KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.12.2016 r.
COM(2016) 796 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie realizacji programu szczególnych środków dotyczących rolnictwa dla mniejszych wysp Morza Egejskiego (SAI)

1. WPROWADZENIE

Greckie mniejsze wyspy Morza Egejskiego (SAI) stanowią bardzo rozdrobniony obszar wyspiarski o dużych ograniczeniach geograficznych i naturalnych, niewielkim zaludnieniu i ograniczonej wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych. Topografia i klimat SAI są również czynnikami ograniczającymi produkcję rolną.

Niektóre wyspy są bardzo odizolowane od Grecji kontynentalnej i zmagają się z problemami położenia dwukrotnie lub trzykrotnie wyspiarskiego[1]. Wpływa to m. in. na zaopatrzenie w podstawowe produkty rolne ze względu na dodatkowe koszty transportu związane z wyspiarskim charakterem SAI, ich niewielkimi rozmiarami i oddaleniem od rynków.

Ze względu na tę szczególną sytuację, nieporównywalną z sytuacją kontynentalnej części UE, SAI korzystają ze szczególnych środków dotyczących rolnictwa w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR). Poza wsparciem w ramach pierwszego filaru WPR SAI korzystają ze specjalnego systemu wsparcia (program SAI), który pomaga w promowaniu lokalnej produkcji oraz zapewnieniu zaopatrzenia w podstawowe produkty. Program obejmuje wszystkie wyspy Morza Egejskiego z wyjątkiem Ewii i Krety.

Niniejsze sprawozdanie ma na celu ocenę stosowania programu SAI w latach 2006–2014.

Wyspy Morza Egejskiego zajmują obszar o całkowitej powierzchni 210 240 km^2 ograniczony przez wyspę Kretę na południu, kontynentalną Grecję na północy i zachodzie oraz kontynentalną Turcję na wschodzie. Całkowita liczba wysp i wysepek na Morzu Egejskim wynosi 7 582, ale prawie 90 % z nich ma powierzchnię mniejszą niż 10 km^2, a tylko dwie wyspy, Lesbos i Rodos, mają powierzchnię przekraczającą 1 000 km^2. Całkowita powierzchnia greckich wysp i wysepek stanowi 17,1 % terytorium państwa. Większość wysp zamieszkują małe społeczności liczące poniżej 5 000 stałych mieszkańców, z wyjątkiem kilku wysp, które mają stosunkowo większą powierzchnię i liczbę ludności wynoszącą 10 000–40 000 mieszkańców, takich jak Lesbos, Chios, Samos, Kos lub Rodos, której liczba mieszkańców wynosi ponad 100 000.

2. PROGRAM SAI: POCZĄTKI, ROZWÓJ I RAMY PRAWNE

Początki specjalnego programu dla SAI sięgają 1993 r., kiedy to w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 2019/93[2] uznano szczególne problemy napotykane przez sektory rolne na SAI z powodu ich oddalenia i wyspiarskiego charakteru.

Od momentu powstania w 1993 r. program przeszedł pewne zmiany. W ramach reformy WPR z 2003 r. Grecja podjęła decyzję o stosowaniu systemu płatności jednolitych w całym państwie od dnia 1 stycznia 2006 r. W 2006 r. rozporządzenie podstawowe zastąpiono rozporządzeniem Rady (WE) nr 1405/2006[3], które nie zmieniło celów ani szczególnych środków dla SAI. Wprowadzono w nim jednak

[1] Położenie wielokrotnie wyspiarskie oznacza brak bezpośredniego połączenia transportowego między wyspami a kontynentem, w związku z czym dostawy realizuje się za pośrednictwem innych wysp.

[2] Dz.U. L 184 z 27.7.1993, s. 1.

[3] Dz.U. L 265 z 26.9.2006, s. 1.

podejście oparte na programowaniu, co oznacza, że wsparcie dla SAI określa się w rocznym programie ustanawianym przez organy krajowe, przedstawianym Komisji do zatwierdzenia i zarządzanym przez Grecję.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w 2013 r. zastąpiono rozporządzenie Rady (WE) nr 1405/2006 rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 229/2013[4] oraz przyjęto akt delegowany i akt wykonawczy, tj. odpowiednio rozporządzenie Komisji (WE) nr 178/2014 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 181/2014[5].

Program SAI jest finansowany przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG). W rozporządzeniu (UE) nr 229/2013 ustanawia się roczny pułap finansowania programu w kwocie 23,93 mln EUR. Dodatkowo Grecja zapewnia dalsze finansowanie krajowe (w kwocie 0,547 mln EUR). Szczegółowe informacje na temat realizacji finansowej za lata 2006–2014 przedstawiono w załączniku do niniejszego sprawozdania.

Chociaż z regulacyjnego punktu widzenia w programie SAI przyjęto takie samo podejście jak w programie szczególnych opcji na rzecz regionów oddalonych i wyspiarskich (POSEI)[6] (w odniesieniu do celów, struktury i zarządzania finansami), program SAI jest zarządzany oddzielnie od programu POSEI.

W przeciwieństwie do programu POSEI, który zastępuje pierwszy filar WPR (płatności bezpośrednie), program SAI stanowi dodatkowe wsparcie w stosunku do systemu płatności jednolitych, którym objęte są wyspy Morza Egejskiego oraz pozostałe terytorium Grecji w ramach pierwszego filaru WPR, tak aby uwzględnić szczególne problemy występujące na tych wyspach.

3. PODSTAWA PRAWNA SPRAWOZDANIA

Artykuł 20 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 229/2013 stanowi, że *„do dnia 31 grudnia 2016 r., a następnie co pięć lat Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie sprawozdanie ogólne przedstawiające wpływ działań podjętych na mocy niniejszego rozporządzenia, uzupełnione w razie konieczności o odpowiednie wnioski”*.

Niniejsze sprawozdanie z realizacji uwzględnia szczególnie realizację programu do roku budżetowego 2014 oraz pracę zewnętrznego podmiotu oceniającego (ADE: Analysis for Economic Decision) w ramach oceny środków wdrażanych w ramach POSEI/programu SAI, przeprowadzoną jako część programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT). Zewnętrzny podmiot oceniający prowadził swoje prace od czerwca 2015 r. do sierpnia 2016 r. Ocena zakończy się formalnie przygotowaniem dokumentu roboczego służb Komisji.

4. ROLNICTWO NA MNIEJSZYCH WYSPACH MORZA EGEJSKIEGO

Mniejsze wyspy Morza Egejskiego (SAI) są ogólnie wyspami górzystymi i pagórkowatymi i znajdują się pod wpływem klimatu śródziemnomorskiego

[4] Dz.U. L 78 z 20.3.2013, s. 41.

[5] Dz.U. L 78 z 20.3.2013; akt delegowany i akt wykonawczy: Dz.U. L 63 z 4.3.2014.

[6] W odniesieniu do szczególnych środków dotyczących rolnictwa w regionach najbardziej oddalonych w Unii.

charakteryzującego się suchymi i gorącymi latami z ryzykiem suszy oraz krótkimi, deszczowymi zimami.

Cechy geograficzne, warunki klimatyczne i struktura społeczno-ekonomiczna SAI stanowią czynniki niekorzystne dla działalności i produkcji rolniczej na wyspach. Na wyspach tych występuje problem stopniowego porzucania gruntów, co prowadzi ostatecznie do zmniejszania się lokalnych społeczności, ponieważ ich grunty rolne znajdują się głównie na obszarach częściowo lub całkowicie gorszej klasy.

Wyspy te znajdują się w regionie południowego Morza Egejskiego (obejmującym Cyklady i wyspy Dodekanezu) oraz w regionie północnego Morza Egejskiego (obejmującym dziewięć zamieszkałych wysp: Lesbos, Lemnos, Efstratios, Chios, Psarę, Inuses, Ikarię i Furni)

Rolnictwo odgrywa główną rolę w życiu gospodarczym regionu **północnego Morza Egejskiego**. Wkład sektora rolnego do produktu krajowego brutto (PKB) na poziomie regionu wynosi ponad 21 %, przy czym zatrudnia on 12,2 % czynnej siły roboczej regionu (dane z 2013 r.). Wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych w 2010 r. wynosiła 168 610 ha, co stanowi 44 % powierzchni całkowitej. Osłabienie tego sektora przypisuje się czynnikom związanym z jego strukturą oraz problemom w zakresie dostaw produktów rolnych na wyspach, wzrostowi kosztów produkcji, niskiemu poziomowi nawodnienia i wysokiej proporcji gruntów ugorowanych.

Działalność rolnicza obejmuje zarówno produkcję roślinną (w tym mastyksu[7], drzew oliwnych i cytrusowych, winorośli oraz zbóż), jak i hodowlę zwierząt gospodarskich (pszczelarstwo oraz chów owiec, kóz i bydła). Średnia powierzchnia gospodarstw jest niewielka (ok. 5 ha wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych na gospodarstwo rolne w 2013 r.).

W przypadku regionu **południowego Morza Egejskiego** sektor rolny jest stosunkowo odizolowany i nie zaspokaja potrzeb żywnościowych tego regionu, co pociąga za sobą konieczność znacznych dostaw z pozostałego terytorium Grecji oraz z zagranicy. Zjawisko to przybiera na sile szczególnie w miesiącach letnich z powodu wzrostu popytu związanego z działalnością turystyczną. Brak ciągłości geograficznej regionu i duże dysproporcje wewnątrz regionu nadają temu regionowi jego szczególny charakter, który nie sprzyja rozwojowi sektora pierwotnego. Suchy klimat z niskim poziomem opadów deszczu w połączeniu z ograniczoną dostępnością gruntów i terenami górzystymi utrudnia rozwój rolnictwa, a co za tym idzie zapewnienie zrównoważonego charakteru poszczególnych wysp. Sektor pierwotny zatrudnia jednak 6,1 % siły roboczej, przy silnej sezonowości i niepełnym zatrudnieniu (dane z 2013 r.). Wykorzystywana powierzchnia użytków rolnych w regionie wynosi 106 080 ha i stanowi 16,7 % powierzchni całkowitej (dane z 2010 r.).

5. CELE, PROGRAM I PROGRAMOWANIE

W art. 2 rozporządzenia (UE) nr 229/2013 wymieniono następujące cele programu SAI:

- zagwarantowanie zaopatrzenia mniejszych wysp w podstawowe produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi lub do przetwórstwa i stanowiące środki

[7] Mastyks to rodzaj żywicy otrzymywanej z drzewa mastyksowego sadzonego na wyspie Chios i objętego chronioną nazwą pochodzenia; wykorzystuje się go do produkcji likierów i słodyczy.

produkcji rolnej przez zmniejszenie dodatkowych kosztów poniesionych w związku z ich wyspiarskim charakterem, niewielkimi rozmiarami oraz oddaleniem od rynków;

- utrzymanie i rozwijanie działalności rolniczej na mniejszych wyspach, w tym produkcji, przetwórstwa, wprowadzania do obrotu i transportu nieprzetworzonych i przetworzonych produktów lokalnych.

W związku z tym program ten składa się z dwóch rodzajów wsparcia: szczególnego systemu dostaw (SSA) i wsparcia produkcji lokalnej (SLP), finansowanych przez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG).

5.1. Szczególny system dostaw

Szczególny system dostaw stanowi pomoc przyznawaną na dostawę produktów rolnych z UE i obejmuje głównie paszę dla zwierząt oraz w znacznie mniejszym stopniu mąkę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. Głównymi produktami paszowymi są kukurydza zwyczajna, makuch oraz inne pozostałości tłuszczów lub olejów roślinnych, podczas gdy w przypadku mąki głównym wspieranym produktem jest mąka pszenna lub z meslin.

SAI dzielą się na dwie grupy o zróżnicowanym wsparciu w zależności od dodatkowych kosztów związanych z oddaleniem: grupa A obejmuje wyspy znajdujące się bliżej kontynentu, a grupa B obejmuje najbardziej oddalone wyspy, które stanowią ok. trzech czwartych SAI.

Beneficjentami pomocy w ramach szczególnego systemu dostaw są:

- w przypadku paszy: organizacje spółdzielni rolniczych, niezależne spółdzielnie rolnicze, rolnicy i sprzedawcy; oraz
- w przypadku mąki: sprzedawcy mąki i piekarze.

Grecja przeznaczyła na ten cel kwotę 5,47 mln EUR rocznie (23 % rocznego przydziału środków finansowych), czyli poniżej limitu 7,11 mln EUR określonego w rozporządzeniu (UE) nr 229/2013 dotyczącym SAI.

Należy zauważyć, że program POSEI w ramach szczególnego systemu dostaw objęty jest zwolnieniem z należności celnych przywozowych na produkty pochodzące z państw trzecich, natomiast program SAI nie jest objęty tym mechanizmem odstępstwa od unijnych procedur celnych.

5.2. Wsparcie produkcji lokalnej

Celem wsparcia produkcji lokalnej jest rozwijanie lokalnej produkcji rolnej oraz dostaw produktów rolnych poprzez środki związane z produkcją i przetwarzaniem lokalnych produktów rolnych oraz wprowadzaniem ich do obrotu. W programie zdefiniowano szereg produktów określonych jako tradycyjne i ważne dla SAI. Grecja przeznaczyła na wsparcie produkcji lokalnej średnio ok. 19 mln EUR rocznie. Beneficjentami wsparcia są producenci rolni lub organizacje producentów.

5.3. Podejście oparte na programowaniu i partnerstwie

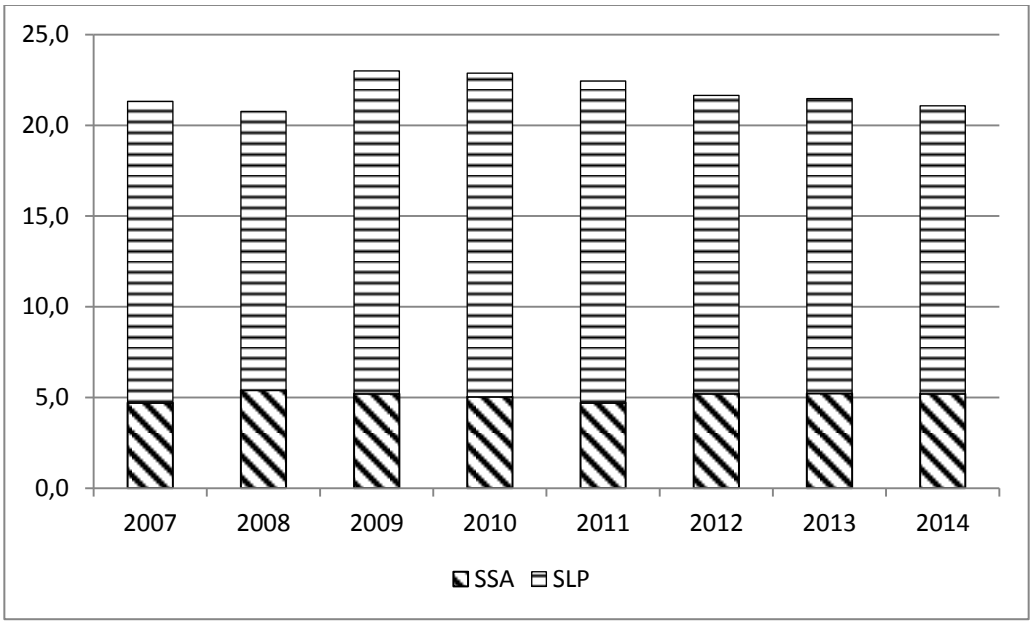
Zarówno środki w ramach szczególnego systemu dostaw, jak i w ramach wsparcia produkcji lokalnej zostały szczegółowo określone przez władze greckie w programie. Program ten odzwierciedla priorytety określone przez organy krajowe dla sektora rolnego w ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami. W razie potrzeby program można corocznie aktualizować zgodnie z art. 32 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 181/2014.

Każdego roku do dnia 30 września Grecja przedstawia roczne sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni, zgodnie z art. 31 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 181/2014.

6. WYKONANIE FINANSOWE

Wykonanie finansowe w odniesieniu do okresu objętego badaniem oraz podział kwot na wsparcie produkcji lokalnej i szczególny system dostaw przedstawiono w załączniku. Środki w ramach wsparcia produkcji lokalnej stanowią większość (74–79 %) wydatków.

Na podstawie rocznego sprawozdania z realizacji dostarczonego przez Grecję można zauważyć, że całkowity wskaźnik wykonania w latach 2007–2014 pozostawał stosunkowo wysoki i wynosił 85–94 %, jak pokazano na wykresie 1.



Wykres 1: Roczne wydatki na program SAI w podziale na środki (w mln EUR) (źródło: ADE na podstawie rocznych sprawozdań z realizacji)

7. REALIZACJA PROGRAMU

W latach 2007–2014 Grecja wydawała na wsparcie produkcji lokalnej 15,4–17,8 mln EUR rocznie. 61 % całkowitych środków finansowych przeznaczonych na wsparcie produkcji lokalnej w latach 2007–2014 wykorzystano jako wsparcie na rzecz uprawy **drzew oliwnych** (pomoc zmniejszyła się faktycznie z 11,4 mln EUR w 2007 r. do 8,7 mln EUR w 2014 r.). Pozostałe znaczące sektory są następujące: **sektor wina** (11 % wydatków w ramach wsparcia produkcji lokalnej, spadek z 2,2 mln EUR w 2007 r. do 1,2 mln EUR w 2014 r.)**, produkcja serów tradycyjnych** (9 % wydatków w ramach wsparcia produkcji lokalnej, wzrost z 1,7 mln EUR do 2,6 mln EUR w latach 2009–2014), **pszczelarstwo** (7 % wydatków, stałe wydatki na poziomie ok. 1,2 mln EUR) oraz **mastyks** (6 % wydatków w ramach wsparcia produkcji lokalnej, wzrost z 0,9 mln EUR do 1,1 mln EUR).

Jeżeli chodzi o szczególny system dostaw, w latach 2007–2014 całkowity roczny budżet przeznaczony na ten system ustalono na kwotę 5,47 mln EUR, a całkowite roczne wydatki wynosiły 4,8–5,3 mln EUR. Prawie 95 % pomocy w ramach

szczególnego systemu dostaw wykorzystuje się w odniesieniu do pasz, a ok. 5 % w odniesieniu do mąki.

8. OCENA PROGRAMU

8.1. Zagwarantowanie dostaw produktów rolnych

Cel obejmujący zagwarantowanie dostaw podstawowych produktów przeznaczonych do spożycia przez ludzi lub do przetwórstwa i stanowiących środki produkcji rolnej przez zmniejszenie dodatkowych ponoszonych kosztów został w większości osiągnięty z powodzeniem, głównie w zakresie paszy dla zwierząt. W latach 2011–2014 wskaźnik pokrycia łącznego zapotrzebowania SAI wynosił powyżej 100 % w przypadku paszy i był częściowo niewystarczający w przypadku mąki (ok. 57 % w 2014 r.). Obserwuje się jednak spadek dotyczący paszy w przypadku grupy wysp A (-26 %). Udział tej grupy w całkowitej ilości paszy wynosił jednak w 2014 r. tylko 6 %. Wynika to głównie ze spadkowej tendencji w zakresie liczby zwierząt oraz z faktu, że hodowcy zwierząt gospodarskich preferują stosowanie żywienia znormalizowanego. Wskaźnik pokrycia zapotrzebowania na mąkę jest niższy w przypadku wysp grupy B; podczas odnośnego okresu spadł on o 27 %.

8.2. Spójność między szczególnym systemem dostaw a wsparciem produkcji lokalnej

Zasadniczo instrumenty szczególnego systemu dostaw i wsparcia produkcji lokalnej wdrażano w sposób spójny. Nie ma wewnętrznej sprzeczności między wdrażaniem szczególnego systemu dostaw a wsparciem produkcji lokalnej, ponieważ produktów wspieranych w ramach szczególnego systemu dostaw (mąki i paszy) nie produkuje się lokalnie.

8.3. Utrzymanie działalności w zakresie produkcji rolnej

Wspieraną działalność w zakresie produkcji rolnej w większości udało się utrzymać pod względem obszaru (w hektarach) lub ilości (w tonach), z wyjątkiem oliwek, które stanowią główny rodzaj produkcji rolnej wspieranej w ramach części programu dotyczącej wsparcia produkcji lokalnej. Powierzchnie upraw drzew oliwnych zmalały w latach 2007–2014 o 21 %, natomiast produkcja oliwek zmalała w mniejszym stopniu, a mianowicie o 8 % (co oznacza wzrost produktywności), lecz jest narażona na silną zmienność w skali rocznej. Spadła również produkcja wina, a także zmniejszyła się powierzchnia winnic. W przypadku innych rodzajów działalności produkcyjnej, takich jak działalność związana z produkcją mastyksu, pszczelarstwem lub produkcją tradycyjnych serów, odnotowano nieznaczny wzrost.

Program SAI, który zapewnia wsparcie głównie w zakresie kosztów operacyjnych (produkcji, przetwarzania i wprowadzania do obrotu), miał ograniczony wpływ na poprawę konkurencyjności tradycyjnych produktów rolnych. Konkurencyjność zyskała natomiast dzięki innym instrumentom wsparcia, szczególnie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich.

8.4. Wkład w realizację celów WPR

Program SAI przyczynił się do realizacji ogólnych celów WPR.

8.4.1. Rentowna produkcja żywności

Program przyczynił się do zapewnienia rentownej produkcji żywności, ułatwiając utrzymanie poziomu produkcji w większości sektorów, a tym samym wspierając stabilność dochodów rolników. Ponieważ program SAI

stanowi dodatkowe wsparcie na rzecz określonej działalności produkcyjnej w uzupełnieniu systemu płatności jednolitych stosowanego w SAI, jego wpływ na dochody rolników jest jednak mniej znaczący niż ma to miejsce w regionach korzystających z programu POSEI, a nieobjętych systemem płatności jednolitych. Ponadto w ramach oceny zewnętrznej wskazano, że poprzez przyznawanie pomocy za pośrednictwem organizacji producentów i wspieranie różnych etapów łańcucha wartości program SAI przyczynił się do poprawy dostępności lokalnie wytwarzanych produktów na lokalnych rynkach w bardziej przystępnych cenach.

8.4.2. Zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi

Program SAI przyczynił się również do zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi poprzez zasady wzajemnej zgodności, które mają zastosowanie do płatności i ustanawiają związek między płatnościami a przestrzeganiem przez rolników zbioru regulacji UE dotyczących środowiska oraz zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i zdrowia roślin.

Ponadto program przyczynia się również do zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi poprzez wspieranie utrzymania tych upraw, które mają niewielki wpływ na środowisko. Wspierane rodzaje produkcji opierają się głównie na ekstensywnych systemach produkcji, stosunkowo nieszkodliwych dla środowiska. Przy uprawie oliwek stosowanie pestycydów jest bardzo ograniczone. Pszczelarstwo przyczyniło się do ochrony wrażliwej flory wysp. Inne uprawy, takie jak uprawa drzew mastyksowych, winorośli lub jęczmienia, przyczyniły się do ochrony krajobrazu i środowiska naturalnego.

Należy jednak dalej rozwijać praktyki zrównoważonego rolnictwa, także poprzez wzmocnienie konkurencyjności pozacenowej[8], które obejmują szereg elementów, takich jak jakość produktu (produkcja ekologiczna lub inny rodzaj oznakowania i certyfikacji), przewaga technologiczna, wymogi środowiskowe itd. Można zalecić różnicowanie produktu poprzez konkurencyjność pozacenową (w przypadku na przykład oliwy z oliwek, wina objętego chronioną nazwą pochodzenia itd.) w porównaniu z tradycyjnymi towarami, w przypadku których SAI nie mają przewagi komparatywnej.

8.4.3. Zrównoważony rozwój terytorialny

W odniesieniu do wkładu w zrównoważony rozwój terytorialny program SAI wspiera szczególnie działalność produkcyjną prowadzoną na bardziej oddalonych obszarach. Użytkowanie gruntów jest kluczowe, aby nie dopuścić do wyludnienia i uzależnienia od turystyki.

Powody wspierania produkcji mastyksu, drzew oliwnych i jęczmienia związane są z rozwojem terytorialnym regionu. W szczególności uprawa mastyksu przyczynia się do ochrony wyjątkowego środowiska naturalnego. Wsparcie ma również na celu zapobieganie porzucaniu gruntów rolnych i ochronę środowiska. Pomoc na rzecz SAI przyczyniła się do rozwoju obszarów wiejskich na cztery sposoby: (i) poprzez utrzymanie powierzchni gruntów pod uprawą i gospodarstw; (ii) poprzez zatrudnienie; (iii) poprzez

[8] Konkurencyjność pozacenowa lub strukturalna polega na zdolności do wyróżnienia produktów lub usług poprzez przewagi komparatywne inne niż cena. Przewagę konkurencyjną tego rodzaju buduje się w oparciu o postrzeganie podaży przez klientów.

wdrożenie w większości regionów szczegółowej społeczno-strukturalnej polityki gospodarowania gruntami oraz (iv) poprzez wspieranie przyjaznych środowisku praktyk rolnych – pośrednio dzięki stosowaniu zasady wzajemnej zgodności.

8.4.4. Synergia z innymi środkami WPR

Między programem SAI a programami rozwoju obszarów wiejskich (drugim filarem WPR) istnieje wyraźna spójność. Ma to zasadnicze znaczenie dla realizacji celów WPR ze względu na ścisłą współzależność obu rodzajów wsparcia.

Synergia pomiędzy programem SAI, programem rozwoju obszarów wiejskich i wsparciem krajowym występuje w odniesieniu do takich kwestii jak szkolenie, rozpoczynanie działalności przez młodych rolników i inwestycje wspierane w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich oraz produkcja wspierana w ramach programu SAI. W ramach programu rozwoju obszarów wiejskich zachęca się do stosowania praktyk zrównoważonego rolnictwa wykraczających poza zasadę wzajemnej zgodności, również w odniesieniu do produkcji wspieranej w ramach programu SAI. W ramach programu rozwoju obszarów wiejskich wspierane są również inwestycje w przemysł rolny, podobnie jak szkolenie osób zatrudnionych w sektorze rolno-spożywczym. Program SAI zapewnia wsparcie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów tych samych rolników i zakładów przemysłu rolnego. Spójność ze wsparciem krajowym i innymi środkami w ramach WPR (dotyczącymi wina oraz owoców i warzyw) jest również wyraźna, ale musi być bardziej jednoznacznie określona w dokumentach programowych.

8.5. Znaczenie programu SAI

Przeprowadzono analizę w celu określenia możliwości zaspokojenia szczególnych potrzeb SAI poprzez obecne środki WPR (system płatności podstawowej wprowadzony w ramach reformy WPR z 2013 r.). Z analizy tej wynika, że wspomnianych potrzeb SAI nie można w pełni zaspokoić poprzez obecne środki WPR. Bez specjalnego programu SAI ryzyko zaniechania produkcji mogłoby negatywnie wpłynąć na zaspokojenie tak szczególnych potrzeb jak potrzeby związane z zatrudnieniem, kwestiami środowiskowymi lub wymiarem terytorialnym SAI.

8.6. Europejska wartość dodana

Jak już wskazano w pkt 8.5, obecne instrumenty WPR nie są w pełni przystosowane do SAI. Program SAI pozwala na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów tych małych wysp, szczególnie poprzez ukierunkowane programowanie, które zapewnia szybkie dostosowanie pomocy do konkretnych sytuacji.

Na poziomie polityki europejską wartość dodaną ocenia się zasadniczo pozytywnie, ponieważ program stanowi uznanie faktu, że szereg poważnych przeszkód wymaga szczególnych środków. Program SAI okazał się również cenny ze względu na wdrożenie wymogów w zakresie jakości i środowiska. Na poziomie opracowywania i realizacji programów okazał się on także pozytywny pod względem elastyczności pozostawionej Grecji, aby określiła swój program w oparciu o szczególne potrzeby. Ponadto program sprzyjał również kulturze zarządzania opartego w większym stopniu na wynikach.

8.7. Administrowanie i zarządzanie programem

Program jest ogólnie dobrze zarządzany. Niektóre trudności wynikają z faktu, że procedura związana z wnioskowaniem o wsparcie i otrzymaniem wsparcia dotyczy kilku wysp/części kontynentalnej i kilku organów zarządzających. Beneficjenci i organy zarządzające uznają obciążenie administracyjne za stosunkowo podobne w porównaniu z poprzednim ocenianym okresem.

W programie należałoby bardziej szczegółowo opisać strategię w odniesieniu do każdego sektora produkcji, w tym przez dalsze opracowanie szczegółowych wskaźników przedstawianych w rocznych sprawozdaniach z realizacji. W sposób wyraźniejszy należy także przedstawić w programie wkład programu w realizację ogólnych celów WPR i powiązać go ze szczegółowymi celami ilościowymi.

Roczne sprawozdania z realizacji uległy poprawie, szczególnie w ostatnich latach. Roczne sprawozdania z realizacji dotyczące między innymi wspólnych wskaźników efektywności, danych społeczno-ekonomicznych i realizacji finansowej odpowiadają ogólnie wymaganiom art. 31 ust. 1 lit. a)–m) rozporządzenia (UE) nr 181/2014. Stwierdzono jednak pewne problemy w odniesieniu do gromadzenia danych niezbędnych do uzupełnienia wskaźników efektywności.

Zawartość rocznych sprawozdań z realizacji, jak określono w art. 39 ust. 1 tego rozporządzenia, należy wyraźnie określić i uprościć w celu ułatwienia procesu sprawozdawczości.

8.8. Wyniki ogólne

Poprzez wkład w dochody rolników program bezpośrednio uwzględnia szczególne wyzwania występujące na SAI, jak opisano poniżej.

Oddalenie i wyspiarski charakter SAI wiążą się z wyższymi ogólnymi kosztami zaopatrzenia ze względu na wyższe koszty transportu. Wsparcie w ramach szczególnego systemu dostaw pozwala na zmniejszenie tych kosztów. Na niektórych oddalonych obszarach, na których występują problemy związane z położeniem dwukrotnie lub trzykrotnie wyspiarskim ze względu na fakt, że nie wszystkie wyspy są połączone z portami kontynentalnymi, wspieranie produkcji rolnej w ramach programu SAI jest niezbędne dla utrzymania działalności gospodarczej.

Złożona topografia (małe działki, strome zbocza i górski krajobraz) ogranicza grunty rolne, co wiąże się z mniejszymi rozmiarami gospodarstw rolnych, prowadzi do wyższych kosztów produkcji i stanowi przeszkodę w osiągnięciu korzyści skali. **Niewielkie rozmiary** odnośnych obszarów sprawiają, że grunty orne stanowią rzadkość. SAI są również narażone na **niekorzystne zjawiska klimatyczne** (susze) mające wpływ na produkcję rolną.

Program SAI pomaga sprostać tym wyzwaniom. Synergia i komplementarność, w szczególności z programem rozwoju obszarów wiejskich i wsparciem krajowym, przyczyniają się do wzmocnienia efektów programu.

9. PROPOZYCJE USPRAWNIEŃ

9.1. Proponowane zmiany w rozporządzeniu UE

Ocena programu zawarta w pkt 8 wskazuje, że zmiana rozporządzenia Rady (UE) nr 229/2013 nie jest konieczna.

Jak już wskazano w pkt 8.7, należy zmienić art. 31 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 181/2014, aby uprościć wykaz elementów uwzględnianych w rocznym sprawozdaniu z realizacji.

9.2. Zalecenia dla państwa członkowskiego

Wsparcie w ramach programu SAI stanowi szczególny program uzupełniający WPR. Aby poprawić jego skuteczność, władze greckie powinny wprowadzić ulepszenia w zakresie opracowywania programu, uwzględniając ogólne cele WPR zgodnie z odpowiednią strategią dotyczącą sektora rolnego dla tego regionu. Należy jasno określić cele ogólne na podstawie celów ilościowych oraz poprzez zastosowanie odpowiednich wskaźników.

Należy poprawić sprawozdawczość w ramach programu, szczególnie w celu lepszego informowania na temat osiągania celów oraz poprzez uwzględnienie w analizie wskaźników efektywności.

Aspekty terytorialne już stanowią ważny składnik obecnego programu SAI i odpowiadają bardzo szczególnym potrzebom lokalnym. Odpowiadają one trzeciemu celowi WPR, dotyczącemu zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Aspekt ten należy jednak wyraźniej określić w programie.

Należy wyraźnie określić wybór pod względem uzasadnienia szczególnego systemu dostaw (przydzielanie wsparcia na dwie kategorie produktów: środki produkcji rolnej i produkty przeznaczone do spożycia przez ludzi). Władze greckie powinny nadal monitorować przywóz i lokalne wskaźniki pokrycia zapotrzebowania.

Ponadto zaleca się, aby władze greckie nadal wzmacniały spójność z programem rozwoju obszarów wiejskich w celu sprzyjania konkurencyjności.

Grecja powinna nadal rozwijać praktyki zrównoważonego rolnictwa, w szczególności poprzez wzmocnienie konkurencyjności pozacenowej.

10. WNIOSKI

Ogólne wyniki programu SAI w latach 2006–2014 można ocenić pozytywnie pod względem jego zdolności rozwiązywania szczególnych problemów dotyczących rolnictwa i związanych ze specyfiką położenia geograficznego mniejszych wysp Morza Egejskiego. Wsparcie produkcji lokalnej ułatwiło utrzymanie działalności w zakresie produkcji rolniczej, a szczególny system dostaw przyczynił się do zmniejszenia różnicy cen wspieranych produktów na SAI w porównaniu do cen stosowanych na kontynencie.

Ponadto program SAI, który stanowi dodatkową pomoc w stosunku do płatności bezpośrednich, jest zgodny z celami WPR. Brak specjalnego programu SAI oraz ograniczenie wsparcia do zasad WPR określonych w ramach reformy z 2013 r. (płatności bezpośrednie) doprowadziłyby do zaniechania produkcji, co mogłoby negatywnie wpłynąć na zatrudnienie, środowisko lub terytorialny wymiar SAI.

Od momentu wprowadzenia podejścia opartego na programowaniu program SAI działa sprawnie. Komisja uważa, że został on wdrożony efektywnie i skutecznie oraz że uwzględnia on potrzeby SAI w sposób zadowalający. Pula środków finansowych przedzielonych na program umożliwiła realizację ogólnych celów programu. W związku z tym zaleca się utrzymanie obecnie obowiązującego rozporządzenia podstawowego.

W celu wyraźnego określenia kwestii dotyczących sprawozdawczości w ramach programu należy zmienić rozporządzenie wykonawcze. Wzywa się również Grecję do uwzględnienia wyników i zaleceń przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu oraz do dostosowania programu SAI, tak aby zapewnić dalszą poprawę skuteczności stosowania środków i monitorowania programu oraz wzmocnić komplementarność z innymi instrumentami wsparcia w ramach WPR.

Załącznik: Wykonanie finansowe programu SAI w latach 2007–2014.