Усти над Лабем
Г-жа Петра Виткова	Координатор по контрола, Регионален клон на Агенцията по програма САПАРД Усти над Лабем
Г-жа Ива Клементова	Ръководител на Регионален клон на Агенцията по програма САПАРД Чешке Будовице
Г-н Ладислав Белес	Координатор по контрола, Регионален клон на Агенцията по програма САПАРД Чешке Будовице
Г-н Водичка	Инспектор, Регионален клон на Агенцията по програма САПАРД Чешке Будовице
Г-н Холоубек	Инспектор, Регионален клон на Агенцията по програма САПАРД Чешке Будовице
Г-жа Матулова	Специалист по животновъдство и управител на ферма - "Наймр"
Г-н Мартин Краточвил	Икономист, млекопреработвателен комбинат "Бохусовичка млекарна"

на Агенцията по програма САПАРД, основани в 8 региона⁵⁰ на второ ниво от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди, а именно Регионалният клон в Чешке Будьовице (Ceske Budejovice), който обхваща югозападния регион и Регионалният клон в Усти над Лабем (Usti nad Labem), който обхваща северозападния регион на Чешката Република. Тези два регионални клона се открояват силно що се отнася до подадените проекти и нивото на активност в програма САПАРД. Регионалният клон на Агенцията по програма САПАРД в Чешке Будьовице (Ceske Budejovice) ръководеше програмата в провинции, които демонстрират като цяло високо ниво на активността (Южна Бохемия, Пилзен), като се отърсваха от своя характер на селски райони с традиционни социални структури, висок дял на земеделието, преработвателната промишленост и необикновено висок природен потенциал за развитието на туризъм. От друга страна, Регионалният клон на Агенцията по програма САПАРД, който обхваща северните провинции на Чехия, ръководеше програмата в провинции, отличаващи се с ниска активност, като например Карлови Вари, Усти над Лабем (Usti nad Labem), Либерец (Liberec), на територията на които делът на обработваемите земи и земеделието като цяло е нисък, а делът на слабопродуктивните и непродуктивни земи е висок, индустрията се намира в стагнация или спад, нивото на безработицата е високо. Във всеки регион имах възможността да посетя по два изпълнени проекта по програма САПАРД.

В провинция Усти над Лабем (Usti nad Labem) посетих млекопреработвателния комбинат "Бохусовичка млекарна" ("Bohusovicka mlekarna"), който беше изпълнил проект и придобил съоръжения за производство на някои видове сирене, в рамките на изпълнението на подмярката 1.2.1 "Модернизация на технологиите" (виж Анекс 1). Освен това, посетих конвенционалната земе-

делска ферма "Наймр" ("Najmr"). Тази ферма беше засегната от наводненията през месец август 2003 г. и селскостопанските сгради бяха реконструирани чрез използването на средствата от подмярка 1.1.1, насочена към подобряване на грижите за селскостопанските животни, която от своя страна попадаше в рамките на извънредния фонд, предназначен за ликвидиране на последиците от наводненията през месец август.

В провинция Чешке Будьовице (Ceske Budejovice) имах възможност да посетя проект, изпълнен в рамките на Приоритет II, свързан с развитието на селските райони, който беше възродил стара местна традиция за плетене на дантели в живописно типично село с 1300 жители в Южна Чехия. Общината беше представявана от своя кмет г-н Франтишек Копачек, който лично беше участвал в изпълнението на два проекта в рамките на подмярката 2.1 а) Възобновяване и развитие на селата и 2.1b) Развитие на инфраструктурата на селските райони. Обновената селска зона отговаря на първоначалната идея за свързване на традиционното производство на дантели с развитието на туризма в дадения микрорайон. Вторият проект, който посетих, беше в регион в Южна Чехия - там беше построен увеселителен център в малък град с население от 6476 жители Водняни (Vodňany), предлагащ дейности за свободното време, като например боулинг, дискотека, Интернет, детска площадка, ресторант и хотел. Строителството на този център беше финансирано в рамките на мярката 2.2, свързана с развитието и диверсификацията на икономическите дейности за проекти, генериращи добавена стойност.

⁵⁰ Регионален клон на Агенцията по САПАРД в Прага и Централна Бохемия; Регионален клон на Агенцията по САПАРД "Югозапад"; Регионален клон на Агенцията по САПАРД "Северозапад"; Регионален клон на Агенцията по САПАРД "Североизток"; Регионален клон на Агенцията по САПАРД "Югоизток"; Регионален клон на Агенцията по програмата САПАРД "Централна Моравия"; Регионален клон на Агенцията по САПАРД Моравия-Силесия.

АНАЛИЗ НА СИТУАЦИЯТА ПРЕДИ СТАРТИРАНЕТО НА ПРОГРАМА САПАРД

Структурни проблеми на земеделието и селските райони

Територията на Чешката Република възлиза на 76,866 м², 92,3 % от които могат да бъдат причислени към селските райони. В селата живеят 2 988 550 жители, т.е. 29 % от населението, а 75,9 % от цялото население живее в селските региони. Естествените условия в сферата на земеделието се изравняват със средните за Европейския съюз; почвата е плодородна, а климатът е умерен - наблюдава се едновременно проникване и смесване на океански и континентални климатични фактори. Двадесет и осем процента от ресурсите на земеделската земя в Чешката Република се намират на 500 м. над морското равнище, около 8% между 500 м. и 700 м. и само 3% от ресурсите на земеделската земя се намират над 1,000 м. височина. Въпреки това, топографията и надморското равнище са източник на неблагоприятни условия. Делът на обработваемата земя е 72% и е един от най-високите за Европа, докато пасищата, въпреки климатичните условия, са само 22,5% от земеделската земя. Въпреки, че делът на земеделския сектор в брутният вътрешен продукт (в това число и риболова и лесовъдството) се колебаят около 4,50% - през 1997 г. и 4,51% през 2002 г., той на практика се понижава от началото на 90-те години. В сравнение с 1990 г., през 1997 г. брутният земеделски продукт беше с 28 % по-нисък, приходите от реколтата спаднаха с 21 %, а приходите от отглеждането на селскостопански животни - с 32%. През 2001 г., делът на фермерите в структурата на заетостта в рамките на националната икономика беше 3,4%.

От 1989 г. насам, се извършват фундаментални промени в собствеността, производствените структури и организацията на работата в земеделието, които до началото на 90-те години бяха фокусирани върху земеделското производство. Земеделското производство беше базирано върху създаването на земеделски

стопанства, обработващи земи, чиято площ възлиза на няколко стотин, дори и хиляди хектари. В началото на преходния период, в началото на 90-те години, политиката в сферата на земеделието беше фокусирана върху трансформирането на колективните ферми, приватизацията на държавните ферми и хранително-вкусови предприятия, както и върху разрешаването на споровете, свързани с реституцията. От 1994 г. насам, политиката в сферата на земеделието имаше за цел стабилизирането и постепенното развитие на селските райони. Въпреки това, почти 50% от предприятията бяха неизползваеми за дълъг период от време. Днес около 70% от предприятията имат сериозни финансови проблеми, които се дължат на високото ниво на дълговете и ниската ликвидност. Към настоящия момент бизнес структурите в земеделието се състоят от трансформирани земеделски кооперации (29,3% през 2000 г.) и корпоративни ферми (акционерни дружества - 21,6% от обработваемата земя през 2000 г. - и дружества с ограничена отговорност - 21,7%), наред с частните ферми (23,5%). Въпреки, че средният размер на трансформираните кооперации постепенно нараства и земите на държавните компании драстично намаля, големите земеделски холдинги все още имат превес в Чешката Република: 60,81 % от орната земя се обработва от 1 148 субекта (от общо 56 487), които обработват земя от над 1 000 хектара. Въпреки процесите на трансформация, все още съществува едромасщабна фермерска продукция, за разлика от Европейския съюз. По този начин ниските печалби и високото ниво на дълговете на фермите представляват основните структурни проблеми.

Друга отрицателна последица от широкомащбните фермерски практики до 1989 г. е разрушаването на пътищата и естествените бариери, намаляването на екологичното равновесие, изтощаването на почвата на земеделските земи от ерозията и загубата на биоразнообразието. Наред с това е налице нужда от консолидация на новите производствени структури и на собствеността. Приватизацията на земеделските земи, обработвани от бившите

кооперации все още не е завършена и правата върху собствеността на земята все още не са уточнени. Собствеността върху земите е значително фрагментирана. Основната част от обработваемата земя, повече от 3 400 000 хектара, е собственост на физически лица или на изпълнителни органи на акционерни дружества, които се занимават с управлението на ферми (52%), а държавата притежава около 800 000 хектара.

Що се отнася до ситуацията в селските райони, Чешката Република е разделена на 8 региона (ниво II от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди), 14 провинции (ниво III от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди), 77 области (ниво IV от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди) и 6 244 общини (ниво V от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди). Селските райони включват 4 995 общини, т.е. 80% от общия брой на общините, който е 6 244. Голям брой от общините не се отличават от типичните за Чешката Република характеристики. В селските райони живеят 66,5 % от жителите на Чешката Република, като те обитават 90,9 % от общата територия. Освен това чрез доброволното обединение на отделни села, с цел преодоляване на общите проблеми са образувани нови селски микрорегиони. С изключение на Прага, която попада в обхвата на Приоритетната цел 2, останалата част от територията на Чешката Република може да се възползва от финансирането в рамките на Приоритетната цел 1. В селските райони, особено в по-малките общини, бихме могли да споменем някои негативни демографски тенденции, негативното равнище на миграцията, големите разлики, които се наблюдават в доходите между селските и градските райони и т.н. Тези структурни проблеми имат негативни резултати върху пазара на труда, като например безработицата, поради липсата на инвестиции и на заетост в земеделския сектор. Като се има предвид нивото на заетостта в сферата на земеделието в селските райони, броят на хората, заети в земеделието спадна от

531 000 наети във фермите през 1989 г. до 156 000 през 2001 г., което означава, че има годишен спад от 5,2%. Факторите, които пречат на развитието включват още и недостатъчната и скъпо струваща инфраструктура, ниския начален капитал и ограничения достъп до заеми и гаранции.

Разработването на програма САПАРД

Сравнително късното официално стартиране на програма САПАРД в Чешката Република причини някои сериозни затруднения. Въпреки, че началото беше планирано за началото на 2000 г., то беше значително забавено поради незавършения процес по създаването на Агенцията по САПАРД, наред с продължителното забавяне в приемането на законодателството, необходимо за осъществяването на старта, тъй като както Европейската комисия, така и администрацията на Чешката Република, значително подцениха характера на ситуацията. Дългосрочното финансово споразумение между Европейската комисия и Чешката Република беше подписано едва на 5 февруари 2001 г. Считано от 1 септември 2001 г. беше предоставена по-голяма свобода на действията на Агенцията по програма САПАРД, която беше директно подчинена на Министерството на земеделието. Процесът по акредитирането⁵¹ започна официално на 26 март 2001 г., а официалното стартиране на Програмата се забави с още една година и беше обявено на 15 април 2002 г. - на същата дата Комисията взе решението, с което предоставя на Агенцията по САПАРД⁵² управлението на програмата. Освен това, отговорността за изпълнението на програмата беше разделена между Министерството на земеделието и Министерството

⁵¹ Временната акредитация за изпълнението на 6 мерки (1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2 и 3.2 - виж Анекс 1) беше предоставена на Агенцията по САПАРД от страна на служителя, отговорен за упълномощаването, на 29 юни 2001 г., а за седмата мярка 1.4 - на 31 януари 2002 г. Управлението на подпомагането, свързано с изпълнителните структури, отговорни за мярката в сферата на екологосъобразното земеделие беше предоставено на 19 февруари 2003 г., за мярка 2.3 - на 1 август 2003 г. (Решение 123/2003 г на Европейската комисия от 19 февруари 2003 г.) и за мярка 3.1 - на 1 август 2003 г.

⁵² Обект на Решение 298/2002 г. на Европейската комисия от 15 април 2002 г. бяха гореспоменатите седем от общо девет мерки, което представлява 95% от фондовете.

на развитието на селските райони⁵³. Тъй като двете институции имат напълно различни методология, форми и процедури за финансиране, възникнаха проблеми, свързани с хармонизацията на административната система и разпределянето на сферите на действие между тези министерства. Последната задача изискваше влагането на много енергия от страна на двете министерства по време на подготовката на изпълнението на програмата.

Що се отнася до факта, че стартирането на Програмата беше първоначално планирано за 2000 г., първите семинари, посветени на крайните бенефициенти бяха проведени преди края на 1998 г. програмата беше представена на централно и регионално ниво при използването както на средствата за масово осведомяване, така и на брошури, ежегодни семинари и изложби, особено през периода 2001 г. - 2003 г. До 1999 г. вече бяха организирани около 100 семинара, предназначени за проверителите и представителите на общините и фермерите. В допълнение на това беше създадена и Интернет страница, съдържаща точна информация за планираните проекти, изискванията по отношение на анексите и инструкциите за кандидатите за получаване на финансово подпомагане в рамките на програма САПАРД⁵⁴. До стартирането на Програмата на 15 април 2002 г., излязоха пет броя на периодичното издание за програма САПАРД "Програма САПАРД в Чешката Република". През есента на 2002 г., бяха излъчени три телевизионни програми. Въпреки това, съгласно междинната оценка, около 80% от бенефициентите бяха научили за програмата от други средства за масова информация⁵⁵. Следва да бъде подчертано, че

особено по време на първия кръг за представяне на кандидатури, регионалните клонове на Агенцията по програма САПАРД организираха в сътрудничество със Земеделската камара, която традиционно се намира в близки отношения с фермерите, допълнителни семинари, които се радваха на висока посещаемост. Като цяло, публичната кампания беше много успешна, подготвените брошури и материали се отличаваха с високо качество и предлагаха подробна информация за всяка отделна мярка. Въпреки това, поради забавянето между представянето и реализирането на първия кръг за представяне на проекти, множество потенциални бенефициенти, които разчитаха на стартирането на програмата през 2000 г., бяха принудени от недостига на време да направят необходимите инвестиции и намериха други източници на финансиране. От друга страна, ранното стартиране на информационната кампания генерира високо ниво на интерес, което доведе до подаването на висок брой качествени проекти, чието осъществяване изискваше по-мощни средства от наличните. В случая със земеделските мерки, търсенето нарасна през следващите кръгове за представяне на предложения.

Като се вземе под внимание фактът, че акредитирането все още не беше завършено през 2001 г., чешките власти получиха разрешение да извършат подготвителните работи, свързани с мерките в рамките на националното акредитиране, които следваше да бъдат извършени от страна на държавата. Най-напред, на 17 септември 2001 г. стартира така наречения "консултативен етап" и следваше да продължи до издаването на решението на Комисията, свързано с предоставянето на управлението на подпомагането на Агенцията по САПАРД. Проектите, подадени за мерки 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1 и 2.2 бяха представени за консултиране без да бъдат регистрирани. Кандидатите имаха възможност да получат от страна на административните служители на регионалните клонове на Агенцията по програма САПАРД оценка на финансовия аспект на своите предложения и на тяхната функционалност, като наред с това бяха консултирани по въпросите,

⁵³ Развитието на селските райони, което по традиция се намира в компетенцията на Министерството на земеделието, се управлява в Чешката Република от Министерството на регионалното развитие, което е една сравнително нова институция, основана на 1 ноември 1996 г.

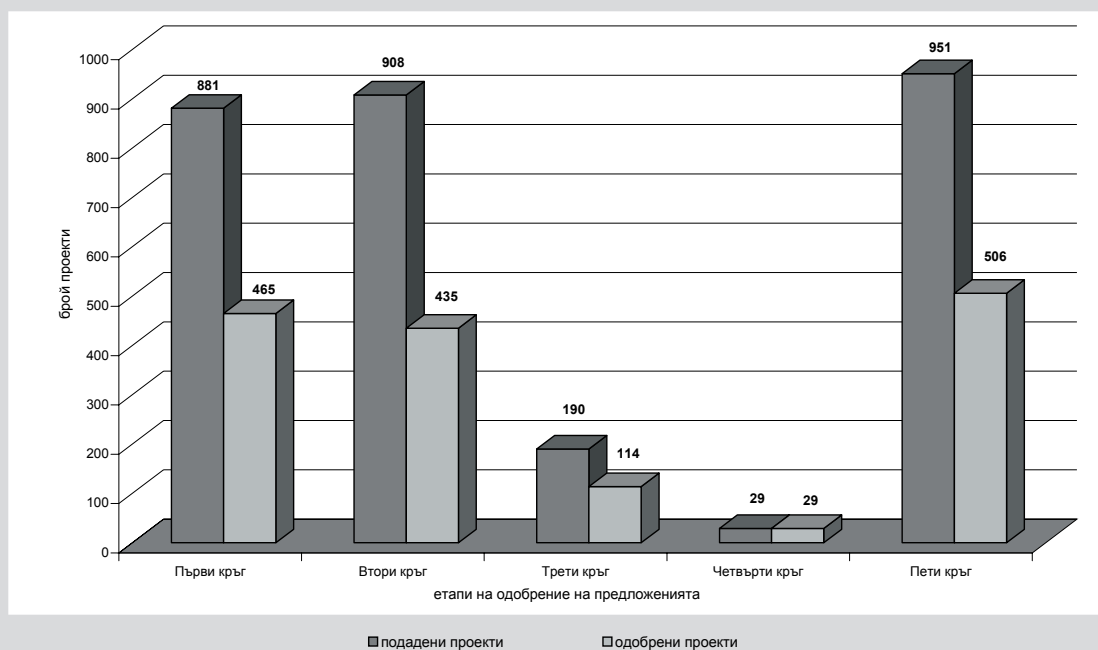
⁵⁴ Тези инструкции бяха публикувани и през 2002 г. в тираж от 4 000 копия, след което бяха издадени 7 000 копия от брошурите, даващи информация за мерки 2.1 и 2.2, 3 000 копия от брошурите, даващи информация за мерки 1.1., 1.2, 1.3 и 1.4 и 5 000 копия от брошурите, даващи информация за мярка 2.3, представена през първия период на приемане на кандидатури.

⁵⁵ Т.е. приложения, посветени на програма САПАРД, публикувани в специализираните периодични издания, посветени на земеделието и производството, като например изданието "Земеделец" ("Zemedelec"), което е един от основните източници на информация за фермерите, които нямат установени навици за работа с Интернет.

свързани с разработването на проектите. На второ място, през юни 2001 г., Министерството на регионалното развитие стартира, на базата на две национални програми, в два индустриални региона с тежки инфраструктурни проблеми (Северозападна Чехия) програмата TEST. Този предварителен етап позволи да бъдат изпробвани административните процедури преди стартирането на програмата - това стана чрез приемане на проекти, представени от общините и предприятията. Целта беше те да покрият изискванията на мерки 2.1 и 2.2 от програма САПАРД. След стартирането и бяха обявени 6 кръга за представяне на предложения за подпомагане от страна на програма САПАРД - първите три - през 2002 г., а вторите три - през 2003 г. През 2003 г. бяха обявени още 5 кръга за мярка 3.1⁵⁶.

Една трета от средствата бяха разпределени за развитието на селските райони, но въпреки това, финансите бяха изразходвани още през първите три кръга. През декември 2002 г. на фермерите беше дадена възможност да участват в извънреден кръг, предназначен за ликвидиране на последиците от наводненията през месец август. Тези фермери страдаха от липса на средства, ограничен достъп до заеми и бяха потърпевши от нежеланието на банките да предоставят такива⁵⁷. Критериите за представянето на кандидатурите не бяха строги, тъй като някои от фермерите бяха загубили част от своята документация и нямаша възможност да докажат доброто състояние на своите финанси. В случая със земеделските мерки в рамките на Приоритет 1, броят на представените проекти се увеличаваше с всеки следващ кръг (с изключение на третия извънреден кръг,

Фигура 1: Общ брой на подадени и одобрени проекти



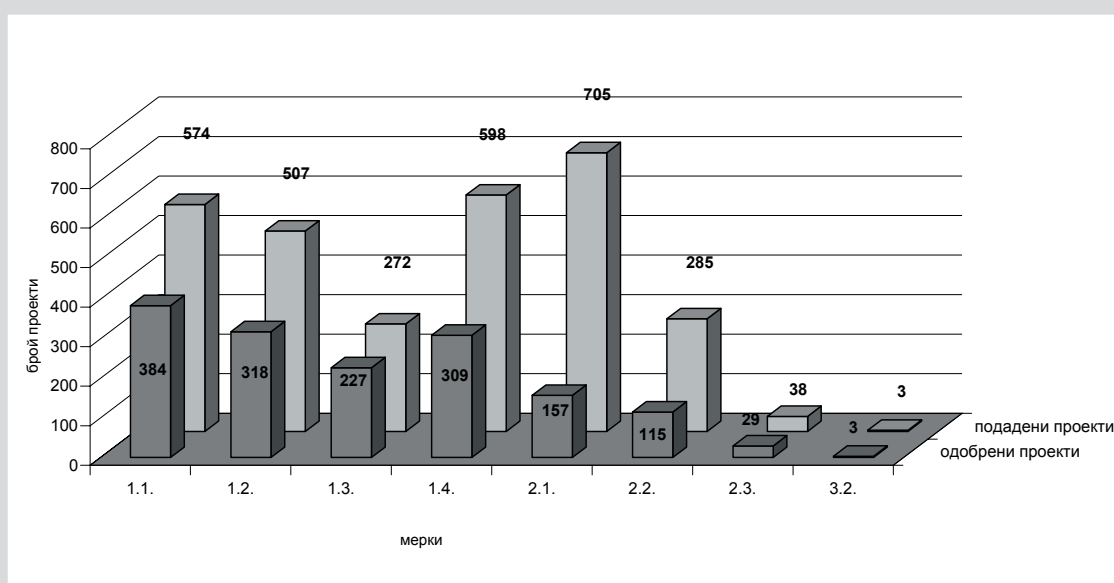
⁵⁶ 1. Кръг за мерки 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1 и 2.2 от 15 април до 15 май 2002 г.; 2. Кръг за мерки 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 2.1 и 2.2 от 25 септември до 6 ноември 2002 г.; 3. "Кръг, предназначен за ликвидиране на последиците от наводненията през месец август" за мерки 1.1, 1.2, 2.1 и 2.2 от 2 до 13 декември 2002 г.; 4. Кръг за мярка 2.3а) от 3 до 28 февруари 2003 г.; 5. Кръг за мерки 1.1, 1.2, 1.3 и 1.4 от 9 до 30 април 2003 г.; 6. Кръг за мярка 2.3б) от 1 до 12 септември 2003 г. Мярка 3.1 (2003 г.): Кръг I от 7 до 22 април; Кръг II от 26 май до 6 юни; Кръг III от 8 до 24 юли; Кръг IV от 10 до 17 септември; Кръг V от 13 до 20 октомври 2003 г.

⁵⁷ Считано от 12 август 2002 г., територията на Чешката Република беше обявена за район, пострадал от природно бедствие и наводненията бяха окачествени като "катастрофални", тъй като доведоха до понижаване на стойностите на брутния вътрешен продукт на Чехия с около 3-5%. Регламент № 1268 на Съвета внесе поправки в предходния - № 696/2003 г. от 14 април 2003 г. Освен средствата, разпределени в рамките на първоначалния бюджет, някои от средствата бяха преразпределени от мерките, които получиха акредитацията си по-късно и поради това беше невъзможно средствата да бъдат изразходвани (2.3, 3.1).

предназначен за ликвидиране на последиците от наводненията), докато броят на проектите, представени в рамките на Приоритет 2, свързан с развитието на селските райони, слабо се понижаваше. В същото време, в случая със земеделските мерки, успеваемостта в първия кръг беше около 90%, а във втория - едва 60%, тъй като конкуренцията се увеличи в хода на програмата. Причината за това се крие в положителния характер на опита от първия кръг. Обратно, търсенето на финансиране в рамките на мерките за развитие на селските райони (2.1 и 2.2), което през първия кръг беше пет пъти по-голямо от обема на разпределените за целта средства, намаля значително, след като голяма част от проектите не получи одобрение през първия кръг. Въпреки това, успеваемостта остана като цяло ниска (20% до 40%).

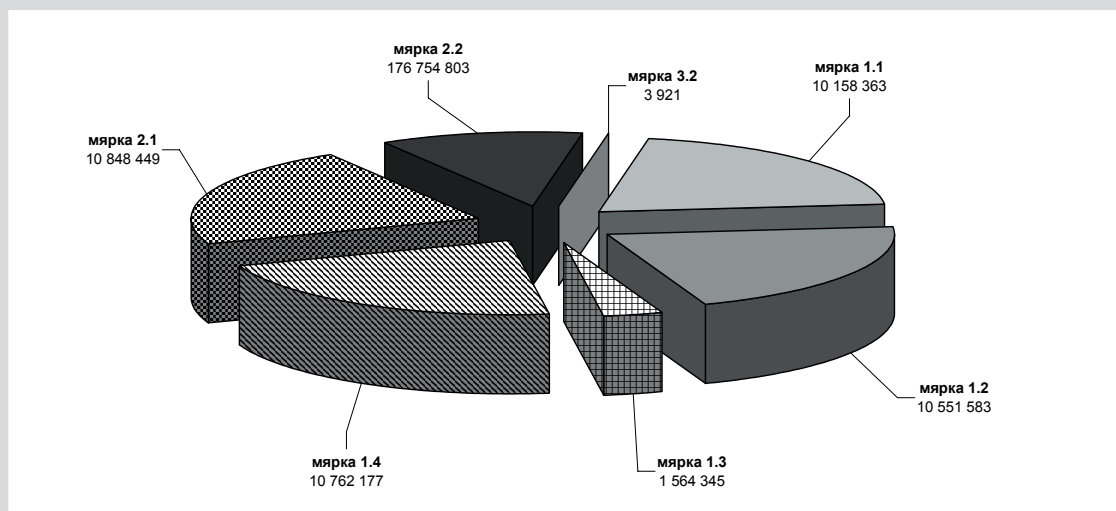
Финансовата ефективност на програмата беше много висока⁵⁸, като се има предвид факта, че вече съществуваша допълнителни ангажименти от 15% осъществени на базата на актуалното развитие и нивото на неуспех на одобрените проекти. По този начин Чешката Република успя да изразходи 100% от средствата, финансирани съвместно с Комисията. Допълнителните ангажименти от 15% бяха реализирани като трансфер на ангажименти, поради честите откази от сключване на договори по време на изпълнението на проектите от страна на бенефициентите, чиито приоритети претърпяха съществени промени след присъединяването на Чешката Република към Европейския съюз или поради липса на изпълнение в следствие на банкрут, закриване на производство, намаляване на продажбите и т.н. В случай на изчерпване на средствата, проектите следваше да бъдат финансирани от държавните фондове.

Фигура 2: Брой подадени и одобрени проекти по мерки



⁵⁸ Общият размер на обществените фондове, разпределени в Чешката Република от 2000 г. до 2003 г. е 123 169 115 евро, от които участието на Общността възлиза на 75%, което се равнява на 91 987 860 евро. Въпреки това, съществуват още 17 313 663 евро под формата на ангажименти, които не са включени в бюджета, т.е. 15% допълнителни средства, разпределени както следва: 64% за Приоритет I и 43% за Приоритет. За Приоритет III ангажиментите са под нивото на бюджета. Средствата, неизразходвани по мярката 2.3, свързана с екологосъобразното земеделие, която получи акредитация едва през 2003 г. и средствата по Приоритет 3 (3.1 и 3.2) бяха преразпределени главно в другите два приоритета, като пренасочването стана главно към мерките за инвестиции в земеделските холдинги и отчасти към Приоритет 2, по-специално за целите на обновяването и развитието на селата. Следователно, общият обем на ангажиментите постепенно намалява, като очакваната, свързани с нивото на неуспех на проектите е между 10-20%. Балансът на ангажиментите следва да бъде постигнат до края на 2006 г. От 2002 г. до 2003 г., бяха разпределени също и фондове, предназначени за нуждите на 86 проекта, които не са получили одобрение през предходните кръгове, поради недостиг на финанси (мерки 1.2, 2.1 и 2.2).

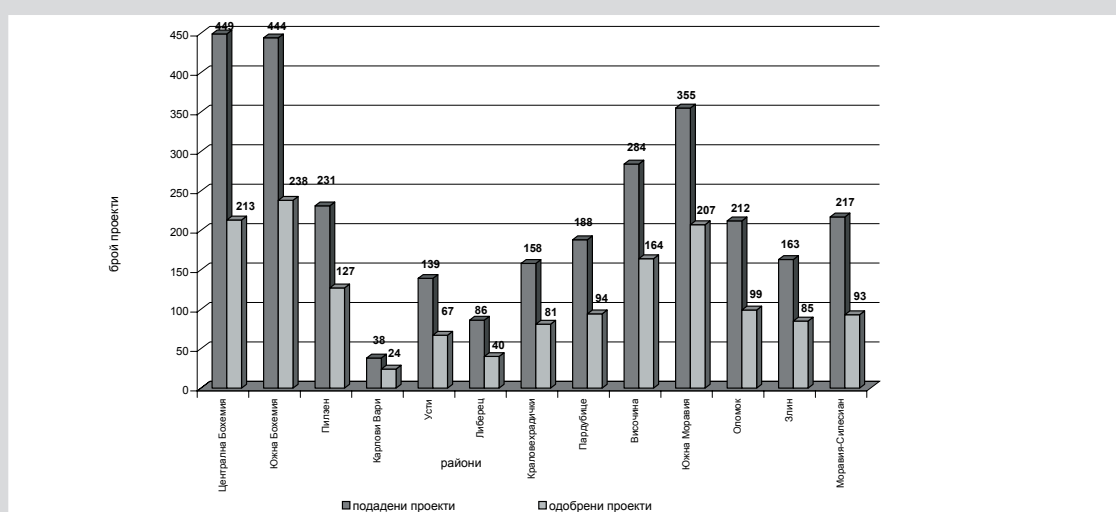
Фигура 3: Размер на плащанията за 2003 г. по мерките



Анализът на регионалното разпределение на кандидатурите за изпълнение на проекти и получените одобрения показва, че съществува системно несъответствие между броя на представените проекти. То се наблюдава между провинциите с висока степен на активност, като например Централна Бохемия, Южна Бохемия, Южна Моравия и Височина (Vysocina), които представляват селски региони с висок дял на земеделието, стабилно население и тради-

ционни социални структури, от една страна и провинциите със сравнително ниски резултати от изпълнението на проектите, като например провинциите Северна Бохемия (Карлови Вари) и Моравия-Силесиан (Moravia-Silesian), които се отличават с високо индустриално производство, нисък дял на земеделието и висока степен на безработицата. При първата група активността, свързана с представянето на проекти е по-висока.

Фигура 4: Регионално разпределение на подадени и одобрени проекти



Изпълнението на програма САПАРД в Чешката Република

План за развитието на земеделието и селските райони (План САПАРД)

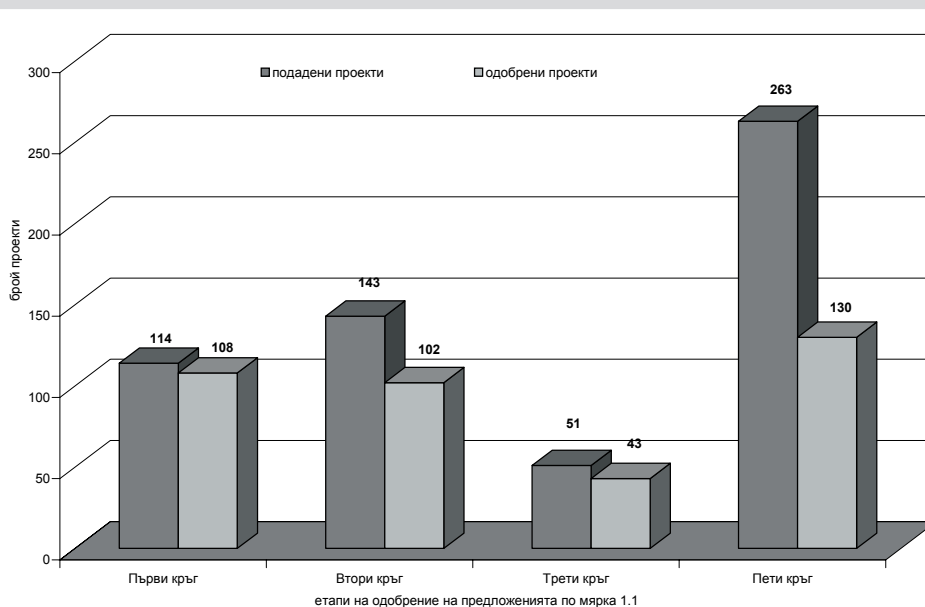
Планът на Чешката Република за програма САПАРД беше одобрен като "Програма за развитието на земеделието и селските райони" с решение, взето в съответствие с член 4 (5) от Регламент (ЕС) № 1268/1999 г. от 26 октомври 2000 г. При спазването на този Регламент бяха формулирани 3 приоритета: Повишаване на конкурентоспособността на земеделието и преработвателната промишленост, което включва въвеждането на качествените и хигиенни стандарти на Съюза; Устойчиво развитие на селските райони, което фокусира вниманието върху околната среда и подпомагането на диверсификацията на дейностите и доходите в селските райони; Условия за пълното използване на програмата, подпомагаща изпълнението на мерките в рамките на първите два приоритета и изпълнението на програмата.

Важност и ефективност на мерките

Приоритет 1 - Повишаване на конкурентоспособността на земеделието и преработвателната промишленост

Мерките в областта на земеделието бяха разработени с цел въвеждане на достиженията на европейското законодателство в районите, в които изпълнението е твърде бавно и неговият провал би довел до невъзможността холдингите да покрият изискванията, свързани със стандартите и нормите, след присъединяването към Европейския съюз. Тъй като нуждите, свързани с подобряването на ситуацията в този сектор излизат извън рамките на средствата, разпределени от програма САПАРД, беше взето решение обхватът на допустимите разходи в рамките на Приоритет 1 да бъде сериозно ограничен, за да може да задоволи най-належащите нужди. Първата мярка по отношение на инвестициите в земеделските стопанства, която е свързана много тясно с устойчивостта на сектора, зает с производството на първична продукция⁵⁹, предста-

Фигура 5: Брой подадени и одобрени проекти по мярка 1.1

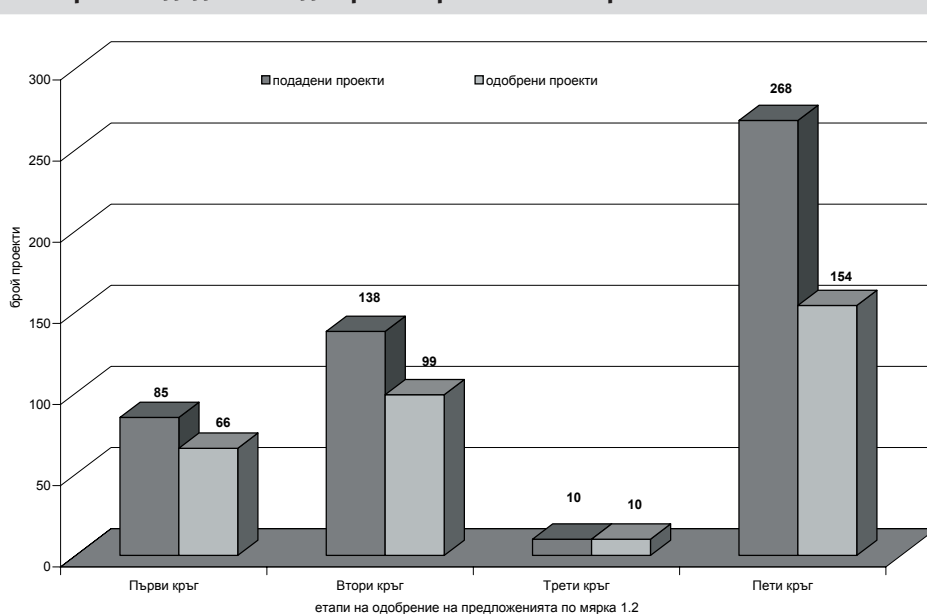


⁵⁹ Регламент на Съвета 1257/999, Глава 1, член 4.

вляваше опит за прилагане на законодателството за развъждане на селскостопански животни във ферми, подобряване съхранението на плодове и зеленчуци и реконструкцията на резервоарите за съхранение на торове. В Чешката Република съществува много ниска информираност по отношение на стандартите на Европейския съюз, свързани с отглеждането на животни, хигиенните условия и околната среда, което води до тяхното неправилно прилагане (1.1.1). Съществува също така и неотложна нужда от подобряване на съхранението на плодове и зеленчуци от гледна точка на хигиенните стандарти и модерните технологии за съхранение. Целта е да се увеличи делът на производителите на първична продукция (1.1.2) и да се извърши реконструкция на резервоарите за съхранение на торове, за да се покрият изискванията на директива за нитратите 91/676/ЕЕС преди 2006 г. (1.1.3). В рамките на

четири кръга бяха представени общо 573 проекти, от които бяха одобрени 384. Успеваемостта при изпълнението е около 60-70%. Като се вземе под внимание сравнително краткия период на изпълнение, ефективността на всички 3 подмерки беше доста висока⁶⁰. Втората мярка, свързана с производството и дистрибуцията на земеделските и рибни продукти също целеше развитието на сектора, зает с производството на първичната продукция и хранително-вкусовата промишленост чрез модернизирането на технологиите и подкрепата на местното производство. По време на периода на изпълнение бяха подбрани 329 проекта, което свидетелства за сравнително висока реализация на оперативната цел от около 54 - 82 % от общо 400-600 проекта.

Фигура 6: Брой подадени и одобрени проекти по мярка 1.2



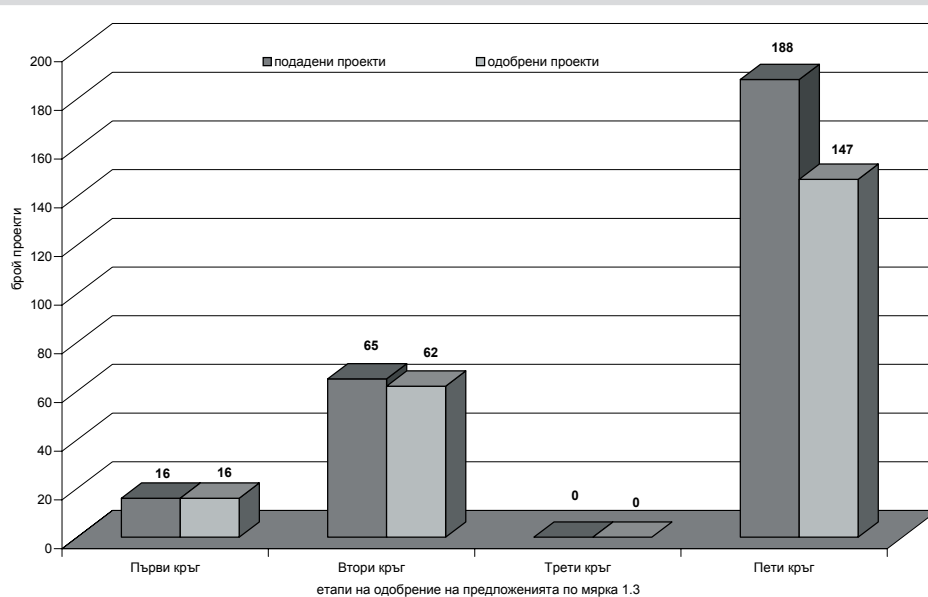
⁶⁰ По отношение на подмярката 1.1.1, 40-60% от помещенията за едрия рогат добитък и 88% от от помещенията за свине не съответстват на изискванията на законодателството в Чешката Република, от които едва 3% от помещенията за едрия рогат добитък (13 200 глави) и 15% от помещенията за свине (24,000 глави) се предвиждаше да бъдат реконструирани в рамките на програма САПАРД. Оперативната цел, свързана с предоставянето на подпомагане за 360-390 проекта бе изпълнена на 62-67%, тъй като ангажиментите по осигуряване на ресурси засегнаха само 242 проекта. В края на 2003 г., бяха завършени проектите по реконструкцията на 88 896 m² от помещенията за едрия рогат добитък и 79 798 m² от помещенията за свине. Що се отнася до под-мярката 1.1.2, според изискванията следваше да бъде разширен капацитетът за съхранение на плодове и зеленчуци - по 30,000 тона всяко, като 20% от тези рекон-струкции следваше да бъдат финансирани от програма САПАРД. Целта беше изпълнена на 42% или реконструираният капацитет бе 25 249 тона. По отношение на подмярката 1.1.3, оперативната цел бе изпълнена на 44%.

⁶¹ Производството и дистрибуцията на неземеделски продукти попаднаха в обхвата на мярка 2.2.

Въпреки това, подмярката, свързана с производството и дистрибуцията на регионалните земеделски продукти⁶¹ имаше много ниска активност що се отнася до представянето на проекти (ефективността беше 26%). Липсата на интерес към тази мярка беше последица от доста усложнената процедура по признаването на "регионалната принадлежност" на продуктите, което убеди фермерите да изберат общите производствени методи. Освен това, въвеждането на класификацията SEUROP за продукцията на кланиците и на системата HACCP в рамките на мярката 1.3 във връзка с подобряването на контрола върху качеството и защита на потре-

бителите беше също много важно, тъй като основната цел тук се състоеше в повишаването на конкурентоспособността, а оттам и ускорянето на устойчивото развитие на хранително-вкусовия сектор. Подмярката, свързана със системата HACCP беше много ефективна, особено що се отнася до млекодобивния и млекопреработвателния сектор⁶². От друга страна, подмярката, която имаше за цел въвеждането на системата SEUROP се провали напълно - ефективността ѝ беше 5%.

Фигура 7: Брой подадени и одобрени проекти по мярка 1.3



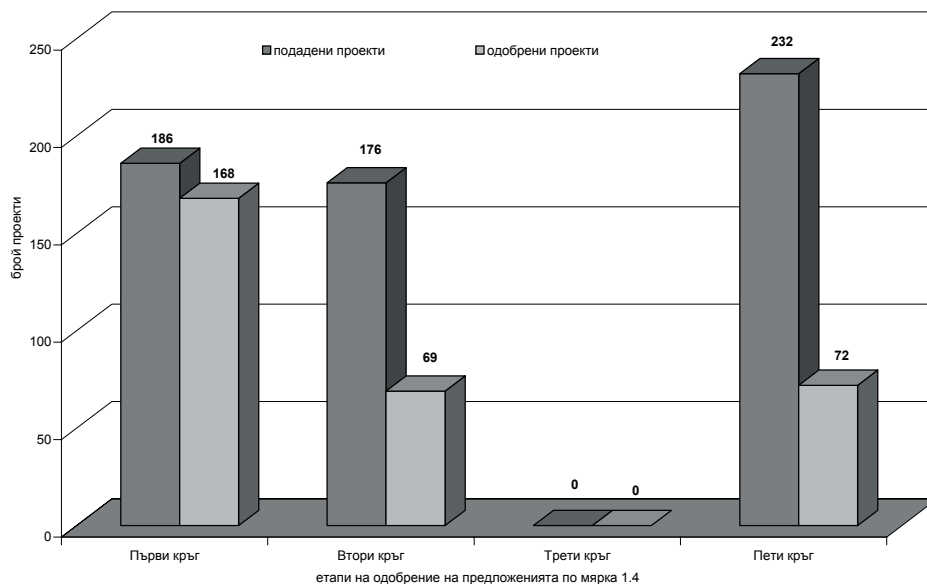
⁶¹ Производството и дистрибуцията на неземеделски продукти попаднаха в обхвата на мярката 2.2.

⁶² Изпълнението на тази мярка бе ограничено в сектора, свързан с производството и преработката на мляко и месо. Ефективността в сектора, свързан с производството и преработката на мляко беше 100%, а ефективността в сектора, свързан с производството и преработката на месо - 42%. Въпреки това, едва 11 проекта бяха одобрени в рамките на подмярката 1.3.1, от общо 232 представени.

Липсата на интерес към споменатата мярка доведе, от една страна, до едно неоптимално планиране на старта на програмата по отношение на въвеждането на ефективно национално законодателство⁶³, а от друга страна, до забавяне на реакцията на холдингите в преработвателния сектор, които не бяха обект на достатъчно влияние от страна на държавата. Като цяло, фермерите бяха по-добре подготвени и реагираха по-гъвкаво от преработвателите, въпреки, че последните разполагаха на практика с по-висок капацитет за изпълнение на проектите.

Консолидацията на правата върху собствеността на фермерите, притежатели на парцели, функционалните и пространствени промени, засегнали парцелите, тяхното разделяне или обединяване, осигуряването на достъпа до тях и ликвидирането на границите им трябваше да се гарантира от процеса на преразпределението на парцелите, който в Чешката Република започна през 1991. Въпреки това, този процес все още не е завършен, което оказва сериозно влияние върху инвестициите в земеделския сектор. Отдаването на лизинг все още не е стабилизирано като практика и обикновено

Фигура 8: Брой подадени и одобрени проекти по мярка 1.4



⁶³ Съгласно националното законодателство - Указ № 147/1998 г. Coll., и Директива 98/83 на Съвета, компаниите-производители на храни бяха задължени да въведат от 1 януари 2000 г. системите HACCP. Системата SEUROP за обща класификация на продукцията на кланиците бе въведена масово през 2001 г. Въпреки това, законодателството допускаше въвеждането на тази система и през следващите две години. В началото на 2003 г., Държавната ветеринарна администрация издаде наредба, която съдържа предписания по отношение на ветеринарните и хигиенни норми, които следва да бъдат въведени от страна на холдингите до края на годината. В противен случай, холдингите бяха изправени пред закриване. Някои от холдингите не се съобразиха с тази наредба и дейността им беше забранена.

⁶⁴ Общата сума, разпределена в рамките на програма САПАРД (2000 - 2006 г.) обхваща 17,6% от общите нужди, свързани с изграждането и обновяването на пътищата и подобряването и опазването на околната среда (50 000 хектара) в Чешката Република. Проектите, свързани с прилагането на антиерозионните мерки се очаква да обхванат 21 579 хектара, които представляват 43% от оперативната цел. След изпълнението на проектите се очаква трикратно увеличаване на дължината на пътищата - 25 820 км. Малка част от това разширяване се предвижда да обхване изграждането на 46 км. биокоридори. Що се отнася до подмярка 1.1.2, програма САПАРД обхваща 12,3% от цялостните нужди, свързани със съставянето на дигитални карти на Чешката Република, като от определените в оперативната цел 86 000 хектара, едва 25% са

договорите се сключват за кратки периоди, а това често довежда до невъзможността фермерите да вземат заем или да търсят финансиране, особено що се отнася до мерките, свързани с екологосъобразното земеделие. По този начин мярка 1.4 е особено значима и ефективността на изпълняваните проекти е задоволителна, особено в случая с подмярка 1.4.1, която беше реализирана на 43%⁶⁴.

картографиран. Въпреки това, оперативните цели бяха фиксирани на базата на фондовете, определени за периода 2000 - 2006 г., докато в действителност фондовете бяха разпределени само за периода 2000 - 2003 г., във връзка с присъединяването на страната към Европейския съюз през месец май 2004 г.

Като цяло, през трите кръга, предназначени за представяне на проекти в рамките на мярка 1.4, свързана с подобряването на положението със собствеността върху земята и парцелирането, бяха представени 598 проекта с високо качество, като от тях за изпълнение бяха одобрени 309. Благодарение на подкрепата, в някои от областите процесът на парцелиране беше завършен със създаването на унифицирана дигитална карта.

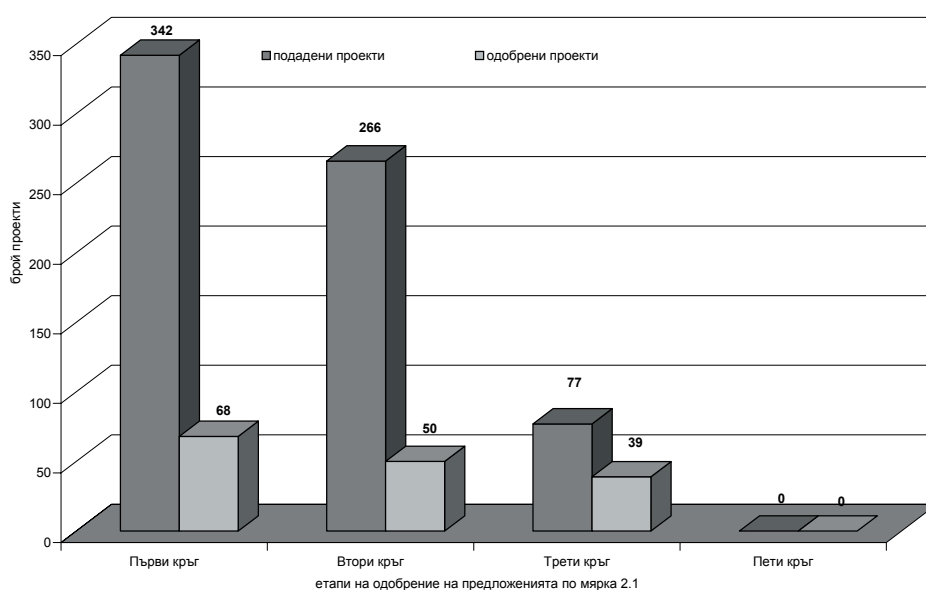
По отношение на мярка 1.1, особено що се отнася до проектите, изпълнени в рамките на подмерки 1.1.1 и 1.1.3, влиянието върху околната среда беше значително, въпреки, че първоначалните цели на инвестициите не бяха свързани с предлагането на подкрепа, насочена към екологосъобразното земеделие. Мярка 1.3 имаше особено силно влияние върху околната среда, тъй като тя засягаше хигиенните норми. Що се отнася до мярка 1.4, не съществуват явни доказателства за непосредствения ефект върху околната среда от нейното изпълнение. Въпреки това, по-ефективното транспортиране на консумативите и продукцията на фермите, благодарение на изградените пътища, ще ограничи негативното влияние върху околната среда.

Приоритет 2 - Устойчиво развитие на селските райони

Като цяло можем да обобщим, че мерките, свързани с развитието на селските райони (2.1 и 2.2), които се намират сред отговорностите на Министерството на развитието на селските райони, бяха твърде общи. Това беше резултат от една страна от принципното несъответствие между ясно определените земеделски мерки, със строго фиксираните допустими разходи в рамките на Приоритет I и от друга страна, от общите мерки, свързани с развитието на селските райони, които позволяват финансирането на множество разнородни проекти, които обхващат дейности от закупуването на автобуси, преминават през реставрирането на исторически сгради и достигат до строителството на домове за възрастни хора. Отсъствието на по-строго определение за допустимите разходи доведе до представянето на прекалено висок брой проекти, от които бяха одобрени едва около 22%. развитието на селата и инфраструктурата на селските райони, което попада под обхвата на мярка 2.1, е тясно свързано със задоволяването на най-належащите нужди, що се отнася до повишаването на конкурентоспособността на селските райони и на тяхната инфраструктура в Чешката Република, наред с прилагането на Общата селскостопанска политика⁶⁵. Общо 704 проекта бяха представени от общините, които бяха единствените бенефициентите в рамките на тази мярка, като едва 200 от тях бяха одобрени, тъй като търсенето рязко надвишаваше разпределените средства.

⁶⁵ Регламент 1257/1999 г. на Съвета, Глава IX, член 33.

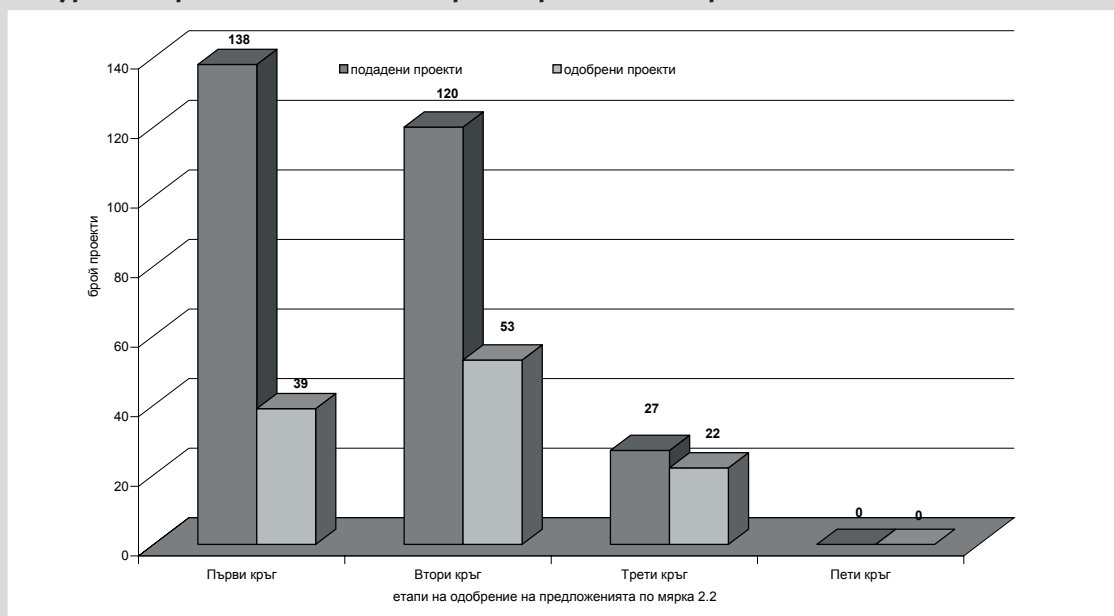
Фигура 9: Брой подадени и одобрени проекти по мярка 2.1



По-голямата част от проектите, които получиха финансиране бяха насочени към реставрирането на стари сгради и реконструкцията и обновяването на инфраструктурата. Освен това, акцент беше поставен и върху изпълнението на многофункционални проекти. Въпреки това, съгласно междинната оценка, ефективността не може да бъде оценена, тъй като нито една оперативна цел не е била определена. В допълнение следва да се отбележи, че мярка 2.2, която беше насочена към развитието на бизнес органи-зациите в селските райони, беше също много актуално по отношение изпълнението на националния приоритет, свързан с предоставянето на подкрепа, предназначена за

основаването и развитието на малки и средни предприятия, както и за диверсификацията на бизнес дейностите, с цел гарантиране на устойчивото развитие на селските райони и неутрализиране на ефектите от негативните демографски процеси, които са последица от намаляването на земеделското производство. Въпреки това, мярката фокусираше вниманието по-скоро върху предоставянето на подкрепа на вече съществуващите бизнес организации, тъй като от одобрените в рамките на тази мярка 147 проекта, общо 61% от средствата бяха разпределени за целите на развитието на вече съществуващи малки и средни предприятия.

Фигура 10: Брой подадени и одобрени проекти по мярка 2.2



Ефективността не е особено висока по отношение на броя на проектите, като се имат предвид очакванията, заложи в Плана за програма САПАРД⁶⁶. Въпреки това, мярката беше много ефективна по отношение на създаването на нови работни места: бяха създадени 1 600 постоянни работни места, което се равнява на 80% от предварително определената оперативна цел, представена в Плана за програма САПАРД.

В рамките на Приоритет 2, мярка 2.3, свързана с методите на екологосъобразното земеделско производство, беше изпълнена в 5 природно защитени пилотни района, отличаващи се със своите географски, природни и земеделски характеристики⁶⁷, като целта беше да се осигури разнообразие в типовете управление. Чрез изпълнението на тази мярка, държавните власти целяха да придобият опит за бъдещото прилагане на програми в сферата на екологосъобразното земеделие в рамките на Хоризонталния план за развитие на селските райони. Мяр-

ката беше разработена по особено усложнен начин, за да се тестват определени управленски практики, приспособени към нуждите на всеки отделен район⁶⁸. Следва да подчертаем, че тази мярка беше тясно свързана с основните заплахи за околната среда на Чешката Република, като например обезлюдяването на земите, промените в начините на управление, високият дял на обработваемата земя и интензификацията на земеделското производство. Наред с това, тя беше и в съответствие с Регламент (ЕС) 1257/1999 г. на Съвета⁶⁹. Усещаше се липсата на подкрепа от страна на Министерството на околната среда, свързана със забавянето на изграждането на мрежата Natura 2000, разработена съгласно Директивите за птиците и хабитатите. Тези директиви бяха вече взети под внимание при планирането на мярката в някои пилотни райони (т.е. защитата на птиците в Поодри). Общо 36 проекта получиха одобрение, а едва в два от пилотните райони⁷⁰ оперативните цели бяха изпълнени.

⁶⁶ Между 500 и 800 проекта се очакваше да бъдат изпълнени при ефективност от 21%, наред със създаването на 2 000 работни места на пълен работен ден.

⁶⁷ Бланик (Blaník) - влажни и плодородни пасища, Биле Карпати (Bílé Karpaty) - сухи, полуестественни пасища, богати на биологични видове, Моравски Крас (Moravský Kras) - пещери, разположени под земи, които са годни за интензивна обработка, Литовелске Поморави (Litovelské Pomoraví) - пасища, разположени в мочурливи местности, Подри (Podolí) - влажни алувиални пасища, отличаващи се с богато разнообразие на птици.

⁶⁸ Мярката LFA, която разполага с най-високия дял средства, разпределени за Хоризонталния план за развитие на селските райони, не беше включена в мярката 2.3, тъй като функционалната система в Чешката Република вече работеше - Националният план за екологосъобразно земеделие 505.

⁶⁹ Чешката Република получи разрешение за прилагането на член 23 от Регламент (ЕС) 1257/1999 г. на Съвета във връзка с 5-годишния ангажимент за екологосъобразно земеделие. По този начин мярката 2.3 се вмести в споразуменията за четири, а в някои случаи и за една година в съответствие с Националния план за екологосъобразно земеделие.

⁷⁰ В пилотния район Бланик (Blaník) само един фермер се придържахме към мярката.

*Приоритет 3 - Условия за пълното
оползотворяване на Програмата*

По отношение на мярка 3.1, свързана с професионалното обучение, селекцията на проектите беше извършвана от Института по земеделие и информация за храните, който играе ролята на държавна организация (бенефициент), изпълняващ разрешителни функции. Институтът подготвя поканите за представяне на предложения за извършването на обучителните дейности, които се предоставят от страна на регистрирани субекти, работещи в сферата на образованието. Изпълнението на мярката беше полезно, тъй като финансовата подкрепа беше предназначена за повишаване нивото на знанията и уменията на фермерите, лесничите и хората, заети с извършването на други дейности, свързани с природните условия на селските райони, както и с обучението на експертите, които следят за качеството. Тъй като обхватът на основните обучителни теми, обявени в рамките на мярката от Ръководния орган, обхващаха и дори надхвърляха целия обем от дейности по програмата, можем да заключим, че тази мярка се намира в пълно съответствие с Приоритети 1 и 2. Въпреки това, поради сравнително късното ѝ акредитиране⁷¹, което доведе до значително забавяне на публикуването на поканата за представяне на предложения и изпълнението на проектите, ефективността все още не би могла да бъде оценена. Освен стриктната от гледна точка на административните изисквания процедура, свързана с представянето на предложения и краткия срок за това, дейността на Института по земеделие и информация за храните беше ограничена от наръчника на Европейската комисия "Покани за представяне на предложения", според който за всяка обучителна тема следва да има най-малко трима кандидати⁷², за да се извърши селекцията. Що се отнася до условията, които се оказаха слаб мотив за обучаващите институции да вземат участие в изпълнението на тази мярка без да има полза от това (допустимите разходи бяха свързани само с текущите разходи⁷³), почти половината от обучителните теми

бяха елиминирани поради липсата на три качествени предложения, представени за всяка отделна тема. През 2003 г. бяха подписани общо 34 договора, 19 от които бяха вече изпълнени. Въпреки това, присъствието на семинарите беше доста високо, особено що се отнася до периода непосредствено преди присъединяването на 1 май 2004 г. Това е доказателство за големия интерес на крайните бенефициенти. Освен това, недостатъците, свързани с планирането на процедурата за представяне на предложения, бяха до голяма степен отстранени в Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие" на базата на опита, натрупан при реализацията на програма САПАРД. Към днешна дата кандидатите могат да представят по време на първия кръг само рамката на предложението, при което подробното разработване на проекта не е необходимо преди да е взето решението предложението да бъде прието.

Практическото значение на мярка 3.2, свързана с техническото подпомагане, се основава на факта, че тя обхваща оперативните задачи на Ръководния орган, свързани с извършването на наблюдение и оценка⁷⁴. Въпреки, че резултатите от изпълнението на тази мярка все още не могат да бъдат оценени, може да се очаква, формулираните оперативните цели ще бъдат постигнати. Дейностите, свързани с наблюдението на въпросите по въвеждането на екологосъобразно земеделие, които представляват отправна точка, маркираща ситуацията при пилотните проекти, които следва да бъдат изпълнени в рамките на мярка 2.3, имат важно практическо значение. Въпреки това, като се вземе под внимание фактът, че не съществуват дейности по наблюдение, които да засягат други мерки, попадащи в обхвата на тази мярка, качеството на системата за наблюдение ще бъде подобрена единствено във връзка с мярка 2.3. Освен това, срещите и годишните доклади⁷⁵ на Националния

⁷¹ Само 12% от цената на проектите се разпределяше за покриване на разходите на изпълнителите на проектите.

⁷⁴ Двете основни теми и дейности в рамките на тази мярка бяха: наблюдението на Програмата (наблюдение на мярка 2.3, свързана с въвеждането на екологосъобразното земеделие, техническата подкрепа, предоставяна при срещите на Националния комитет по наблюдение на програмата САПАРД, подготовката на годишните доклади), наред с оценката на Програмата.

⁷⁵ До 2004 г. бяха изготвени три годишни доклада - за годините 2001 г., 2002 г. и 2003 г. (виж www.SAPARD.cz).

⁷¹ На 1 август 2003 г.

⁷² За проекти от 9 670 евро до 64 516 евро.

комитет по наблюдение на програма САПАРД имат практическо значение за дейностите, които са задължителни за изпълнението на програмата. Що се отнася до ефективността, годишните доклади се отличават с високо качество и предлагат комплексна информация за изпълнението на Програмата. Независимо от това, съгласно междинната оценка и препоръките, изпълнението на проекта "Комуникационна стратегия за неправителствените организации" е слабо, незадоволително и фокусирано върху една ограничена целева група. Накрая следва да отбележим, че мярката, свързана с предоставянето на техническо подпомагане допринася за значителното улесняване на изпълнението на програмата. Въпреки това, разработването на тази резервна мярка е лишено от прилагането на директен подход към мерките.

Оценка на постиженията и недостатъците

В хода на консултациите бяха разкрити тенденциите и недостатъците, които станаха факт по-късно по време на различните кръгове, като например високия брой на качествените проекти за мярка 1.4, свързана с подобряването на положението със собствеността върху земята и реорганизацията на парцелите, извършвана от страна на държавните поземлени регистри. Последните имаха опит в представянето на проекти. От друга страна, най-нисък беше броят на проектите, представени във връзка с подмерките за въвеждането на регионалните продукти и системите SEUROP и HACCP. Липсата на добре разработени проекти се дължеше отчасти на забавената реакция на фермерите, на които им липсваше опит в търсенето на финансиране. Те не се възползваха от възможността да получат безплатни консултации. Фермерите бяха често обезсърчавани от обема на информацията, която се изискваше в допълнение към кандидатурата за изпълнение на проектите, независимо от техния мащаб. С цел гарантиране на правилното изпълнение на проекта от страна на кандидата, последният трябваше да представи обемисти и скъпоструващи анекси, като например функционален анализ, писмено съгласие от банката, удостоверяващо съгласието за отпускане на кредит, документ, удосто-

веряващ липсата на задължения, строителни книжа - те всички бяха изисквани от страна на държавните власти, наред с кандидатурата, без каквато и да било гаранция, че проектът ще бъде одобрен⁷⁶. От една страна, за администрацията беше невъзможно да изисква анексите след одобряването на проектите, с което биха се намалили разходите на неуспелите кандидати. В случай на неизпълнение на даден одобрен проект, средствата, за които вече е поет ангажимент, трябваше да бъдат пренасочени към друг кандидат, което би наложило провеждането на нова процедура за подбор на проекти. От друга страна, в случая с малките проекти, обемът на изискваните документи не съответстваше на рисковете, свързани с предоставянето на безвъзмездното подпомагане.

Като цяло, изпълнението на земеделските мерки беше много ефективно и ефикасно. Що се отнася до ефикасността, опазването на здравето на животните се подобри значително във фермите, които инвестираха средства в рамките на подмерки 1.1.1 и 1.1.3. По отношение на хигиенните норми, качеството на произведените продукти беше значително повишено и 64,4% от бенефициентите покриха стандартите на Европейския съюз, благодарение на подкрепата. По отношение на мярката, свързана с производството и дистрибуцията, положителните ефекти се наблюдават при повишаване на рационалното използване на производствените фактори, подобреното качество на продуктите, намалените производствени цени и създадените работни места благодарение на предоставената подкрепа. Въпреки това, следва да се подчертае, че инвестициите в рамките на тези три мерки бяха съсредоточени върху краткосрочното подобряване на положението, като се има предвид перспективата за членството в Европейския съюз, вместо да бъдат насочени към устойчивото повишаване на конкурентоспособността. Въвеждането на постиженията на европейското законодателство обаче, доведе до постигането на устойчиви резултати. Без-

⁷⁶ Съгласно правилата, валидността на всички анекси изтича 3 месеца след тяхното издаване, което означава, че в случай на отказ, кандидатът се задължава да представи актуални сертификати, за да получи право да участва в следващия кръг на приемане на кандидатури. Това обезкуражи много от кандидатите.

спорно е, че чешкият план за програма САПАРД се основаваше върху първичната продукция и само в малка степен върху диверсификацията на земеделските дейности, които се разглеждат като основна ос на Общата селскостопанска политика. Предварителният кръг разкри тази особено важна и устойчива тенденция, свързана с факта, че проекти представят предимно големите земеделски кооперации, докато проектите на по-малките оператори на практика липсваха. В Чешката Република съществува малък брой малки и средни предприятия⁷⁷ и нивото на тяхното техническо обезпечаване и на човешките им ресурси не покриват изискванията на програмата. Освен липсата на опит и капацитет за разработване на добри проекти, наред с липсата на финанси, които да бъдат вложени в получаването на професионални консултантски услуги⁷⁸, основна пречка беше икономическата нестабилност на малките и средни предприятия, които разполагаха с по-ограничен достъп до банково кредитиране, тъй като не са в състояние да преминават селективния процес. Освен това, в съответствие с критериите за оценка, валидни за мерки 1.1, 1.2 и 1.3, големите и стабилни компании с дългогодишна история, получаваха повече точки. Тенденцията, свързана с предоставянето на подкрепа на големите и стабилни холдинги с дългогодишен опит се наблюдаваше и по отношение на мярката 1.2, насочена към развитието и диверсификацията на икономическите дейности.

Подкрепата в рамките на мерките, свързани с развитието на селските райони доведе до постигането на множество положителни резултати, които се отнасят до повишаването на качеството на живота на местното население, опазването на културното наследство на селските райони, свър-

даването на нови работни места и развитието на съществуващите малки и средни предприятия. По този начин следва да се постигне устойчивото развитие на селските райони. От една страна, обхватът на допустимите разходи беше доста широк, като се има предвид ограничените размер на средствата, определени за развитието на селските райони в рамките на мерки 1-3. Освен това, този обхват не се базираше на идентифицирането на реалните и най-належащи нужди на отделните региони. От друга страна, изпълнението на мерките, свързани с развитието на селските райони допринесе за идентифицирането на най-належащите нужди за целите на следващия програмен период и структурното подпомагане от Европейската комисия. Съществуваха обаче някои несъответствия между нивото на мярката и нивото на нейното изпълнение, поради липсата на ограничения при изграждането на структурата по мярката. Финансираните проекти не допринесоха особено за диверсификацията на фермерските дейности, тъй като само няколко проекта, свързани със селския туризъм, регионалните неземеделски продукти и производството на алтернативни източници на енергия, получиха подкрепа. Мярката фокусира вниманието си върху основаването на нови бизнес организации и разнообразяването на доходите на фермерите, докато след изпълнението на Програмата, поотделно диверсификацията на фермерските дейности и селският туризъм разполагаха с дял от 10 %. Въпреки, че са налице положителни резултати, свързани със сигурността на съществуващите работни места и създаването на нови, което допринася за устойчивото развитие на селските райони, традиционната икономическа структура остана непроменена. Като цяло може да се заключи, че програмата беше организирана до голяма степен в полза на съществуващите вече бизнес организации, като това се отнася както за мерките, насочени към земеделието, така и към мерките, свързани с развитието на селските райони.

По отношение на мярката, свързана с екологосъобразното земеделие (освен, че тя се застъпва с Националния план за еколого-съобра-

⁷⁷ Около 8 000 фамилни ферми.

⁷⁸ На теория, всички кандидати следва да разполагат с възможности за самостоятелно разработване на проект, като се има предвид високото качество на консултантските услуги, предлагани от регионалните клонове на Агенцията по програмата САПАРД и детайлният план и ръководствата, публикувани в Интернет. Въпреки това, разработването на даден проект изисква много време и човешки ресурси, с които малките и средни предприятия не разполагат. За проектите, които генерират печалба над 5 милиона чешки крони, което съответства на 138 900 евро, се изискваше извършването и представянето на функционален анализ, което предполага влягането на много средства и следва да бъде предоставено за подготовка на трета страна, притежаваща необходимите професионални качества. За проектите, които генерират печалба под 5 милиона чешки крони, следваше да се представи бизнес план, наред с изискваното проучване на пазара.

зно земеделие 505, а това, от своя страна води до ниско участие в някои райони, които е следвало да бъдат обхванати при създаването на мярката) ниската степен на участие на фермерите беше резултат от липсата на опит при прилагането на по-сложни системи за управление на земите от страна на местните власти и фермерите. Независимо от факта, че основната цел на мярката 2.3 беше свързана с изпробването на целия набор от бъдещи хоризонтални мерки в сферата на екологосъобразното земеделие на територията на малките райони, като това следва да бъде постигнато чрез прилагането на определени системи за управление на местно ниво, потенциалният размах на дейностите в сферата на екологосъобразното земеделие в Чешката Република е значим, но не е ясно дали проектите в петте 5 пилотни района са успели да осигурят достатъчно опит за целите на Хоризонталния план за развитие на селските райони.

Друга съществена пречка беше нежеланието на банките да предоставят заеми на частните предприемачи, особено в сферата на земеделието. Този проблем беше отчасти разрешен по време на изпълнението на Програмата, тъй като банките взеха под внимание възможностите за печалба при изплащането едва на половината кредити⁸⁰, веднага след изпълнението на проекта. Банките трябваше да бъдат подготвени по-добре от страна на националните власти, отговорни за изпълнението на програма САПАРД, преди нейния старт. Целта е да се вземе под внимание гарантираното погасяване на кредитите. В тази връзка, по-големите предприятия бяха обект на различно отношение, що се отнася до периода между подаването на молба и извършването на плащанията, тъй като те имаха възможност да чакат по-дълго време предоставянето на средствата, в случай на забавяне на плащанията. Този проблем беше дори по-тясно свързан с развитието на селските райони и мултифункционално земеделие: по отношение на възможното възникване на неплатежоспособност,

което да се намира извън правомощията на държавната администрация⁸¹, клаузата, засягаща продължителността на периода от три месеца за извършването на плащанията, залегнала в плана за програма САПАРД, беше на практика изключена от оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие".

Прилагане на структурите и процедурите на програма САПАРД

Структура на Агенцията по програма САПАРД

Съгласно Регламент (ЕС) № 1268/1999 г. на Комисията, всяка Агенция по програма САПАРД отговаря както за изпълнението, така и за извършването на плащанията, свързани с програма САПАРД. Извън рамките на Вътрешния отдел за проверка, който е подчинен на Генералния директор, съществуват три основни дирекции - Ръководен орган, Дирекция по изпълнението и контрола и Дирекция по разплащане. Функциите по упълномощаване, извършване на плащанията и счетоводството са предоставени на три отдела на Дирекцията по разплащане, като отговорностите, свързани с одобряването на проектите, упълномощаването и извършването на плащанията не са възложени на един административен служител, каквито са и изискванията на Дългосрочното финансово споразумение. Дирекцията, отговорна за изпълнението и контрола на Програмата САПАРД е разделена на методологичен отдел, отдел по планиране на контрола на централно ниво и отдел, ръководещ работата на регионалните клонове - съществуват 7 регионални клона на второ ниво от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди, които осигуряват централизацията на контрола, планирането и методологията. Проверките за това дали проектите съдържат всички необходими

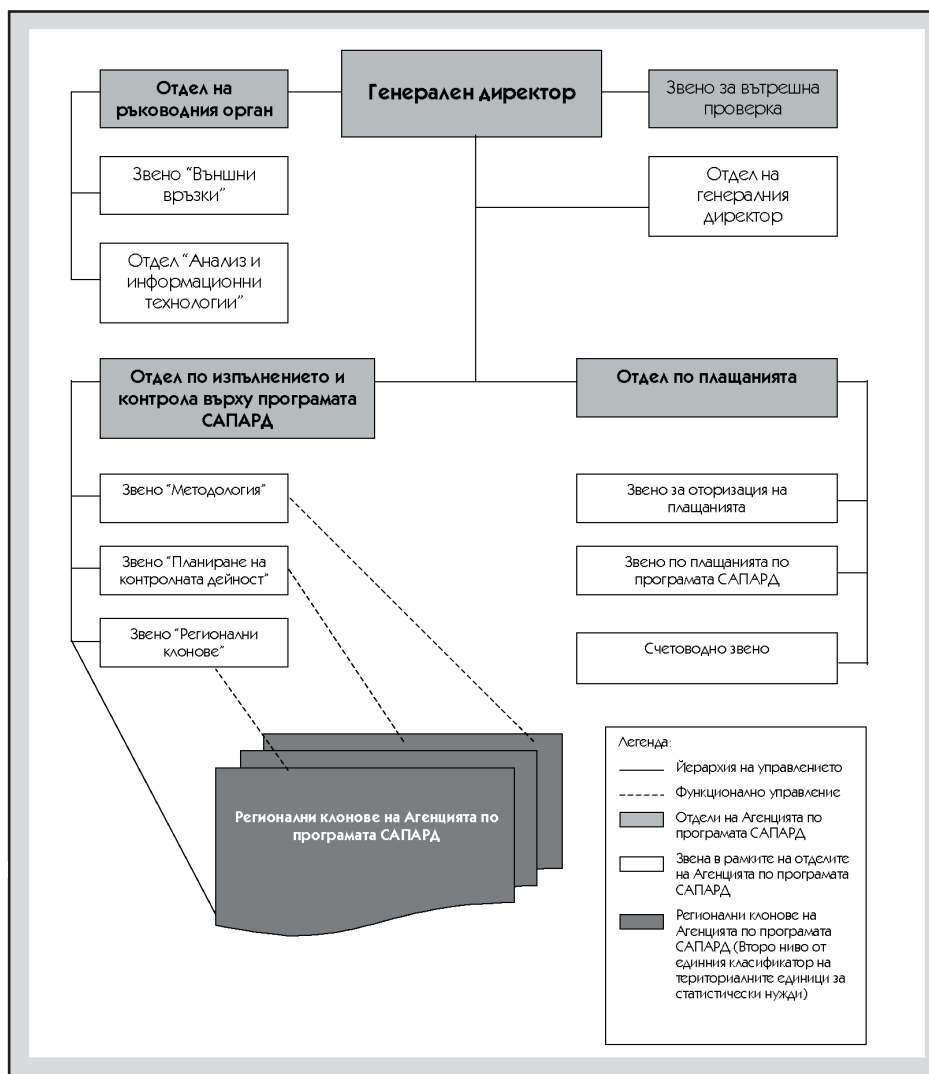
⁸⁰ Коефициентът на интервенцията при проектите, генериращи печалба е 50%, 75% от които са предоставени от фондовете на Европейския съюз и 25% - от националния бюджет бюджет.

⁸¹ В края на 2003 г., Европейската комисия имаше затруднения при разпределянето на средствата за АФА 2001. Чешката Република беше задължена да отдели средствата за финансирането на проектите от националния бюджет, поради което плащанията бяха забавени с около 2 месеца.

елементи се извършваше на регионално ниво⁸² и след получаването на одобрение от страна на Регионалния селекционен подкомитет, проектите бяха предавани на централно ниво, където селекцията се извършваше от Националния селекционен комитет по програма САПАРД. При протичането на крайната фаза, договорите биваха подписвани от генералния директор. С изключение на извършването на плащанията и съставянето на проектодоговорите, изпълнението на админи-стративните задачи беше децентрализирано и отговорността беше поверена на регионалните клонове на Агенцията по САПАРД⁸³. В съот-

ветствие с Дългосрочното финансово споразумение, бяха създадени отделни органи - Ръководният орган, Изпълнителният орган, Агенцията по плащанията и Вътрешния отдел за проверка. Задачите и отговорностите, свързани с изпълнението на програма САПАРД, бяха разработени в подробности в Оперативния наръчник, който представлява документ за служебно ползване, предоставен на всички служители, заети с изпълнението на програмата. Документът съдържа повече от 1 000 страници и в някои случаи той усложняваше админи-стративните процедури, вместо да ги улесни.

Структура на Агенцията по програма САПАРД



⁸² Общият брой на служителите в седемте регионални клона на Агенцията по програмата САПАРД беше 52 служителя от Министерството на земеделието и 14 от Министерството на развитието на селските райони.

⁸³ Изключения: когато проекти, чиито мащаби надхвърлят 5 милиота чешки крони(138 900 Евро), наред с проекти, обхващащи повече от един регион, следва да бъдат оценени на централно ниво.

За да се осигури наблюдението на Програмата, беше създаден Национален комитет по наблюдението на програма САПАРД, състоящ се от 25 членове - представители на правителствените и неправителствените институции. Бяха създадени и осем Регионални подкомитета по наблюдение, организирани на второ регионално ниво от Единния класификатор на териториалните единици за статистически нужди. Освен представителите на министерствата, които участват в Националния комитет по наблюдението на програма САПАРД, също и представителите на асоциациите и камарите (*Структурата на Националния комитет по наблюдението на програма САПАРД - членове: Министерството на земеделието, Министерството на финансите, Министерството на външните работи, Министерството на развитието на селските райони, Министерството на околната среда, Министерството на труда и социалната политика, директорът на Дирекцията по изпълнението и контрола към Агенцията по програма САПАРД, директорът на Дирекция за плащанията към Агенцията по програма САПАРД, Асоциацията на градовете и общините в Чешката Република, Асоциацията за обновяване на селските райони, Търговската камара на Чешката Република, Камарата на производителите на хранителни продукти на Чешката Република, Комитетът по управление и координация, Асоциацията на частните земеделски производители на Чешката Република, Асоциацията на младите фермери на Чешката Република, Асоциацията на общините и частните собственици на гори в Чешката Република, Асоциацията на Земеделските кооперации и общества, Държавната ветеринарна администрация, Чешката асоциация за опазване на природата, представители на Европейската комисия в ролята на съветници*), свързани със земеделския и хранителен сектор, имат право да гласуват. В хода на програмата бяха проведени 7 срещи⁸⁴, предназначени за обсъждане на темите, определени от Дългосрочното финансово споразумение (по-специално избора на процедури, наблюдение и извършване на

преглед на финансовия план). Отсъствието на повече от 1/3 от високопоставените длъжностни лица, постоянни членове, понякога лишаваше органа от възможността да взема решения. При провеждането на втората среща на Националния комитет по наблюдението на програма САПАРД беше представено искането да бъдат поканени на заседанията представители на Регионалните подкомитети по наблюдение. По този начин беше подобрена обменът на информация между националното ниво и регионалните нива. Освен това, беше създадена и компютърна база данни, която свързваше регионалните офиси с централните чрез йерархично диференциран достъп. Централният офис имаше достъп до информацията от всички региони, а регионалните офиси имаха достъп само до информацията, свързана с проектите от техния регион. С изключение на вложените ресурси и актуализирането на данните, свързани с проектите, след завършването на проверките на място, базата данни записва също и финансовите ангажименти и плащанията, извършени от страна на Агенцията по програма САПАРД. Също така е възможно да подготвя доклади за финансовите и физическите резултати.

Управление и контрол на проектите

Що се отнася до представянето на проекти от фермерите, то беше най-наситено през последния ден от срока, което създаваше сериозни затруднения на ограничени състав на администрацията на регионалните клонове, особено в регионите, в които броят на представените предложения беше доста по-висок. Тъй като фермерите представяха цялата необходима документация на хартиени носители, служителите в регионалните клонове на Агенцията по програма САПАРД трябваше да въвеждат данните в компютърна система, което отнемаше изключително много време. Въпреки всичко, от гледна точка на бенефициентите, сътрудничество с административните служители на регионално ниво беше оценено като отлично. Регионалните клонове на Агенцията по програма САПАРД предоставяха информация за начините

⁸⁴ Срещите бяха проведени на: 10 май 2001 г., 5 декември 2001 г., 24 април 2002 г., 23 октомври 2002 г., 23 април 2003 г., 26 ноември 2003 г. и 22 април 2004 г.

на разработване на проекти, помагала при извършването на оценката на финансовата стабилност на холдингите на бенефициентите, както и при събирането на необходимите анекси. Без тяхното доброжелателно отношение и допълнителните услуги, които излизаха извън рамките на програмата на службите⁸⁵, повече от половината от бенефициентите не биха получили безвъзмездното подпомагане. Източникът на този ентузиазъм следва да се търси до голяма степен в наличието на съзнание за националните интереси, свързани с използването на наличните средства. Въпреки това, по време на първите два кръга, правните условия се променяха непрекъснато (сроковете за представяне на проекти, уведомления, извършване на плащания и отпускане на средства). Това още повече засили объркването на бенефициентите, които бяха ограничавани и от задълженията, вменени им от страна на държавата. Според бенефициентите, юридическите неуредици се дължаха на недостатъчната предварителна подготовка, извършена от страна на държавата. Нежеланието на държавните власти, особено на по-високопоставените такива, да поемат пълна отговорност за разпространението на информация, предназначена за бенефициентите и свързана с актуалните условия и правила, беше често срещано явление.

Що се отнася до ограничените средства, разпределени за нуждите на програма САПАРД, оценката на проектите беше извършвана на три нива, за да е възможно поне най-качествените проекти да получат финансиране: на базата на критерии за допустимост, резултатите от оценката и допълнителни критерии. Изпълняването на критериите за допустимост беше задължително условие, за да бъде даден проект препоръчан от Регионалния селекционен подкомитет за допускане до следващата процедура по селекция. От друга страна, резултатите от оценката определяха класирането на проекта в списъка на проектите, получили пре-

поръки. На национално ниво беше необходимо да бъдат определени допълнителни критерии, за да е възможно да се обоснове решението за предоставяне на безвъзмездното подпомагане, в случай че бъдат представени повече проекти, чиито резултати от оценяването са равни и проектите са разработени в различни региони. В тази система, освен степента на финансовата стабилност (колкото е по-висока - толкова по-големи шансове има кандидатът), която сама по себе си е била вече оценена, най-важният допълнителен критерий за излизане извън лимита за финансиране беше общата стойност на необходимите средства, които следваше да бъдат осигурени от страна на обществените фондове⁸⁶. По-малките проекти обикновено бяха предпочитани пред по-мощните. Практиката показва следното: първо, на регионално ниво Регионалният селекционен подкомитет беше напълно излишен, тъй като неговата единствена роля се състоеше в одобряването и в предаването на списъка с проектите, оценени от неговите административни служители, без това да има някакво реално влияние върху крайния резултат. Второ, на нивото на Националния комитет за селекция по програмата САПАРД, недостатъците имаха точно обратния характер - възможността да се окаже влияние върху окончателния избор на даден проект на базата на регионалните предпочитания - всеки отделен глас в комисията дава възможност за израз на субективно мнение.

Освен това, може да се каже, че системата за оценяване, наред с тази за упражняване на контрол⁸⁷ беше фокусирана върху съответствието с административните изисквания и възможностите за потвърждаване на информацията, отколкото върху критериите за качество. Контролът се изразяваше в извършването на административна и чисто формална проверка на счетоводните книжа и резултатите от изпълнението на проекта - дали те съответстват на

⁸⁵ Някои от регионалните клонове на Агенцията по програмата САПАРД, които обхващаха по-големи територии с повече и по-отдалечени провинции предложиха по собствена инициатива да работят един ден в седмицата повече в офисите на земеделската агенция (става дума за регионалния клон на Агенцията по програмата САПАРД в Чешке Будьовице (Ceske Budejovice) в Пилзен), за да увеличат приноса, свързан с консултирането на фермерите, което изисква изключително много време.

⁸⁶ Делът на обществените средства, необходими за изпълнението беше също обект на оценка: за всеки процент по-малко кандидатът получаваше една точка повече.

⁸⁷ Междинният контрол беше прилаган при 100% от проектите, докато контролът екс пост беше прилаган при 100% от случаите, само когато ставаше въпрос за проекти, генериращи печалба. Целите на проекта следваше да бъдат постигнати за най-малко 3 години. Когато ставаше въпрос за изключения от правилото, свързани с 5-годишно изпълнение, проектите се финансираха от Европейската Комисия.

изискванията за допустимост на разходите, без да се обръща внимание на качеството на постиженията⁸⁸. По този начин, за да се осигури изискваната многофункционалност⁸⁹ на проектите, свързани с развитието на селските райони, целите на проекта често отразяваха критериите за оценка, публикувани в Интернет в хода на изпълнението на програмата. Освен това, за целите на контрола, съществуваха директни и ясни критерии, предназначени за отделните земеделски мерки, отговорът на които можеше да бъде само "Да" или "Не", а това не оставяше място за каквато и да било интерпретация. Точно обратното, в случая с проектите, свързани с развитието на селските райони, самите правила, разработени от Министерството на развитието на селските райони трябваше да бъдат интерпретирани от служителите на Министерството на земеделието на регионално ниво, които отговаряха за извършването на контрола на място. По този начин сътрудничеството на Министерството на земеделието с Министерството на развитието на селските райони на регионално ниво беше като цяло доста проблематично. От една страна, административните служители на регионално ниво, отговарящи за изпълнението на задачите по оценяването на проектите, свързани с развитието на селските райони, бяха независими и не бяха подчинени на по-висшестоящи служители от регионалните клонове на Агенцията по програма САПАРД. От друга страна, техните действия се отразяваха върху работата на регионалните клонове на Агенцията по програма САПАРД, т.е. върху планирането на контрола, което е част от задълженията на Министерството на земеделието.

В заключение следва да се каже, че администрацията на програмата беше организирана в съответствие с изискванията на Европейския съюз и се оказа много ефективна. Въпреки това, административните процедури бяха прекалено усложнени и това пречеше на ефективното им изпълнение от иначе гъвкавия персонал.

⁸⁸ Това се отнася в особено голяма степен за мерките, свързани с развитието на селските райони.

⁸⁹ Критериите за оценка бяха публикувани в Интернет и по този начин те ставаха достояние на повечето кандидати.

Преход от програма САПАРД към земеделските фондове на Европейската комисия

Преход към структурното и неструктурно подпомагане на Европейската комисия в областта на земеделието

Програма САПАРД представлява ценен опит за прехода на Чехия към финансиране от страна на структурните фондове, особено що се отнася до Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие", която беше разработена на базата на системата за изпълнение. Приемствеността при персонала, а оттук и предаването на придобития опит и възприетите добри практики, се наблюдаваше както на регионално, така и на национално ниво. В регионалните офиси, персоналът, осъществяващ управлението на програма САПАРД, подготви своята програма, която обхващаше периода до окончателното завършване на програма САПАРД. То ще бъде отбелязано с извършването на контрола екс пост през 2006 г. Персоналът пое задачите, свързани с управлението и осъществяването на контрола върху проектите, представени в рамките на Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие". Въпреки това, освен оперативното прилагане на най-добрите практики и усвоеното при изпълнението на програма САПАРД в рамките на настоящата система за финансиране, се наблюдаваше и липса на приемственост при обмяната на опита, натрупан в рамките на програма САПАРД от страна на някои ключови фигури, които смениха своята дейност и сега работят в други сфери.

Програма САПАРД очерта малко или повече мерките, залегнали в Оперативната програма, с изключение на свързаните с младите фермери, лесовъдството и управлението на водните ресурси. Практиките, прилагани в програма САПАРД са основен източник за изпълнението на Оперативната програма. Въпреки това, са въведени промени в системата за изпълнение, които се основават на

недостатъците, забелязани при изпълнението на програма САПАРД. Селекционните комитети на регионално и национално ниво вече няма да се налага да одобряват взаимно решенията си, от което следва, че тяхната дейност е разпределена в Оперативната програма и те са заменени от механизми за оценка на проектите на базата на ясни и недвусмислени критерии за оценка. Освен това, допълнителните критерии за оценка на проектите на едно и също ниво, които произхождат от различни региони са отразени в обикновената система за оценяване. Ако финансовата стабилност беше необходим критерий за допускането на даден проект до програма САПАРД, без изобщо да се извършва оценка, то в първия кръг на Оперативната програма финансовата стабилност се оценява (чрез групиране на проектите в категории А, В, С и D) и оттук нататък тази оценка играе решаваща роля под формата на допълнителен критерий, в случай, че се наблюдава недостиг на средства. Що се отнася до отрицателния опит, свързан с предаването от страна на фермерите на предложения в последния момент, вторият допълнителен критерий, който беше въведен в Оперативната програма, беше времето на представяне на проектите. Колкото по-рано е регистриран кандидатът, толкова по-добре. Практиката, свързана със спестяването на всеки процент от участието на обществените фондове във финансирането доказва своите качества и беше приложена отново, но при по-изгодни за младите фермери и фермерите, управляващи ферма при неблагоприятни условия. По този начин всеки фермер може да получи до 15% повече от обществените фондове във финансирането (5% за младите фермери и 10% за фермерите, управляващи ферма при неблагоприятни условия) и да получи по-добра оценка чрез изваждането им от окончателния, вече увеличен дял от подпомагането. На базата на опита, придобит при изпълнението на програма САПАРД, системата за контрол също беше променена. Като се има предвид факта, че в 100% от случаите извършването на контрола екс анте се оказваше много продължително, той

беше предвиден само за извънредните случаи⁹⁰. Планирането на контролните дейности беше децентрализирано и сега се извършва на регионално ниво, като се предава на централните контролни органи. Освен това, с цел улесняване на приемането на проектите, изготвени от кандидатите, изискването за представянето на оригиналните документи беше отменено и заменено с представянето на клетвена декларация.

Противно на това, съществуват практики, които доказаха своята ефективност. В рамките на програма САПАРД икономическата надеждност попадеше в обхвата на критериите за допустимост, докато при Оперативната програма изготвянето на оценката се базира върху специални изчисления, които не се публикуват, а за по-високата икономическа надеждност се присъждат допълнителни точки. Въпреки това, тази система отново отдава предпочитания на големите холдинги, които разполагат със средствата финансиране на използването на услугите на финансови експерти при подготовката на финансовите анализи. Ето защо беше предложено да бъде върната старата, спомената по-горе система, използвана при програма САПАРД. По същия начин, в рамките на програма САПАРД съществуваха наредби, според които средствата следва да бъдат отпуснати на бенефициентите в рамките на 3 месеца след подаването на молба. Тази наредба трябваше да бъде отменена, поради изпадането в неплатежоспособност на органа, отговарящ за извършването на плащанията - Националният фонд. Това се дължи на факта, че последният не получава в срок средствата, които представляват участието на Европейската комисия в съвместното финансиране. Това положение причинява проблеми на бенефициентите, поели задължение да извършат плащания спрямо своите доставчици.

⁹⁰ За разлика от програма САПАРД, бенефициентите могат да започнат изпълнението на проекта в момента на регистрацията и не следва да чакат до подписването на договора.

Що се отнася до Хоризонталния план за развитие на селските райони и Общата регионална оперативна програма, изпълнението на програма САПАРД представлява ценен опит, свързан с администрирането от гледна точка на детайлното запознаване с общите механизми и правилата на Европейската Комисия за финансиране, като например правилото за четворния контрол, извършването на общи проверки, проверки на място и други. Изпълнението на мярката, свързана с екологосъобразното земеделие подпомогна в значителна степен организирането на старта на Хоризонталния план за развитие на селските райони на нивото на програмната документация. Въпреки това, в противоречие с мярка 2.3, мерките в рамките на Хоризонталния план за развитие на селските райони се прилагат хоризонтално и кандидатурите се представят веднъж годишно. Ако те изпълняват всички изисквания, безвъзмездното подпомагане се предоставя автоматично. Освен организирането на групи производители и мерките, насочени към ранното пенсиониране, контролът се базира по-скоро върху оценяването и спазването на правилата, отколкото върху съответствието с административните и счетоводни изисквания. Приемствеността на САПАРД се отрази в най-голяма степен при използването на вече обучен персонал. Що се отнася до Общата регионална оперативна програма, изпълнението на мярката, свързана с развитието на селските райони в рамките на програмата САПАРД беше особено значимо, най-вече по отношение на определянето на регионалните нужди на нивото на програмната документация и разработването на мерките. По този начин опитът, натрупан при изпълнението на мярка 2. 1b) от програмата САПАРД, беше използван при съставянето на условията за мярката, свързана с подобряването на инфраструктурата в селските райони в рамките на Общата регионална оперативна програма. По-голямата част от средствата бяха насочени именно към тази мярка. Въпреки това, процедурата за подбор на проекти и управление беше разработена на друга основа и се

различава съществено от тази за Оперативната програма, базирана на административните процедури на САПАРД.

Трансформиране на агенцията за разплащане по САПАРД в агенция за разплащане във връзка с Общата селскостопанска политика

Първоначалните планове предвиждаха създаването на две такива агенции в Чешката Република - една в Министерството на земеделието и втора в Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието. Накрая беше взето решение за тяхното обединяване. От 1 януари 2004 г. Агенцията по програмата САПАРД беше прехвърлена към Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието, като промяната се отрази само върху организационните дейности, а правата и задълженията на Агенцията, произтичащи от сключените договори, останаха непроменени. В същото време бяха прехвърлени дейностите на длъжностните лица и компетенциите, необходими за осигуряването на институционалните структури на новосъздадената агенция за разплащане във връзка с Общата селскостопанска политика. Регионалните клонове на Агенцията по програмата САПАРД се превърнаха в част от регионалните отдели на фонда, но останаха под контрола на Агенцията по програмата САПАРД. Бившите ръководители на регионалните клонове на Агенцията по програмата САПАРД се превърнаха в регионални ръководители на Програмата. Прехвърлянето на Агенцията по програмата САПАРД под контрола на Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието беше предшествано от назначаването на ръководен орган на Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие" и беше взето решение за сливане на бившия Ръководен орган по програмата САПАРД с тази новосъздадена дирекция, считано от 1 юли 2003 г. Новата и независима ръководна дирекция по програмата САПАРД беше основана в качеството на

координиращо звено за дейностите, свързани с изпълнението на Програмата.

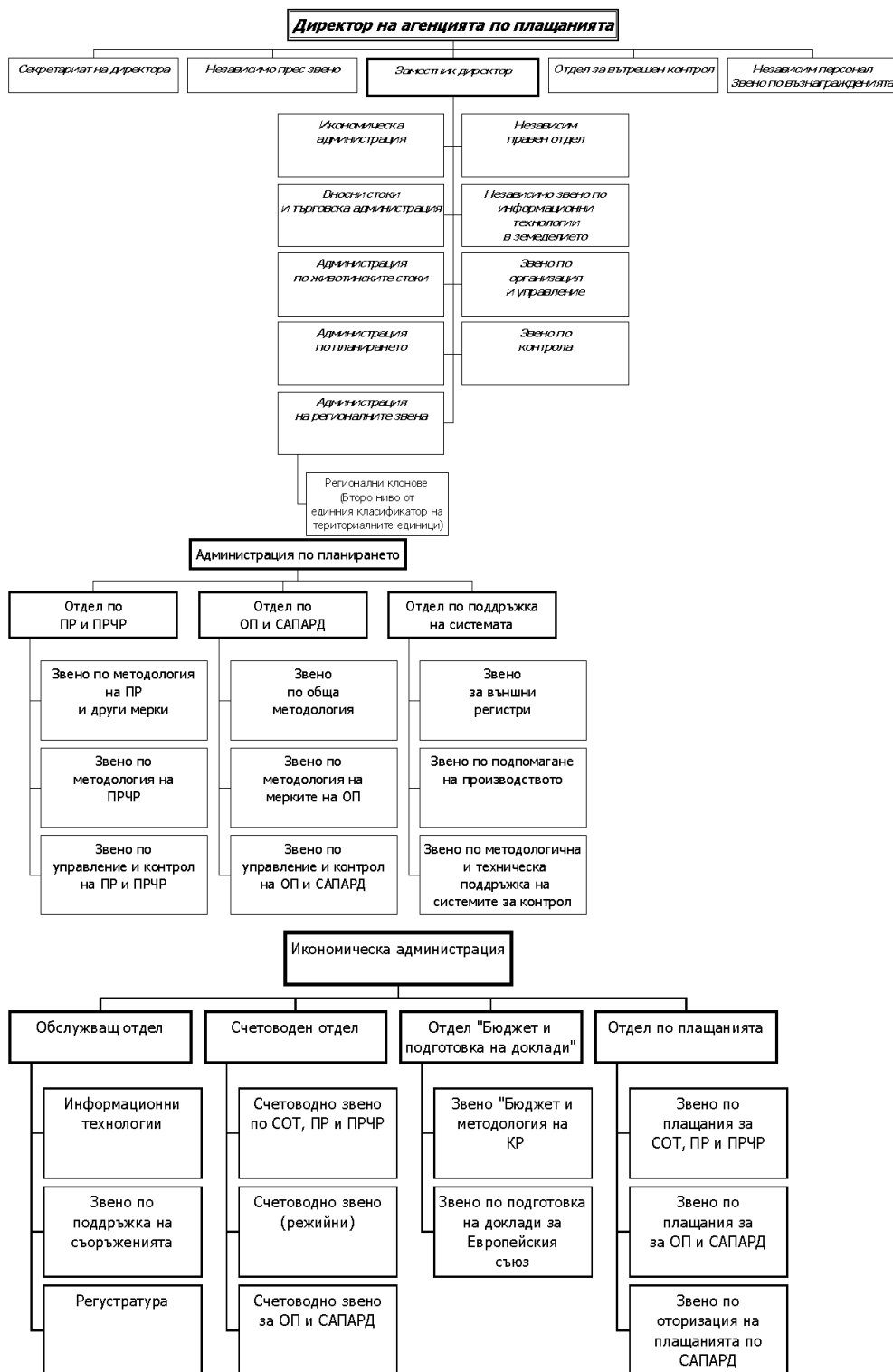
Бившата дирекцията по изпълнението и контрола за програмата САПАРД беше трансформирана в дирекцията по оперативната програма и САПАРД, като понастоящем е част от органа, отговорен за подготовката на програмата на Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието. Бившите седем регионални клона на Агенцията по програмата САПАРД се превърнаха в част от седемте регионални дирекции на Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието и се управляват директно от органа, отговарящ за регионалните дирекции. Що се отнася до методологията, въпреки промените, нейните служители са все още подчинени на Независимия отдел за управление на програмата САПАРД, който замени бившия отдел на генералния директор на Агенцията по програмата САПАРД, наред с дирекцията по оперативната програма и САПАРД⁹¹. Освен дирекцията по оперативната програма и САПАРД, органът, отговарящ за подготовката на програмата обхваща също и Отдела за Хоризонталния план за развитие на селските райони и директните плащания, както и Отдела по системно подпомагане, които извършват контрола в ръководната секция на Европейския фонд за ориентирание и гарантиране на земеделието. Счетоводната дирекция по Оперативната програма и програмата САПАРД, наред с Отдела по разплащане на Оперативната програма и програмата САПАРД са част от отделите за счетоводство и разплащане, свързани с директните плащания към Хоризонталния план за развитие на селските райони, Оперативната програма и програмата САПАРД, които попадат под ръководството на Икономическия орган на Държавния фонд за

интервенции в областта на земеделието. Вътрешният отдел за проверка е директно подчинен на генералния директор на Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието.

Преобразуването на Агенцията по плащанията на програмата САПАРД беше реализирано по много ефективен начин чрез използването на функциониращата понастоящем система на един съществуващ фонд, наред с вече създадените структури и механизми на бившата Агенция по програмата САПАРД и по-специално свързаните с Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие". Освен реорганизацията на съществуващите отделы, следваше да се пригледят и вътрешните правила на Агенцията по програмата САПАРД (Оперативният наръчник), така че да могат да се прилагат към система от вътрешни директиви на Държавния фонд за интервенции в областта на земеделието. От друга страна, персоналът на някои ключови органи, като например Ръководния орган, беше променен, като по този начин отчасти беше нарушена приемствеността на натрупания опит и информационния поток към органите, които са обект на сътрудничество.

⁹¹ Дирекцията по Оперативната програма и САПАРД има четири подчинени органа: 1. Главният методологичен отдел, създаден от бившия Методологичен отдел на програмата САПАРД и трима регионални методисти, като този отдел поема методологичните функции по Оперативната програма; 2. Отдел по планиране на контрола на Оперативната програма и САПАРД, създаден от бившия Отдел по планиране на контрола в Агенцията по програмата САПАРД, като понастоящем отговаря за планирането на контрола и на Оперативната програма; 3. Методологичен отдел на Оперативната програма (компетенциите му не засягат програмата САПАРД); 4. Отдел по одобряване на плащанията, създаден от бившия Отдел по разплащане на Агенцията по програмата САПАРД.

Фигура 12: Структура на организацията на Чешката агенция по плащанията



ПОЛИТИЧЕСКИ АЛТЕРНАТИВИ

По отношение на наситеността на земеделския пазар и слабите и несигурни икономически облаги, реализацията на алтернативни приходи чрез разширяването на фермерските дейности може да бъде осигурено. Например, за целите на диверсификацията на местните икономически дейности, могат да се въведат екологосъобразното земеделие, производството и дистрибуцията на регионалните продукти и екотуризма. Много често малките и средни предприятия в Чешката Република се явяват алтернатива на първичната земеделска продукция като изпълнители на дейности, генериращи добавена стойност, докато големите холдинги или кооперации са специализирани в едромасщабното производство и нямат алтернативни източници на доход. Следователно би трябвало да се разработи мултисекторна програма, за да се даде тласък на развитието, наред с основаването на малки и средни по размер бизнес организации в селските райони, които да увеличат дела на непроизводствените дейности в селските райони, а по този начин ще се повиши и атрактивността на селските райони.

За да се гарантира достъпът на малките и средни предприятия до финансиране, административната процедура за малките проекти следва да бъде опростена и обособена в отделна система в рамките на сега съществуващата. Съществува дълга поредица от процедури, които трябва да бъдат изпълнени - от подаването на проекта за ползване на подпомагане до вземането на решението за предоставяне на безвъзмездното подпомагане. По отношение на малките рискове, свързани с представянето на малки проекти, изискванията по отношение на информацията, която е необходимо да бъде предоставена, трябва да бъдат по-малко стриктни и разработването на самите проекти трябва да се улесни. Следва да се осигури модел на един опростен, малък проект⁹², който може да бъде разработен самостоятелно от бенефициентите, без

помощта на скъпи професионални съветници. Освен това, оценката на финансовата стабилност следва също да бъде улеснена и да е възможно участието дори и на кандидати, които не разполагат с финансови и човешки ресурси за да изпълнят изискванията на Програмата или такива, които биха решили, че цената и усилията ще бъдат похабени напразно. Споменатата опростена система може да бъде въведена като отделна мярка, насочена към малките бизнес организации. Освен това, държавните власти трябва да издадат разрешителни на определен брой консултанти, които да имат право да изпълняват консултантски дейности и да ги представят в отделните региони, за да се осигури качеството на консултантските услуги. По време на изпълнението на програма САПАРД в Чешката Република, съществуваха "професионални" консултанти, чиито услуги се различаваха съществено що се отнася до нивото на качеството и консултантските фирми поставиха кандидатите при неравнопоставени условия. Държавата следва да гарантира защитата на бенефициентите на обществените фондове.

Що се отнася до развитието на селските райони, идеята за обособяването на микрорегиони следва да бъде по-ефективно подкрепена от по-добре обмислена последователност на мерките. На първо място следва да се отбележи, че е необходимо подготвянето на анализ на регионите, за да се очертаят по-конкретно нуждите на потенциалните бенефициенти. Безспорно е, че политиката, свързана с развитието на селските райони в Чешката Република, наред с нуждите на селските райони, не могат и не бива да се диктуват отгоре. Въпреки това, наблюдението на планираните инвестиционни проекти в отделните региони ще позволи разработването на мерки, които са поточно насочени към реалните регионални приоритети. По този начин намаляването на броя на кандидатурите би могло да бъде резултат от стесняването на обхвата на допустимите разходи, а оттук и достъпът на потенциалните бенефициенти би бил ограничен. Така, по-голям брой кандидати ще могат да

⁹² Отнася се за проекти с малък мащаб - под 1 милион чешки крони, което съответства на 32 258 евро.

спестят големи разходи, при които шансовете за получаване на безвъзмездно подпомагане са ниски. Ето как средствата ще бъдат разпределени по възможно най-ефективния начин. На второ място, критериите за оценка трябва да бъдат фокусирани по-скоро върху индивидуалните качества на проектите, отколкото върху максималното придържане към изложените теми. Целта е да се избегне поставянето в приоритетна позиция на отделни проекти, които имат по-ниско ниво на странично приложение, в сравнение с проектите, които не са били одобрени. На трето място, за да се постигне по-пълно оползотворяване на предприсъедини-телните фондове на Европейската комисия, по-специално по отношение на програма САПАРД, която представлява предприсъе-динителен инструмент в сферата на земеделието, развитието на селските райони трябва да е в потясна връзка с диверсификацията на земеделските дейности чрез средствата на сътрудничеството между кметовете и фермерите. Общините трябва да бъдат насърчавани да сътрудничат с фермерите при снабдяването с регионалните земеделски продукти, а фермерите следва да бъдат задължавани да търсят одобрение за своите проекти от страна на кметствата. Освен това, одобрението на проектите, което се изисква от всички общини в даден микрорегион, следва да не бъде изцяло формално и разглеждано като компенсация, както се оказва в хода на изпълнението на Мярката 2.2 в Чешката Република, а следва да отрази интересите на общините към изпълнението на проекти, насочени към подобряване на условията на живот и връзките вътре в самия микрорегион. Това следва да се гарантира от индивидуалните качества на проектите, ясно насочени към подобряването на сътрудничеството между общините, което следва да бъде оценявано на базата на критерии за оценка, фокусирани върху качеството. Най-накрая, трябва да се постави по-силен акцент върху обратния подход и върху включването на жителите на селските райони и социо-икономическите партньори в процеса на вземане на решения, за да се гарантира

устойчивостта на развитието на селските райони.

Друг ключов въпрос е свързан с интензификацията на дейностите, по разпространяването на информация, с цел постигане на по-висока ангажираност на фермерите към мярката, свързана с екологосъобразното земеделие. В държава, в която делът на обработваемата земя е висок, насърчаването на фермерите да възприемат един по-широкообхватен подход, съобразен със защитата на околната среда, трябва да бъде един от основните приоритети на политиката. Случаят с "чешкия начин на изпълнение на програма САПАРД" не беше такъв, тъй като държавните власти поставиха "класическите" земеделски дейности, структурната адаптация и инвестициите в сферата на производството и дистрибуцията на приоритетно място. Освен това, мярката беше изпълнена с голямо закъснение и част от доста скромните средства, предназначени за тази мярка, бяха преразпределени към други земеделски мерки. Въпреки това, ефективността на тази мярка зависеше от няколко фактора, а не само от наличните средства. Зависеше също и от нивото на компетенцията и информираността на заинтересованите страни и фермерите, както и от тяхното желание за участие. По този начин увеличаването на размера на средствата, определени за изпълнението на планове в сферата на земеделието трябва да бъде предшествано от повишаване на информираността на заинтересованите страни, що се отнася до ползата и устойчивостта на резултатите от участието в изпълнението на тази мярка. Това следва да бъде гарантирано от навременното изпълнение на мярката, свързана с професионално обучение и провеждането на семинари, по въпросите на екологосъобразните земеделски практики и стратегията на Европейската Комисия за устойчиво земеделие.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ КЪМ ПОЛИТИКАТА

Програма САПАРД разкри някои много важни тенденции от националната политика в сферата на земеделието и развитието на селските райони, като в същото време предложи и някои начини за подобряване на ефекта от ползването на подпомагането от предприєдинителните фондове - по този начин беше осигурено съблюдаването на стратегията на Европейската комисия, свързана с устойчивите земеделски практики. Като цяло, се оказа, че програмата беше фокусирана върху предоставянето на подкрепа на производителите на първичната продукция, чрез отдаването на предпочитания на големите земеделски и производителни холдинги. По този начин стратегията на програмата имаше голямо значение за хармонизирането на земеделския сектор с европейското законодателство. Поради тази причина, по-голямата част от средствата беше успешно разпределена в рамките на земеделските мерки и в по-малка степен - в развитието на селските райони. Чрез избора на стратегия, изпълнителните органи успяха да изразходват всички предоставени средства и дори да повишат размера на ангажиментите с 15%. Изпълнението на Програмата донесе след себе си и множество резултати, като например увеличаване на производителността и повишаване рационализацията на производството, увеличаване на доходите, повишаване качеството на продуктите. Също така повлия положително върху опазването на здравето на животните, условията на труд и хигиенните условия, увеличи обема на складовата база, повиши броя на създадените работни места, до известна степен доведе до диверсификация на икономиката на селските райони, повиши конкурентоспособността и разшири капацитета на съществуващите малки и средни предприятия. Директното и положително влияние върху околната среда, наред с останалите положителни резултати от изпълнението на отделните проекти, също е налице, особено в рамките на Приоритет 1. Въпреки това, при изразходването на разпределените средства беше избрано изпълнението на краткосрочни цели, предвид

перспективата на близкото присъединяване на Чешката Република към Европейския съюз. В дългосрочна перспектива, обаче, тази политика е неустойчива, що се отнася до целите, залегнали в стратегията на Европейската комисия, свързана с устойчивото развитие на селските райони. Изложените по-долу препоръки се основават както на положителния, така и на отрицателния опит, натрупан при изпълнението на програма САПАРД.

Размерът на разпределените средства следва да бъде по-голям и предпочитанията следва да се отдават на диверсификацията на земеделски дейности и на дейности, свързани с туризма, в качеството му на допълнителен източник на доходи за селските райони. Оперативните цели на дейностите в рамките на тази мярка следва да бъдат ясно определени, самите цели да бъдат по-скромни и обхващат на допустимите разходи да бъде стеснен, за да се намали степента на търсене на подпомагането. По този начин ще бъдат спестени средства на кандидатите и ще бъде намален рискът, който те трябва да поемат.

В рамките на мерките, свързани с развитието на селските райони, следва да бъде въведен инструмент, който да налага като задължително условие сътрудничеството между кметовете и фермерите, с което ще се увеличи участието на фермерите в проектите.

По-голямо внимание следва да бъде обърнато на диверсификацията на продукцията на хранителния сектор, като например производството на регионални и екологични продукти. Разработването на подмярка, свързана с предоставянето на подкрепа за производството на регионални продукти, следва да предложи благоприятни условия на потенциалните производители, с което те ще бъдат мотивирани да участват в изпълнението на тази подмярка, вместо да изберат конвенционалните производствени методи.

Приоритетно място следва да заеме и основаването на малки и средни предприятия, с което да се разнообрази спектъра на икономическите дейности в селските райони.

Следва да се определят целевите групи, за да се осигури достъпа на малките и средни предприятия до финансирането. При разработването на критериите за оценка следва да се вземе под внимание размерът на фермите.

Трябва да бъде въведена по-опростена система за представяне и оценяване на малки проекти, изискващи предоставяне на по-малки по обем средства за подпомагане. Трябва да бъдат въведени също и по-опростени планове на проектите, обемът на необходимата информация трябва да бъде намален, а изискванията, свързани с финансовата стабилност - смекчени.

Изискваните при представянето на проектите оригинали на документи (например удостоверение за липса на задължения), трябва да бъдат заменени с клетвена декларация.

Средствата, изразходвани за получаването на техническо и финансово експертно мнение (маркетингови проучвания, бизнес планове, функционален анализ, оценка на влиянието върху околната среда, счетоводни разходи) трябва да бъдат включени в допустимите разходи, тъй като те представляват сравнително голяма част от необходимите средства, особено, когато става въпрос за малките и средни предприятия⁹³.

На базата на нуждите на местното население следва да бъде изготвен анализ на регионите, в който да вземат участие местните асоциации, икономическите партньори, кметствата и фермерите. Акцентът следва да бъде поставен върху обратния подход.

Следва да бъде осигурена по-висока приемственост между отделните мерки, особено що се отнася до хоризонталните екологични мерки за да се превърнат в неразделна част от всяка отделна мярка.

Процедурата по подбор следва да протича при съблюдаването на "обективни" критерии за оценка, които не позволяват субективна интерпретация - нещо, което се наблюдаваше в рабо-

тата на комитетите по подбор. Критериите за оценка следва да се основават върху качеството на проекта, а не само върху съблюдаването на административните изисквания. Един от допълнителните критерии може да бъде времето на представяне на кандидатурата, което ще улесни работата на служителите в регионалните агенции.

Държавните власти трябва да защитят интересите на бенефициентите чрез гарантиране на професионалните качества и независимостта на консултантите. Освен това, функционалните изследвания трябва да се контролират от икономист, който да е в състояние да открие несъответствията в изчисленията⁹⁴.

Банките следва да получат информация относно ползата, която биха имали при предоставянето на заеми в определени срокове, преди стартирането на програмата.

По-централно място трябва да бъде отредено на организирането на семинари, предназначени за фермерите, на теми, свързани с информационните технологии за повишаване на достъпа до информацията (чрез Интернет), а оттук ще се облекчи и работата на административните служители.

Разпространението на информация, свързана с устойчивите земеделски практики, следва да се подобри и увеличи, тъй като повишаването на информираността на фермерите по въпросите на околната среда ще доведе до по-широкото им участие в мерките, свързани с екологосъобразното земеделие.

Представителите на отделните региони следва да вземат участие в работата на Националния комитет по наблюдението на програмата САПАРД, като им се даде право на глас, за да се увеличи ролята на регионите в процеса на вземане на решения.

⁹³ В рамките на Оперативната програма "Развитие на селските райони и мултифункционално земеделие" тези елементи са вече част от допустимите разходи.

⁹⁴ В случая с мерките, свързани с развитието на селските райони, подготовката на функционален анализ беше задължително за проекти на стойност над 5 милиона чешки крони (138 900 Евро), което изискваше много средства и изглежда, че съдържанието на това изследване, що се отнася до възможностите за представяне на завишена оценка на отделните елементи, не бе обект на особен контрол, въпреки, че по този начин бе възможно получаването на изискваните минимални резултати.

Чешка Република: Характеристика на района ¹		Година: *	2002 г.	
Годишна стойност на брутния вътрешен продукт на глава от населението в щатски долари			6 822,0	
Дял на земеделието в брутния вътрешен продукт (в %)			2,8	
Среден доход на глава от населението (в евро)	Население на градовете		ЛН	
	Население на селските области		ЛН	
	Население, занимаващо се със земеделие ^A		11 700	
	Общо^A		15 700	
Гъстота на населението (жители/км ²)			131	
Миграционен баланс между селските и градски райони (нетни стойности, в хиляди души)			НР	
Население	За градовете ^B		7 620 108	
	За селата	Общо ^B	2 672 825	
		От които фермери	Общо	ЛН
			От които фермери на непълнен работен ден	ЛН
	Общо^B		10 292 933	
Активно население	За градовете		НА	
	За селата	Общо	НА	
		От които фермери	НА	
	Общо^C		4 825 100	
Дял на безработицата (в %)	За градовете		ЛН	
	За селата		ЛН	
	Общо^D		9,8	
Дял на безработицата при жените сред активното население (в %) ^E			43,3	
Дял на хората на възраст над 40 години сред активното население (в %) ^F			39,4	
* Данни за 2003 г. липсват.				
¹ Информацията от контекстуалните таблици (номера 1, 2 и 3) се актуализира ежегодно. Когато данните не са все още на разположение, следва да се даде най-актуалната информация, която е на разположение, като се посочи годината, към която се отнасят те.				
² Население на селските области = населението в общините, което наброява по-малко от 1 999 жителя.				
Население на градовете = населението в общините, което наброява 2 000 жителя и повече.				
^A Средно ниво на месечното трудово възнаграждение (в чешки крони) – приблизителна оценка.				
^B Източник: Преброяване на населението, къщите и апартаментите от 2001 г., Чешко статистическо бюро (ЧСБ) 2001 г.				
^C Общ брой на заетите в рамките на националната икономика. Източник: Заетост и безработица в Чешката Република през четвъртото тримесечие от 2002 г. ЧСБ 2003 г.				
^D Към 31.12.2002 г., Министерство на труда и социалната политика 2003 г.				
^E Общ брой на жените, заети в рамките на националната икономика. Източник: Заетост и безработица в Чешката Република през четвъртото тримесечие от 2002 г. ЧСБ 2003 г.				
^F Общ дял на заетите на възраст над 45 години в рамките на националната икономика. Източник: Заетост и безработица в Чешката Република през четвъртото тримесечие от 2002 г. ЧСБ 2003 г.				
НР - Не е на разположение.				
ЛН - Липсва наблюдение.				

Оползотворяване на земята	В хектари	Година:	
		2002 г.	
		% от ОЗЗ ¹	% от всичко
Обработваема земя	3 068 239	71,80	38,9%
Многогодишни насаждения	236 290	5,53	3,0%
Многогодишни пасища	968 272	22,67	12,3%
Общо ОЗЗ	4 272 801	100,00	54,2%
Гори и други видове горски масиви	2 643 058		33,5%
Други начини за оползотворяване	970 896		12,3%
ОБЩО	7 886 755		100,0%

¹ ОЗЗ: Оползотворена земеделска земя
Данни за 2003 г. не са на разположение

	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2000 - 2006 г.
Приоритет I. Повишаване на конкурентоспособността на земеделието								
Мярка 1.1.	4 266 768	4 665 026	4 392 254	4 062 294	3 915 050	3 630 202	3 630 202	28 561 796
Мярка 1.2.	4 092 241	4 141 929	4 601 705	6 013 419	3 877 569	3 378 552	3 317 513	29 422 928
Мярка 1.3.	1 800 938	2 470 423	2 494 024	630 442	1 625 560	1 902 911	1 963 950	12 888 248
Мярка 1.4.	5 182 789	4 316 729	3 760 847	4 051 049	4 581 122	5 159 384	5 159 384	32 211 304
Приоритет II. Устойчиво развитие на селските райони								
Мярка 2.1 а	3 247 664	3 321 960	2 941 000	2 489 384	1 991 507	1 500 698	1 500 698	16 992 911
Мярка 2.1 б.	1 762 433	1 793 500	1 611 929	1 386 121	995 754	750 350	750 350	9 050 437
Мярка 2.2.	2 087 784	2 135 547	2 941 000	3 734 075	4 480 891	5 252 442	5 252 442	25 884 181
Мярка 2.3.	0	0	267 714	267 714	1 070 856	1 070 856	1 070 856	3 747 996
Приоритет III. Техническо подпомагане								
Мярка 3.1.	0	0	320 000	292 900	348 029	240 943	240 943	1 442 815
Мярка 3.2.	0	51 613	196 322	196 323	237 383	237 383	237 383	1 150 407
Общо от мерките	22 440 617	22 896 727	23 526 795	23 123 721	23 123 721	23 123 721	23 123 721	161 359 023
Подпомагане по смисъла на член 7 (4) от Регламент № 1268/1999 г.	0	0	0	424 288	424 288	424 288	424 288	1 697 152
ОБЩО (5) в евро	22 440 617	22 896 727	23 526 795	23 548 009	23 548 009	23 548 009	23 548 009	163 056 175

Оперативна Програма за Селскостопанско Развитие
 Финансов план за периода 2004 - 2006 (приоритети и мерки)

2004 – 2006 г.	Публични											Частни фондове (индикативни стойности)
	Участие на Европейския съюз				Национални фондове							
	Общо	Европейски фонд за регионално развитие	Европейски социален фонд	Европейския фонд за ориентирани и гарантиране на земеделското	Финансов инструмент за развитие на риболова	Общо в евро	Държавен бюджет	Бюджет на регионите	Бюджет на общините	Други фондове		
Общо	151 141 395	97 484 885		97 484 885		53 656 510	53 656 510					123 386 254
Инвестиции в земеделските стопанства	124 456 982	78 407 900		78 407 900		46 049 082	46 049 082					101 828 440
Подобряване на производството и дистрибуцията на земеделските продукти	14 309 602	10 016 721		10 016 721		4 292 881	4 292 881					14 309 602
Лесовъдство	12 374 811	9 060 264		9 060 264		3 314 547	3 314 547					7 248 212
Развитие на земеделските райони, риболова и професионалното обучение	95 438 065	73 390 659		66 434 601		22 047 406	22 047 406					19 291 442
Повишаване на адаптивността и укрепване на развитието на селските райони	83 993 696	65 304 243		65 304 243		18 689 453	18 689 453					9 329 175
Професионално обучение	1 507 143	1 130 358		1 130 358		376 785	376 785					
Риболов	9 937 226	6 956 058		6 956 058		2 981 168	2 981 168					9 962 267
Техническо подпомагане	4 034 511	3 025 883		2 730 252		1 008 628	1 008 628					
Техническо подпомагане	4 034 511	3 025 883		2 730 252		1 008 628	1 008 628					
Общо	250 613 971	173 901 427		166 649 738		76 712 544	76 712 544					142 677 696
Общо свързани с Европейския фонд за регионално развитие												
Общо свързани с Европейския социален фонд												
Общо свързани с Европейския фонд за насърчване и гарантиране на земеделското	240 282 570	166 649 738		166 649 738		73 632 832	73 632 832					132 715 429
Общо свързани с Финансовия инструмент за развитие на риболова	10 331 401	7 251 689		7 251 689		3 079 712	3 079 712					9 962 267

АНЕКС I

СПИСЪК НА МЕРКИТЕ

Мярка 1.1 Инвестиции в земеделските стопанства

Социални грижи

Реконструкция и разширяване капацитета на складовата база за плодове и зеленчуци

Реконструкция и разширяване капацитета на складовата база за вторични продукти от животновъдната индустрия

Мярка 1.2. Подобряване на произ-водството и дистрибуцията на земеделските и рибни продукти

1.2.1. Модернизация на технологиите

1.2.2. Подкрепа на регионалните продукти

Мярка 1.3 Подобряване структурите, отговарящи за контрола на качеството, за качеството на хранителните продукти и за защитата на потребителите

1.3.1. Система SEUROP за класификация на продукцията на кланиците

1.3.2 .Подпомагане на въвеждането на системата HACCP

Мярка 1.4 Комасиране на собствеността върху земеделските земи и парцелиране

1.4.1 Строителство и реконструкция на пътищата, създаване на Териториална система за екологична стабилност и антиерозионни мерки

1.4.2 Подготовка на топографски изследвания, изготвяне на нови дигитални карти, създаване на топографски планове,

включително и геометрични планове в съответствие с Решение № 229/1191 Coll.

Мярка 2.1 Реконструкция и развитие на селата и инфраструктурата на селските райони

2.1 а) Възобновяване и развитие на селата

2.1 б) Развитие на инфраструктурата на селските райони

Мярка 2.2 Развитие и разнообразяване на икономическите дейности, създаване на предпоставки за развитието на нови дейности и алтернативни доходи

Мярка 2.3 Методи за производство на земеделски продукти, разработени с цел защита на околната среда и опазване на провинциите

2.3 а) Методи за производство на земеделски продукти, разработени с цел защита на околната среда и опазване на провинциите

2.3 б) Разходи за разпространение на информация за мярката, свързана с екологосъобразното земеделие

Мярка 3.1 Подобряване на професионалното обучение

Мярка 3.2 Техническо подпомагане