

I

(Informace)

ÚČETNÍ DVŮR

ZVLÁŠTNÍ ZPRÁVA č. 2/2004

o předvstupní pomoci

BYL PROGRAM SAPARD DOBŘE ŘÍZEN?

s odpověďmi Komise

(sestavená na základě druhého pododstavce článku 248 odstavce 4, Smlouvy o ES)

(2004/C 295/01)

OBSAH

	Odstavec	Strana
SHRNUTÍ	I–XI	3
ÚVOD	1–10	4
Co je program Sapard?	1–7	4
Jak byl prováděn audit programu Sapard?	8–10	5
JEDNOTLIVÉ ETAPY IMPLEMENTACE PROGRAMU SAPARD	11–25	5
Velká část disponibilních finančních prostředků zůstala nevyužita	11–12	5
z důvodu časových nároků na zavedení programu Sapard	13–15	6
a v důsledku zpoždění při jeho provádění způsobeného zeměmi programu Sapard	16–21	6
Přestože hlavní kroky nebyly analyzovány, lze vyvodit určitá ponaučení,	22–23	7
a rozpočty nebyly systematicky plně využívány	24–25	7
O DECENTRALIZOVANÉ IMPLEMENTACI	26–35	7
rozhodla Komise,	26–27	7
ale nedostatečná připravenost Komise a těsný časový rámec způsobily v oblasti decentrali- zace problémy	28–30	8
a řízení prováděné Komisí nebylo vždy přizpůsobeno potřebám zemí programu Sapard	31–35	8
HLAVNÍ VÝSLEDKY PROGRAMU SAPARD	36–57	8
Omezený dopad v osmi zemích z deseti	36–37	8
Skutečnost, že DPH bylo zařazeno mezi oprávněné náklady, nepřispívá k plnění cílů pro- gramu Sapard	38–40	9
Splnění „standardů EU“ bylo dosaženo v malé míře	41–47	9
Cíle nebyly vždy jasné	48–49	10
a zprávy Komise o cílech a prioritách nevyhovovaly stanoveným požadavkům	50–51	10
Posilování institucionálních kapacit bylo úspěšné s výjimkou ekozemědělství	52–57	10

	<i>Odstavec</i>	<i>Strana</i>
HODNOCENÍ SYSTÉMŮ VYTVOŘENÝCH V ZEMÍCH PROGRAMU SAPARD	58–80	11
Předběžné schválení systémů umožnilo zavedení přísných systémů finanční kontroly	58–60	11
V praxi systémy fungovaly celkově uspokojivě,	61–65	11
v dokumentaci chyběly některé požadované průkazní materiály,	66–67	12
systémy programu Sapard se opíraly o méně spolehlivé systémy	68–76	12
a příslušné národní předpisy o úrocích nebyly v souladu s předpisy o programu Sapard	77–80	13
PROBLÉMY S IMPLEMENTACÍ V ZEMÍCH PROGRAMU SAPARD	81–97	13
Potenciální příjemci nedisponují dostatečnými vlastními zdroji a mají problémy se získáváním úvěrů	81–90	13
Velmi složité administrativní postupy	91–95	14
znemožnily finančně slabším žadatelům využít pomoci	96–97	15
KOMISE MUSÍ PŘIJMOUT OPATŘENÍ Z DŮVODU	98–109	15
nedostatečnosti předpisů a kontrol, které způsobují špatné využívání finančních prostředků určených k financování režijních nákladů	98–103	15
nejistoty, zda předpisy týkající se zadávání soukromých zakázek zajišťují správné využívání finančních prostředků	104–109	16
ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	110–121	16
<i>Příloha 1</i> Rozpis příspěvků EU na období 2000–2003 podle zemí a hlavního typu příjemce a opatření		18
<i>Příloha 2</i> Seznam prověřovaných projektů		19
Odpovědi Komise		23

SHRNUTÍ

I. Speciální předvstupní program pro rozvoj zemědělství a venkova (Sapard) je prvním nástrojem vnější pomoci, který je prováděn na decentralizované úrovni. Cílem programu je přispět k zavádění legislativy Společenství a řešit problémy související s přizpůsobováním sektoru zemědělství a venkovských oblastí v deseti zemích, které jsou příjemci pomoci z programu Sapard⁽¹⁾. Těchto deset zemí je dále v textu nazýváno „země programu Sapard“. V důsledku podstatného zvýšení rozpočtu na předvstupní pomoc, který měl být v případě programu Sapard řízen nově vytvořenými strukturami na základě nových pravidel, provedl Účetní dvůr audit, který měl za cíl odpovědět na otázku: „Byl program Sapard dobře řízen?“ (viz odstavce 1–10).

II. Odpovědí je, že kvalita řízení nebyla vyvážená. Opožděné spuštění programu Sapard bylo do určité míry zapříčiněno opožděným plánováním ze strany Komise. Tempo implementace programu Sapard se nicméně zrychlilo, ale hlavní cíle nebyly do konce roku 2003 dosaženy. Zpoždění implementace programu Sapard ve většině zemí programu Sapard bylo zčásti způsobeno tím, že Komise neposkytla metodické vedení a poradenství a že tyto země prošly velmi složitým procesem učení a některá opatření nebyla zavedena.

III. Velká část disponibilních finančních prostředků zůstala nevyužita a rozpočty byly systematicky nadhodnocovány, neboť k zavedení a implementaci programu Sapard bylo zapotřebí mnoho času. V červnu 1999, kdy Rada přijala nařízení o programu Sapard, stále ještě nebyla vydána žádná pravidla ani prováděcí předpisy. Zavedení nezbytných systémů v zemích programu Sapard trvalo v některých případech velmi dlouho, přičemž Komise nezkoumala příčiny těchto časových prodlev. Od zahájení programu Sapard v příslušných zemích bránily jeho rychlé a účinné implementaci složité administrativní postupy, které byly ještě přísnější než pravidla programu Sapard (viz odstavce 11–25).

IV. Komise se přiklonila k decentralizované implementaci programu a tato volba byla vzhledem k velkému počtu projektů, které by mohly být v rámci programu Sapard financovány, správná. Nicméně Komise podcenila otázku času potřebnou na realizaci těchto projektů. Přestože Komise pořádala semináře a udržovala se zeměmi programu Sapard další kontakty, decentralizované řízení programu Sapard nezajistilo aktivní a systematické odhalování problémů spojených s implementací a jejich monitorováním. V důsledku toho nebyly ve všech zemích programu Sapard uplatněny nejlepší postupy (viz odstavce 26–35).

V. V prvních čtyřech letech implementace byla konečným příjemcům vyplacena pouze částka 323 milionů EUR (tj. 14,8 %) disponibilního rozpočtu 2 183 milionů EUR. V důsledku nízké úrovně výdajů v předvstupním období, které pro osm zemí příjemce z deseti trvalo od 1. ledna 2000 do 1. května 2004, byl příspěvek ke splnění cílů programu Sapard minimální. Mnohem větší dopad se očekává v případě Bulharska a Rumunska, kde by mělo období předvstupní pomoci trvat do 1. ledna 2007. V Polsku bude z programu Sapard vyplaceno do státního rozpočtu minimálně 17,7 milionů EUR ve formě DPH, což nepřispívá k plnění cílů programu (viz odstavce 36–40).

VI. První výsledky dokončených projektů ukazují, že finanční prostředky určené na zpracovávání zemědělské produkce byly obecně vynakládány na projekty, které zvyšují množství zemědělské produkce, spíše než na projekty zaměřující se na zlepšování její kvality (tj. splňování norem kvality, norem o ochraně zdraví a ochraně životního prostředí) (viz odstavce 41–47).

VII. Komise nepodala zprávu o tom, do jaké míry splnil program Sapard své cíle. Namísto toho se soustředila na posilování institucionálních kapacit, které bylo úspěšné, neboť program Sapard umožnil národním orgánům využít přímou zkušenost s řízením fondů Společenství po přistoupení. Nicméně dopad na jedno z nejvýznamnějších opatření po přistoupení, ekozemědělství, byl omezený (viz odstavce 48–57).

VIII. Systémy, které se v rámci programu Sapard zaváděly v příslušných zemích, musela na základě svého auditu předběžně schválit Komise. To umožnilo zavést dobře navržené systémy s klíčovými kontrolami ještě před vynaložením jakýchkoliv finančních prostředků. Tento požadavek představuje hlavní rozdíl ve srovnání s odpovídajícími programy prováděnými ve členských státech, které mohou zahájit implementaci bez toho, aby Komise vykonala audit nebo předběžně schválila systémy (viz odstavce 58–60).

⁽¹⁾ Mezi těchto deset zemí patří: Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Slovensko, Slovinsko a Rumunsko.

IX. Účetní dvůr shledal, že v případě systémů programu Sapard byly hlavní pojmy začleněné, postupy řádně zdokumentované, systémy navržené na papíře ve skutečnosti fungovaly a u většiny prověřované dokumentace byly dodrženy kontrolní postupy. Problém spočíval v tom, že ostatní související systémy, které programu poskytovaly vstupy, ale které Komise předběžně neschválila, nedosahovaly srovnatelně vysoké úrovně. Nedostatečnými se ukázaly především národní kontroly dodržování norem kvality, norem ochrany zdraví a ochrany životního prostředí (viz odstavce 61–80).

X. Hlavní problémy s implementací spočívají v tom, že potenciální příjemci neměli dostatek vlastních zdrojů, obtížně získávali úvěry a potýkali se se složitými administrativními postupy. V důsledku toho program Sapard zvýhodnil finančně silné žadatele s lepší organizací a dostatečným kapitálem nebo možností čerpat úvěr. To bylo velkou nevýhodou pro menší zemědělce a firmy, které musely vynaložit obrovské úsilí na splnění norem, na modernizaci a zvýšení efektivnosti (viz odstavce 81–97).

XI. Velké nedostatky byly shledány v pravidlech a kontrolách týkajících se zadávání soukromých zakázek a režijních nákladů. Nebyly provedeny účinné kontroly, které by umožnily zabránit přijímání a úhradám nadhodnocených faktur (viz odstavce 98–109).

ÚVOD

Co je program Sapard?

1. Na zasedání Evropské rady v prosinci 1997 v Lucemburku bylo přijato rozhodnutí zahájit proces rozšíření s cílem připravit kandidátské země na přistoupení k Unii. To zahrnovalo lepší předvstupní strategii, která by umožnila zemím střední a východní Evropy stát se členy Evropské unie a za tímto účelem dosáhnout pokud možno co největšího souladu s *acquis* Společenství⁽¹⁾. Jako součást předvstupní strategie bylo rozhodnuto o podstatném zvýšení předvstupní pomoci: společně s tehdy již existujícím programem Phare⁽²⁾ měla tato pomoc počínaje rokem 2000 zahrnovat strukturální nástroj a podporu zemědělství.

2. V souladu s tím byl 1. ledna 2000 zahájen zvláštní předvstupní program pro rozvoj zemědělství a venkova (Sapard). V nařízení o programu Sapard⁽³⁾ se stanoví, že cíle programu mají být tyto:

- přispět k provedení *acquis communautaire* v oblasti společné zemědělské politiky a souvisejících politik,
- vyřešit prioritní a specifické problémy týkající se trvalého přizpůsobení zemědělského sektoru a venkovských oblastí v kandidátských zemích.

3. Prostředky pro program byly vyčleněny v rámci kapitoly 1 hlavy B7 (předvstupní strategie) rozpočtu⁽⁴⁾. Částky vyčleněné pro deset zemí programu Sapard v období 2000–2003 činily 2 183 milionů EUR⁽⁵⁾. V příloze 1 je uveden rozpis této částky podle zemí.

4. V rámci programu Sapard je poskytována pomoc z prostředků EU a prostředků jednotlivých států až do výše 50 % zemědělským výrobcům (hlavně na investice zemědělských podniků do zemědělských strojů) a zpracovatelským závodům (hlavně na investice do vybavení), zbývající část (50 % nebo více) financuje příjemce⁽⁶⁾. V případě místních společenství (na rozvoj venkovské infrastruktury jako místní komunikace a kanalizační systémy) představuje pomoc programu Sapard až 100 %. Ve všech případech (bez ohledu na to, zda je veřejná podpora poskytována do výše 50 % nebo 100 %), přispívá EU do výše 75 % vyplacené podpory, zatímco spolufinancování ze strany jednotlivých států představuje zbývajících 25 %.

5. Program Sapard je jedinečný v tom smyslu, že je prvním programem vnější pomoci, který se implementoval decentralizovaným způsobem. To znamená, že Komise neschvaluje předem výběr projektu, nabídkové řízení a zadávání zakázek⁽⁷⁾. Decentralizované řízení v zemích programu Sapard se podobalo systémům zřízeným v členských státech EU, včetně schválení „programu pro zemědělství a rozvoj venkova“ v každé zemi

(1) Souhrn právních norem EU, který stanoví společná práva a povinnosti, kterými jsou vázány členské státy Evropské unie.

(2) Program PHARE je prvním předvstupním nástrojem a byl zřízen nařízením (EHS) č. 3906/89 ze dne 18. prosince 1989 (Úř. věst. L 375, 23.12.1989).

(3) Nařízení Rady (ES) č. 1268/1999 ze dne 21. června 1999 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999) o podpoře Společenství pro předvstupní opatření v oblasti zemědělství a rozvoje venkova v kandidátských zemích střední a východní Evropy v předvstupním období.

(4) Souhrnný rozpočet Evropské unie. Od roku 2004 je program Sapard spravován v rámci kapitoly 5 hlavy 5 (Zemědělství a rozvoj venkova) rozpočtu a zahrnuje pouze nové přiděly pro Bulharsko a Rumunsko.

(5) Přidělované částky na závazky.

(6) Výše veřejné podpory závisí na typu opatření nebo projektu. U investic přinášejících zisk představuje obvyklá maximální výše podpory 50 % celkových způsobilých nákladů.

(7) Jak je stanoveno v článku 12 nařízení Rady (ES) č. 1266/1999 ze dne 21. června 1999 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999) o koordinaci podpory kandidátským zemím v rámci předvstupní strategie.

programu Sapard ze strany Komise. Nařízení o programu Sapard stanoví, že programy by měly být založeny na plánech vypracovaných těmito zeměmi, jež by se měly týkat 15 opatření stanovených v nařízení.

6. Pozornost byla věnována opatřením, která se zaměřují na investice do zpracování zemědělských výrobků (lepší zpracování a uvádění zemědělských výrobků na trh a investice do zemědělských podniků), a opatřením k rozvoji venkovských oblastí (rozvoj a zlepšení venkovské infrastruktury). Země programu Sapard daly přednost těmto opatřením před jinými možnými, např. v oblasti ekozemědělství, lesnictví a zalesňování, na něž přidělily pouze čtyři procenta veškerých prostředků. V příloze 1 je uvedeno rozčlenění přidělených částek na hlavní typ opatření a příjemce podle zemí.

7. Za provedení a vyplacení prostředků v zemích programu Sapard odpovídají agentury Sapard. Potenciální příjemci zašlou žádosti místním kancelářím této agentury. Samostatný subjekt v rámci ministerstva financí, tzv. Národní fond, žádá o platby, získává tyto platby od Komise a poté dává tyto prostředky k dispozici agentuře Sapard.

Jak byl prováděn audit programu Sapard?

8. Vzhledem k obecně velkému nárůstu prostředků v rozpočtu na předvstupní pomoc, jež se od roku 1999 do roku 2000 zdvojnásobily a které v případě programu Sapard měly řídit nově zřízené struktury podle nově vytvořených pravidel, rozhodl se Účetní dvůr provést audit, který měl odpovědět na otázku: „Byl program Sapard dobře řízen?“ Byly stanoveny tři cíle auditu, které měly přezkoumat:

- řízení ze strany Komise a kontrolní systémy programu,
- kvalitu systémů vytvořených v kandidátských zemích programu Sapard a
- výběr projektů, schvalování a provádění vnitrostátními a regionálními orgány.

Tyto cíle Účetnímu dvoru umožnily analyzovat, zda řídicí a kontrolní systémy byly účinné a zda byly přiměřeně uplatňovány, nebo zda byl jejich záběr dostatečný.

9. Audity se uskutečnily v Komisi (GŘ pro zemědělství) a ve čtyřech zemích programu Sapard (Bulharsko, Litva, Polsko a Rumunsko). Kontroly dokumentů se prováděly na základě vzorku 76 projektů, z nichž 42 bylo v období od listopadu 2002 do září 2003 zkontrolováno na místě. Projekty ve vzorku zahrnovaly hlavní opatření realizovaná v době provádění auditu, která

představovala přibližně 95 % všech uzavřených smluv a uskutečněných plateb v těchto čtyřech zemích⁽¹⁾. Kromě toho byly přezkoumány hlavní prvky systémů zřízených v zemích programu Sapard. S auditory Účetního dvora spolupracovali a doprovázeli je zaměstnanci nejvyšších kontrolních orgánů navštívených zemí.

10. Audit programu Sapard byl založen na výsledcích předchozích auditů, které se zaměřily na vytvoření programu a na analýzu a monitorování systémů programu Sapard ze strany Komise, tyto výsledky byly zveřejněny ve výročních zprávách Účetního dvora⁽²⁾. Hlavními závěry bylo, že na vytvoření nástroje Sapard byl vynaložen značný čas, zejména při objasňování a vypracovávání podrobností složitého právního základu, a že řídicí a kontrolní systémy nepočítaly s dostatečnými kontrolami v rizikových oblastech jako zaměstnanci, předcházení dvojímu financování, řádná finanční správa, bankovní úroky a dodržování minimálních norem v oblasti životního prostředí, hygieny a dobrých životních podmínek zvířat.

JEDNOTLIVÉ ETAPY PROVÁDĚNÍ PROGRAMU SAPARD

Velká část disponibilních finančních prostředků zůstala nevyužita

11. Obrázek ukazuje fáze implementace programu Sapard od prvního návrhu právního předpisu až do 31. prosince 2003. V rámcích jsou uvedeny informace, které hlavní kroky byly dokončeny. Částky uvedené v části „A“ ukazují rozdíl mezi celkovým finančním příspěvkem Společenství v souhrnném rozpočtu⁽³⁾ a celkovou částkou, na níž byly uzavřeny smlouvy s příjemci. Rozdíl tedy vyjadřuje částku dostupnou v rozpočtu, která nebyla zeměmi programu Sapard využita, a to kvůli času potřebnému ke schválení jejich systémů a poté kvůli zpoždění v těchto zemích plynoucímu z potíží při realizaci. Hlavní dva problémy při implementaci jsou uvedeny v bodech 81–95.

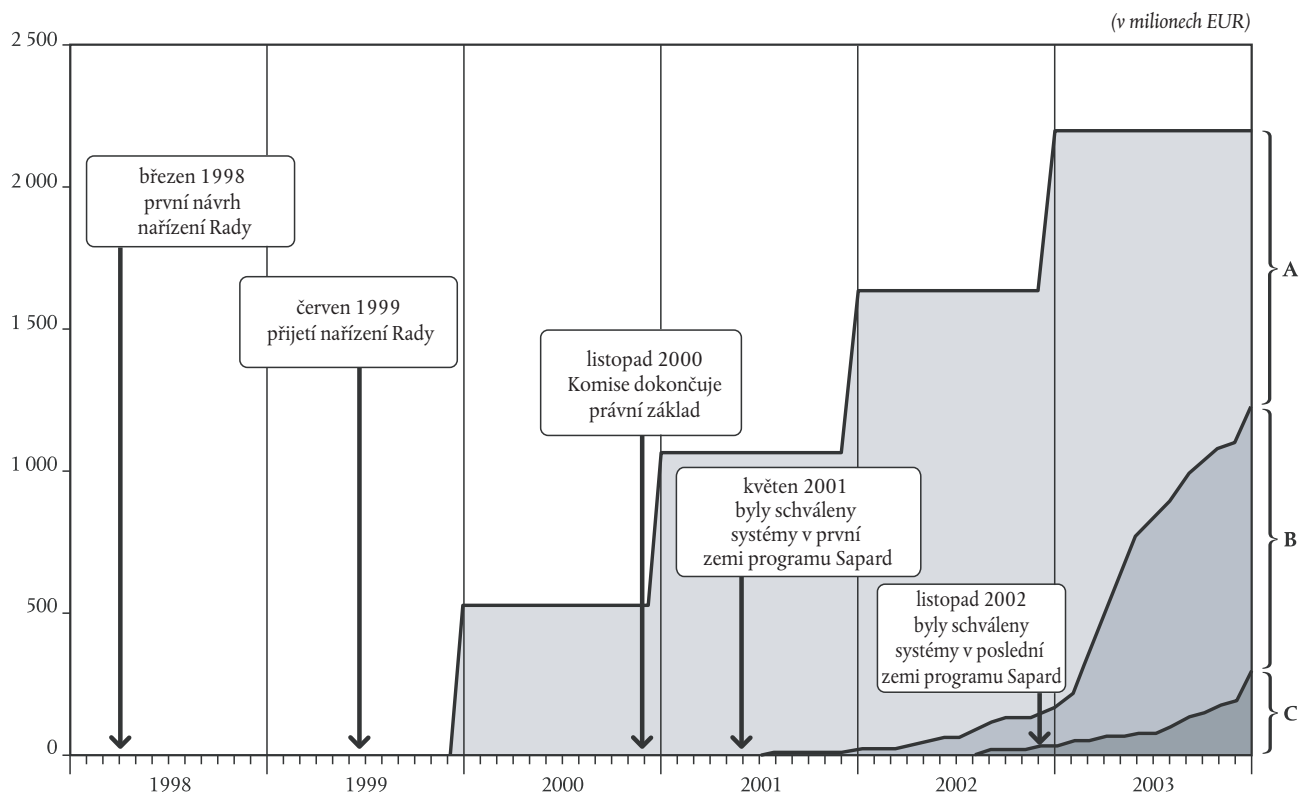
(1) Hlavními opatřeními jsou: investice do zemědělských podniků, zlepšení zpracování a uvádění zemědělských výrobků a produktů rybolovu na trh a rozvoj a zlepšení venkovské infrastruktury. To představuje přibližně 80 % částek závazků ve všech kandidátských zemích.

(2) Výroční zprávy Účetního dvora týkající se finančního roku 2000 (Úř. věst. C 359, 15.12.2001) (body 6.41–6.53); 2001 (Úř. věst. C 295, 28.11.2002) (body 6.8–6.32) a 2002 (Úř. věst. C 286, 28.11.2003) (body 8.23–8.31).

(3) Kumulované přidělované částky na závazky.

OBRÁZEK

Implementace programu Sapard v období 1998–2003



A = částky v rozpočtu EU, pro něž nebyly podepsány smlouvy

B = uzavřené, ale neproplacené smlouvy

C = částky vyplacené příjemcům

Zdroj: Evropský účetní dvůr: platby a smlouvy v prosinci 2003

12. Část „B“ ukazuje částky uvedené ve smlouvách uzavřených s konečnými příjemci, které však nebyly vyplaceny. To odráží čas potřebný pro realizaci projektů, který např. u stavebních projektů může běžně činit více než jeden rok, odráží však rovněž administrativní prodlevy (viz bod 16 a násl.). Část „C“ ukazuje skutečný tok prostředků k příjemcům.

z důvodu časových nároků na zavedení programu Sapard

13. V červnu 1999 přijala Rada návrh Komise týkající se nařízení o programu Sapard. Toto nařízení stanovilo nový a komplexní právní rámec, jenž bylo nutno dále upřesnit. Komisi trvalo sedm měsíců, než stanovila prováděcí zásady; pak šest měsíců, než vypracovala a schválila prováděcí pravidla; poté dalších šest měsíců, než vypracovala, projednala a schválila dohody se zeměmi programu Sapard. Právní základ byl proto dokončen 29. listopadu 2000 ⁽¹⁾. Do konce března 2001 podepsaly dohody všechny země.

14. Komise nevyužila čas, který byl k dispozici v období mezi březnem 1998, kdy navrhla nařízení o programu Sapard ⁽²⁾, a červnem 1999, kdy bylo toto nařízení Radou přijato, aby učinila další přípravy na realizaci. Toto patnáctiměsíční období bylo možno využít na přípravu podrobných zásad a pravidel, které by objasnily politiku a urychlily provedení.

15. Po dokončení právního rámce v listopadu 2000 záviselo zahájení programu Sapard na tom, kolik času budou potřebovat země programu Sapard na zřízení systémů. Některé země byly rychlé: Komise schválila systémy pro některá opatření v Bulharsku v květnu 2001. Některým to trvalo déle, Maďarsko začalo s implementováním některých opatření programu Sapard teprve 27. listopadu 2002.

a v důsledku zpoždění při jeho implementaci způsobeného zeměmi programu Sapard

16. Od zahájení programu Sapard v dotčených zemích bránily jeho účinnému provedení složité administrativní postupy,

⁽¹⁾ Další podrobnosti jsou uvedeny ve výroční zprávě Účetního dvora týkající se finančního roku 2000, body 6.41–6.43.

⁽²⁾ Návrh Komise na nařízení Rady (KOM(98) 153 v konečném znění, 19. března 1998).

kteří byly ještě přísnější než pravidla týkající se programu Sapard. Níže jsou uvedeny příklady problémů při implementaci, které Účetní dvůr zjistil (viz také bod 91 a násl.).

17. Rumunsko bylo předposlední zemí programu Sapard, jejíž části systémů byly schváleny, přesto v srpnu 2002 nebylo dobře připraveno na použití programu. Doba mezi přijetím formuláře žádosti a jeho schválením činila sedm a půl měsíce. Od dubna 2003 se situace zlepšila, jelikož rumunské orgány změnily některé postupy a zvýšily počet zaměstnanců, kteří se těmito žádostmi zabývali. Navzdory tomuto prodlení umožnil velký počet žádostí rumunským orgánům využít všechny prostředky plánované pro venkovskou infrastrukturu na celé sedmileté období (2000–2006).

18. Polsko u tohoto druhu projektů rovněž obdrželo velký počet žádostí. Avšak kvůli administrativním důvodům, které pravidla programu Sapard nevyžadovala, nebylo více než 250 milionů EUR, které byly k dispozici, využito po dobu delší než jeden rok ⁽¹⁾. To bránilo účinnému provedení programu Sapard.

19. V Litvě činila průměrná doba od podání projektové žádosti do podpisu smlouvy čtyři a půl měsíce. Jednou z hlavních příčin zpoždění při schvalování žádostí je nedostatek personálu v hlavním útvaru, který vyhodnocuje všechny projektové žádosti.

20. V Bulharsku všechny kontroly na místní úrovni znovu provádí agentura Sapard na ústřední úrovni. To znamená jeden měsíc navíc u každého schválení projektu (tedy zpožďuje realizaci projektu) a jeden měsíc v každé fázi schvalování platby. Tyto dvojí kontroly jsou nezbytné, když se systémy vytvářejí, ale jejich další potřeba by se měla přezkoumat.

21. Jak bude uvedeno v bodu 35, Komise nevyhledávala aktivně problémy při provádění, jako jsou výše popsané problémy. I když v některých případech Komise přijala opatření tím, že projednala záležitost s dotyčnou zemí, nedocházelo k tomu systematicky.

Hlavní kroky nebyly analyzovány, z čehož lze vyvodit určitá poučení

22. Komise neanalyzovala rozhodující fáze, které zpožďovaly zřizování systémů v zemích programu Sapard. To by bylo v souladu se správnými řídicími postupy. Tato analýza měla zahrnovat vlastní roli Komise a byla by prospěšná, protože země

programu Sapard mohly vzít v úvahu faktory úspěchu při zřizování systémů ke správě prostředků EU.

23. Později Komise takovouto analýzu nezahrnula do hodnocení programu v polovině období v každé zemi programu Sapard. Zahrnutím tohoto prvku mohly být určeny faktory úspěchu a omezení při zřizování systémů, což by mohlo být využito u podobných akcí v budoucnu. Nebylo zavedeno externí hodnocení, aby bylo zajištěno, že zkušenosti získané z programu Sapard bude možno využít i v budoucnu.

a rozpočty byly systematicky nevyužívány

24. V rozpočtech na první tři roky Komise nemohla provést přesné odhady částek zahrnutých do plateb. Do konce roku 2002 poskytla na platby 850,8 milionů EUR, z toho bylo využito jen 154,4 milionů EUR (18 %), zatímco zbývající část byla zrušena ⁽²⁾. Komise uvedla, že odhady plateb byly nejisté, protože závisely na faktorech, které byly mimo její kontrolu, a nebyly žádné dřívější zkušenosti s řízením vnější podpory decentralizovaným způsobem. Proto nemohly být částky založeny na dostatečně podrobné dokumentaci a výpočtech.

25. Místo toho byly k odůvodnění těchto částek uvedeny jiné argumenty, např. nutnost vyslat pozitivní signál, že Komise věří, že dotyčné země budou s tímto programem Sapard provést. Je nutné oddělovat politickou vůli od hospodářské reality, ale v důsledku toho, že se na první aspekt kladl nepřiměřený důraz, Komise systematicky nadhodnocovala částky v rozpočtu určené na platby.

DECENTRALIZOVANÁ IMPLEMENTACE

byla volbou Komise

26. Do června 1999 podléhala vnější pomoc předchozímu schválení Komise, co se týče výběru projektu, nabídkového řízení a zadávání zakázek. Právní základ programu Sapard poprvé umožnil, aby se mohlo upustit od takovéhoto předchozího schvalování vnější pomoci. Rada nestanovila, že je nutno použít systém decentralizovaného řízení, ale Komise se pro něj rozhodla.

⁽¹⁾ Příčina zpoždění je následující. Polsko rozděluje roční rozpočtové prostředky na zvláštní opatření a u největších opatření na konkrétní regiony. Kola podávání žádostí jsou zahajována pro specifické regionální, roční přidělované částky. Tato praxe spojování projektů s určitými regionálními, ročními přidělovanými částkami blokovala využití ostatních disponibilních rozpočtových prostředků. U rozvoje venkovské infrastruktury vyžaduje přidělení částek regionům rozhodnutí ministerstva zemědělství, které bylo u velké části prostředků vydáno teprve 22. září 2003.

⁽²⁾ Částku ve výši 154,4 milionů EUR nelze porovnat s obrázkem, protože zahrnuje 139,7 milionů EUR zálohových plateb, které Komise vyplatila kandidátským zemím, a 0,1 milionu EUR na semináře. Tyto částky nejsou na obrázku uvedeny, protože nebyly vyplaceny konečným příjemcům. Částka ve výši 154,4 milionů EUR zahrnuje rovněž 14,6 milionů EUR plateb, které uskutečnily agentury Sapard ze zálohových plateb pro konečné příjemce. Tyto platby (upravené Účetním dvorem s ohledem na časové rozlišení, protože Komise účtuje platby na hotovostním základě) jsou na obrázku uvedeny v části „C“.

Rozhodnutí Komise o decentralizovaném provedení bylo správné vzhledem k velkému počtu projektů, které měly být financovány.

27. Jelikož Komise nestanovila metody řízení programu ani jako součást svého návrhu nařízení o programu Sapard v březnu 1998, ani v následujícím období, musela to udělat po přijetí nařízení Radou v červnu 1999. V lednu 2000 Komise přijala sdělení, v němž se uvádělo, že program Sapard by měl být řízen decentralizovaně. Důvody, na jejichž základě Komise rozhodla o decentralizovaném provedení, byly tyto:

- Komise nemá potřebné technické a lidské zdroje k řízení očekávaného velkého počtu malých projektů,
- země programu Sapard by se měly připravit na správu prostředků na zemědělství a rozvoj venkova po přistoupení.

ale nedostatečná připravenost Komise a těsný časový rámec způsobily v oblasti decentralizace problémy

28. Na zasedání v Berlíně v březnu 1999 Evropská rada předpokládala, že k přistoupení šesti nových členských států může dojít počínaje rokem 2002, z toho pro program Sapard bylo způsobilých pět států ⁽¹⁾. Jelikož to pro těchto pět zemí znamenalo, že program Sapard by fungoval jen dva roky, bylo nutné zahájit program co nejdříve, aby měl účinek.

29. Rozhodnutím o decentralizovaném provedení Komise stanovila právní rámec, aby mohla být v těchto zemích použita pravidla programu Sapard. Poté musely země programu Sapard zřídit systémy, s nimiž neměly žádné dřívější zkušenosti. Vzhledem ke složitosti úkolů Komise podcenila dobu potřebnou pro realizaci.

30. Z pěti zemí mělo své systémy schválené Komisí před rokem 2002 pouze Estonsko (v červnu 2001) a Slovinsko (v listopadu 2001). U programu Sapard však nedošlo ke zkrácení doby realizace, jelikož Evropská rada na zasedání v Göteborgu v červnu 2001 stanovila vzhledem k zdlouhavým jednáním o rozšíření jako datum přistoupení květen 2004.

a řízení prováděné Komisí nebylo vždy přizpůsobeno potřebám zemí programu Sapard

31. V souladu se zásadami programů EU v členských státech odpovídaly země programu Sapard plně za řízení tohoto programu. Mezinárodní dohody podepsané mezi těmito zeměmi a Komisí převedly odpovědnost za každodenní řízení, zejména za zjišťování a řešení problémů při implementaci, na země programu Sapard.

⁽¹⁾ Zpočátku se předpokládalo přistoupení šesti zemí: Česká republika, Estonsko, Maďarsko, Polsko, Slovinsko (země programu Sapard) a Kypr (ten k zemím programu Sapard nepatřil).

32. Podle názoru Komise je v rámci decentralizovaného řízení její úlohou monitorovat implementaci programu Sapard. Formálními nástroji tohoto monitorování je projednání programů, analýza výročních prováděcích zpráv předkládaných zeměmi programu Sapard a účast ve funkci poradce v každém národním monitorovacím výboru, který se schází dvakrát ročně ⁽²⁾.

33. Komise na toto vyčlenila málo personálu. V průměru byla na řízení programu země zapojené do programu Sapard vyčleněna méně než pracovní doba jednoho úředníka ⁽³⁾. Například jediný úředník odpovídal za dohled nad implementací rumunského i bulharského programu ve výši 1 442 milionů EUR pomoci Společenství.

34. Přístup Komise k řízení programu lze ukázat na následujícím příkladu. Jako součást zproštění odpovědnosti za rok 2001 kritizoval Evropský parlament Komisi za nedostatečné provedení rozpočtu programu Sapard, jelikož platby konečným příjemcům byly velmi nízké. Komise na to odpověděla, že výdaje závisí v podstatě na tom, jak rychle příjemcům vznikají výdaje, což Komise nemůže kontrolovat. Komise přijala závazek implementaci urychlit, jehož hlavním výsledkem bylo, že přijímajícím zemím byly rozeslány dopisy s dotazem, co by Komise mohla udělat ⁽⁴⁾.

35. Audit Účetního dvora zjistil několik oblastí, v nichž se v zemích programu Sapard uplatňovaly různé praktiky, některé s dobrými výsledky, jiné však byly kontraproduktivní (viz body 21, 39, 80, 90, 95, 103 a 109). Komise pomáhala pořádáním seminářů a udržováním každodenních kontaktů se zeměmi programu Sapard, to však nezaručuje, že jsou aktivně a systematicky zjišťovány problémy při realizaci a že jsou přijímána opatření k tomu, aby bylo ve všech deseti zemích zajištěno uplatňování osvědčených postupů (viz také body 85–86).

HLAVNÍ VÝSLEDKY PROGRAMU SAPARD

Omezený dopad v osmi zemích z deseti

36. Nařízení o programu Sapard vytvořilo rámec podpory Společenství pro předvstupní období. Pro osm z deseti přijímajících zemí představovalo toto období dobu od 1. ledna 2000 do 1. května 2004. Výdaje vyplacené konečným

⁽²⁾ K dalším oficiálním způsobům informování se Komise dostane v pozdějších fázích: výsledky hodnocení v polovině období (k 31. prosinci 2003) a konečné vyhodnocení (k 31. prosinci 2006).

⁽³⁾ Zaměstnanci Komise, kteří se podílejí na auditech, se nepovažují za řídicí personál v úzkém slova smyslu, podrobnější informace viz bod 58.

⁽⁴⁾ Komise nemohla kontrolovat výši závazků a plateb, jelikož nechtěla měnit zcela decentralizované řízení programu Sapard a nenavrhla změny jako dodatečné opatření v oblasti úvěrů nebo záruk.

příjemcům do 31. prosince 2003 činily 323 milionů EUR (14,8 % disponibilního rozpočtu ve výši 2 183 milionů EUR), z toho více než polovina byla vyplacena v posledním čtvrtletí roku 2003. V důsledku nízké úrovně výdajů v předstupném období u těchto zemí (viz body 11–20) byl příspěvek ke splnění cílů programu Sapard stanovených v nařízení před přistoupením minimální.

37. Pro Bulharsko a Rumunsko stanovila Evropská rada cílové datum přistoupení na 1. ledna 2007 za předpokladu, že tyto země splní nezbytné předpoklady. U těchto zemí lze očekávat mnohem větší dopad.

Zařazení DPH mezi způsobilé náklady nepřispívá k plnění cílů programu Sapard

38. Podle mezinárodních dohod uzavřených mezi Komisí a každou zemí programu Sapard nelze DPH účtovanou u zařízení nebo služeb považovat za výdaj způsobilý k proplacení, pokud je splněna jedna z těchto podmínek:

- a) je-li vymahatelná, vrácena nebo jinak kompenzována;
- b) pokud netvoří součást obecného daňového systému; nebo
- c) pokud nedoléhá nepřiměřeně na některou část programu.

39. Příjemci prostředků u opatření „rozvoj a zlepšení venkovské infrastruktury“ jsou obce a faktury za projekty financované v rámci tohoto opatření zahrnují DPH. V Polsku, kde se DPH nevrací, se DPH účtuje k projektu jako způsobilý výdaj. V ostatních zemích programu Sapard, ve kterých se audit prováděl, tomu tak není.

40. Na základě částek přidělených Polsku na toto opatření v období 2000–2003 (270 milionů EUR) a sazeb DPH, které se pohybují mezi 7 % a 22 % podle druhu dotyčné dodávky, Účetní dvůr odhadl, že DPH bude činit nejméně 17,7 milionů EUR. Tato částka DPH bude uhrazena z programu Sapard státnímu rozpočtu, což v tomto případě nepřispívá k cílům stanoveným v programu. Pro znázornění, tato částka se rovná průměrnému příspěvku Společenství v Polsku na přibližně 400 projektů modernizace pozemních komunikací nebo 2 000 projektů modernizace zemědělských podniků. Důsledkem toho, že DPH mohla být v Polsku způsobilým výdajem pro financování, ne však v ostatních zemích programu Sapard, je nejen to, že bylo provedeno méně projektů, ale také se významně snížila skutečná úroveň národního spolufinancování. Proto se účinek programu Sapard v této zemi podstatně snížil. To je nepřiměřené, tedy výdaje nejsou způsobilé s ohledem na písmeno c) výše. Neexistuje důkaz, že Komise něco učinila – měla by prošetřit všechny okolnosti s cílem určit, zda by Polsko mělo DPH programu vrátit.

Ke splnění „norem EU“ přispěl Sapard málo

41. Nařízení o programu Sapard v čl. 4 odst. 3 stanoví, že dotyčné země musí zajistit, aby bylo upřednostněno zvýšení účinnosti trhu, normy jakosti a ochrana zdraví a opatření k vytvoření nových pracovních příležitostí ve venkovských oblastech v souladu s ustanoveními o ochraně životního prostředí. Audit Účetního dvora odhalil, že 44 ze 46 prověřovaných projektů u dvou opatření „investice do zemědělských podniků“ a „zlepšení zpracování a uvádění zemědělských výrobků na trh“ znamenalo zvýšení nebo modernizaci výroby ⁽¹⁾.

42. Byly však provedeny jen dva projekty, jejichž hlavním cílem bylo zlepšení podnikových norem. I když je pravda, že nové, moderní zařízení samo o sobě splňuje normy EU, existovalo jen málo dokladů toho, že u 24 projektů programu Sapard v oblasti investic do zemědělských podniků byl nějaký účinek na normy jakosti, ochrany zdraví nebo životního prostředí u zemědělského podniku jako celku. Stejně tomu bylo i u 20 prověřovaných projektů týkajících se zpracovatelských závodů. I když nové zařízení samo o sobě mělo účinek na závod jako celek, neznamenalo to, že na normy EU je připraven celý podnik.

43. Význam tohoto je zdůrazněn v posledních monitorovacích zprávách Komise o stavu připravenosti na členství v EU ⁽²⁾. V těchto zprávách určila Komise současné tempo modernizace zemědělsko-potravinářských podniků v České republice, Maďarsku, Polsku a na Slovensku jako oblast, která vzbuzuje vážné znepokojení. U Polska se dospělo k závěru, že je nutný urychlený pokrok v oblasti veřejného zdraví a že je zapotřebí okamžité akce k provedení *acquis* do dne přistoupení.

44. Zemědělsko-potravinářský sektor, na nějž bylo přiděleno 27 % prostředků programu Sapard, získává rovněž značné částky přímých zahraničních investic. V Polsku toto odvětví přiláká 575 milionů EUR takovýchto investic ročně, což je desetkrát více než roční přírůstek z programu Sapard ⁽³⁾. Toto odvětví patří k nejdynamičtějším odvětvím polského průmyslu. Za těchto podmínek by mělo být ponecháno financování komerčních investic soukromému sektoru. Prostředky programu Sapard by se měly soustřeďovat na splnění norem EU.

45. Projekty u opatření „investice do zemědělských podniků“ zahrnovaly zpravidla nákup většího, modernějšího a výkonnějšího zemědělského zařízení, což mělo dopad na zvýšení výroby přijímajícího podniku. V některých zemích došlo k silné koncentraci těchto investic do odvětví obilovin. Investice v odvětví

⁽¹⁾ Celkem u těchto dvou opatření bylo prověřeno 48 projektů; ve dvou případech však projekt dostatečně nepokročil, aby bylo možno vyvodit závěr, pokud jde o hlavní cíl.

⁽²⁾ Souhrnné monitorovací zprávy Evropské komise o stavu připravenosti na členství v EU České republiky, Estonska, Kypru, Litvy, Lotyšska, Maďarska, Maltu, Polska, Slovenska a Slovinska, 5. listopadu 2003.

⁽³⁾ Revidovaný přírůstek prostředků EU na období 2000–2003 činí průměrně 57 milionů EUR ročně.

výroby mléka a masa, kde je potřeba splnit normy EU mnohem větší, byly nízké. Po analýze výročních zpráv zemí programu Sapard předložených v červnu 2003 zjistila nerovnováhu rovněž Komise.

46. I když se program Sapard soustředil hlavně na nákup strojů, mohl přispět ke splnění norem EU, kdyby se striktně uplatňovaly postupy. Tak tomu však nebylo: požadavky a kontroly minimálních norem jsou stanoveny ve vnitrostátních právních předpisech. Platí pro všechny zemědělské výrobce a zpracovatelské závody stejně, bez ohledu na to, zda se podílejí na projektu v rámci programu Sapard nebo ne. Audit Účetního dvora odhalil, že kontroly v oblasti hygieny a životního prostředí ze strany vnitrostátních orgánů byly nedostatečné. Další podrobnosti jsou uvedeny v bodech 70–76.

47. Proto z hlediska celkového cíle programu Sapard týkajícího se provedení *acquis* v oblasti společné zemědělské politiky a souvisejících politik lze vyvodit následující závěr. Do konce roku 2003 byly obecně prostředky vynakládány spíše na projekty, které zvyšují množství zemědělské produkce, než na projekty zaměřující se na zlepšování její jakosti (splnění norem jakosti a ochrany zdraví a ochrana životního prostředí).

Cíle nebyly vždy jasné

48. Audity Účetního dvora na místě týkající se priority „tvorba pracovních příležitostí ve venkovských oblastech“ odhalily několik případů, v nichž bylo kvůli modernizaci zařízení s využitím investic z programu Sapard zapotřebí méně pracovních míst. Monitorování programu Sapard však nebralo v úvahu případné negativní účinky na zaměstnanost na venkově, které mohou mít investice do zemědělsko-potravinářského sektoru. U malého počtu projektů, u nichž byl uveden počet pracovních míst, která mají být vytvořena, bylo zjištěno, že se tyto údaje zakládaly na obecných záměrech, které závisely spíše na očekávaném vývoji trhu než přímém účinku projektu Sapard.

49. Aby byly investice do rozvoje venkovské infrastruktury způsobilé, musí se uskutečnit ve venkovských oblastech. Komise však nezajistila, aby tyto projekty byly skutečně provedeny ve venkovských oblastech. Pro definování venkovských oblastí je obvykle rozhodující hustota obyvatelstva. V některých zemích však nebyly tyto údaje k dispozici a Komise schválila použití jiných kritérií. To vedlo k tomu, že v rámci programu Sapard byly spolufinancovány investice, u nichž je venkovský charakter velmi sporný. Bylo zjištěno několik příkladů, kdy se projekt týkal oblasti, která byla ve skutečnosti předměstím většího města. Nebyla zjištěna skutečná venkovská povaha obcí. A to navzdory skutečnosti, že mezera mezi infrastrukturními zařízeními městských a venkovských oblastech v rámci zemí programu Sapard je obecně větší než mezi městskými a venkovskými oblastmi ve stávajících členských státech.

a zprávy Komise o cílech a prioritách nevyhovovaly stanoveným požadavkům

50. Článek 13 nařízení o programu Sapard stanoví, že Komise musí předkládat výroční zprávu o poskytnuté podpoře Společenství, v níž uvede zejména pokrok při plnění stanovených cílů. Za tímto účelem by měla být ve výročních zprávách stanovena objektivní kritéria měření pokroku při plnění cílů nebo priorit nařízení o programu Sapard, např. souhrn hlavních ukazatelů uvedených v programech Sapard. Tak tomu nebylo.

51. Výroční zprávy Komise za roky 2000, 2001 a 2002 obsahují podrobné a technické popisy opatření přijatých Komisí, včetně pokroku, co se týče zřizování systémů a plateb ⁽¹⁾. To jsou však pouze prostředky k dosažení cílů.

Čtyři roky po zahájení programu Komise nezjistila ani nesdělila, nakolik byly cíle stanovené pro program splněny.

Posilování institucionálních kapacit bylo úspěšné s výjimkou ekozemědělství

52. Navzdory cílům a prioritním oblastem stanoveným v nařízení Rady považuje Komise program Sapard hlavně za nástroj na podporu budování institucí, aby se zajistilo snadné převzetí praktik Společenství po přistoupení. Při různých příležitostech, včetně výročních zpráv, Komise zdůrazňovala, že skutečným příspěvkem programu Sapard je usnadnit provedení nezbytných opatření po přistoupení.

53. Program Sapard by se však měl v první řadě posuzovat podle toho, nakolik přispěl k cílům, které byly stanoveny při jeho zřízení. Je třeba mít rovněž na paměti, že budování institucí je jedním z cílů programu PHARE a že programy pro snadné převzetí praktik Společenství byly provedeny prostřednictvím řídicích postupů programu PHARE a hrazeny z rozpočtu tohoto programu ⁽²⁾. V každé z navštívených zemí bylo přibližně 6 milionů EUR z programu PHARE použito na poradce v oblasti přistoupení, odborníky na programování a zřizování a kontrolu systémů, pilotní projekty a počítačové vybavení a na vzdělávání zaměstnanců subjektů, které program Sapard prováděly.

⁽¹⁾ Výroční zprávy o programu Sapard (zprávy Komise pro Evropský parlament, Radu, Hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů) KOM(2001) 241 v konečném znění 3. července 2001, KOM(2002) 434 v konečném znění 30. července 2002, KOM(2003) 582 v konečném znění 7. října 2003.

⁽²⁾ V březnu 1997 Komise rozhodla zaměřit předvstupní nástroj PHARE plně na přípravu kandidátských zemí na vstup do EU. Roční rozpočet programu PHARE ve výši 1 500 milionů EUR byl z 30 % vyčleněn na podporu budování institucí, zejména na představení cílů a postupů strukturálních fondů.

54. Účinek programu Sapard na budování institucí byl kladný. Program PHARE hradil a řídil budování institucí, zatímco program Sapard poskytl příležitost k učení praxí („learning-by-doing“). Program Sapard mohl poskytnout vnitrostátním orgánům praktické zkušenosti ke správě prostředků EU, jelikož mnoho postupů je stejných (programování, prováděcí postupy, monitorování). Společné výsledky programů PHARE a Sapard byly úspěšné, jelikož byly zřízeny struktury a systémy, které prakticky ještě před několika léty neexistovaly, a byly funkční a obecně účinné. Bližší informace o těchto systémech jsou uvedeny v bodech 61–65.

55. Budování institucí a učení praxí však nebylo úspěšné, pokud jde o opatření v oblasti agro-environmentu. Toto významné opatření pro rozvoj venkova je jediným opatřením, které je pro členské státy povinné, a je rovněž největší, jelikož představuje 41 % prostředků dostupných pro rozvoj venkova v rámci záruční sekce EZOF. Rovněž reforma SZP klade větší význam na agro-environment.

56. Vzhledem ke složitosti opatření v oblasti agro-environmentu obecně a s ohledem na skutečnost, že bylo vytvořeno jako pilotní opatření v rámci programu Sapard, poskytla Komise podrobnosti zemím programu Sapard teprve 21. prosince 2001. Podle těchto podrobných informací byly vyžadovány změny programů Sapard, které byly schváleny pro každou zemi, a zřízení a schválení příslušných systémů. To znamenalo, že opatření nemohlo být provedeno do konce roku 2002. Do prosince 2003 to zvládla pouze Česká republika a Slovensko. Maďarsko dokonce opatření z programu Sapard vyjmul. Polsko navrhlo totéž, ale Komise ho přesvědčila o významu jeho zachování. Zpoždění při vypracovávání prováděcích pravidel však pokračovala a opatření nebylo v Polsku před vstupem do EU provedeno.

57. U opatření v oblasti agro-environmentu Komise stanovala, že cílem akcí by mělo být rozvíjení praktických zkušeností s implementací opatření v oblasti agro-environmentu na administrativní úrovni i na úrovni zemědělských podniků. Tento cíl nebyl splněn, jelikož do prosince 2003 šest z osmi přijímajících zemí, které vstoupily do EU v květnu 2004, získalo s realizací tohoto opatření v rámci programu Sapard pouze omezené zkušenosti.

HODNOCENÍ SYSTÉMŮ VYTVOŘENÝCH V ZEMÍCH PROGRAMU SAPARD

Předběžné schválení systémů umožnilo zavedení přísných systémů finanční kontroly

58. Podle právního základu programu Sapard bylo potřebné rozhodnutí Komise o decentralizovaném řízení, založené na analýze řídicích a kontrolních systémů dotčené země (známo

jako delegování řízení). V prosinci 2003 bylo vydáno 17 rozhodnutí Komise pro části systému schváleného v zemi, pomocí nichž bylo řízení podpory prozatímně delegováno. Plné delegování, které bylo plánováno po dalších ověřeních ze strany Komise a po provedení jejích doporučení uděleno nebylo. Komise nesplnila svůj úkol řízení plně decentralizovat. Komise nedefinovala kritéria, která bylo nutno splnit pro plné delegování řízení.

59. Právní základ stanovil rovněž minimální kritéria a podmínky decentralizovaného řízení, např. přesně definovaný systém řízení prostředků, včetně účinné vnitřní kontroly a vyčlenění odpovídajícího personálu. Analýzy Komise formou auditů systémů zajistily, že dříve než mohly být prostředky použity, existoval přesně definovaný systém s klíčovými kontrolami ⁽¹⁾.

60. Země programu Sapard začaly s realizací projektů (uzavírání smluv) po rozhodnutí Komise o schválení systémů poté, co byly schváleny všechny postupy, kontrolní seznamy a formuláře. Tato situace je odlišná v členských státech, kde výdaje ze strukturálních fondů na období 2000–2006 byly způsobilé od 1. ledna 2000, nebo – za určitých okolností – jakmile byl Komisi předložen první návrh programového dokumentu, bez předchozího schválení systémů.

V praxi systémy fungovaly vcelku uspokojivě

61. Řídicí a kontrolní systémy programu Sapard měly klíčové prvky společné s programy EU. Při programování, monitorování a hodnocení se používají postupy strukturálních fondů. Postupy záručního fondu EZOF se používají při finančním řízení, včetně postupu schválení účetní závěrky ⁽²⁾ a využívání platebních agentur.

62. Programování, které bylo pro země programu Sapard zcela nové, vyžadovalo mimo jiné popsat strategii, vybrat priority, popsat opatření a určit finanční zdroje, které mají být použity. Nicméně na podzim 2000 byly všechny programy Sapard pro zemědělství a rozvoj venkova připraveny a schváleny Komisí. Vytvořit programy Sapard netrvalo déle než schvalování programů strukturálních fondů členských států. V přijatelném čase byly vytvořeny rovněž monitorovací struktury.

63. Platební agentury zřízené v zemích programu Sapard k provedení tohoto programu budou ve většině případů platebními agenturami, které budou využity k řízení prostředků EU po přistoupení. V Litvě a Polsku budou platební agentury řídit záruční i orientační sekci EZOF.

⁽¹⁾ S výjimkou určitých prvků, viz bod 10.

⁽²⁾ To je postup, v rámci něhož Komise rozhoduje, zda by výdaje proplacené platebními agenturami v oblasti SZP měly být s konečnou platností připsány na vrub rozpočtu EU.

64. Stejně jako v členských státech fungovaly ve všech platebních agenturách útvary interního auditu a osvědčování účtů a zpráv o řídicích a kontrolních systémech bylo prováděno nezávislými certifikačními subjekty. Účetní dvůr zjistil, že provedené audity byly profesionální.

65. Účetní dvůr prověřil popisy postupů a kontrolní seznamy a zkontroloval 33 spisů, aby zjistil, zda systémy fungovaly tak, jak bylo doloženo dokumentací. Bez ohledu na nedostatky uvedené dále v této zprávě Účetní dvůr zjistil, že v případě systémů programu Sapard byly hlavní koncepce začleněné, postupy řádně zdokumentované, systémy navržené na papíře fungovaly v praxi a u většiny dokumentace byly dodrženy kontrolní postupy.

v dokumentaci chyběly některé požadované průkazní materiály

66. Společným problémem dokumentace prověřované ve čtyřech navštívených zemích byly chybějící doklady o kontrolách. Kontrolní seznamy byly vyplněny, ale spisy obecně neobsahovaly odůvodnění nebo vysvětlení na podporu závěrů uvedených hodnotiteli. Zejména chyběly poznámky, pracovní dokumenty s údaji o provedené práci jako výpočty, doklady kontrolované na místě, osoby kontaktované na místě atd. Při neexistenci těchto podkladů byla práce druhého kontrolora kontrolního seznamu omezena na ověření, zda byla zaškrtnuta všechna políčka místo na provedení smysluplné kontroly. Jelikož ne vždy existovaly pokyny, jak mají být kontroly prováděny, nebylo obecně možné, aby auditoři Účetního dvora přezkoumali, jaká práce byla provedena, a zjistili, na základě čeho byla políčka v kontrolních seznamech zaškrtnuta jako uspokojivá.

67. Příkladem byla nedostatečná dokumentace u analýz obchodních plánů v Litvě. Žadatelé musejí na podporu svých projektů předložit obchodní plány. Tyto plány prokazují životaschopnost podniku včetně investic. Postup v Litvě vyžaduje, aby obchodní plány analyzoval hodnotitel. V dokumentaci ve výběrovém vzorku prověřovaném Účetním dvorem však existovalo málo důkazů o této analýze. Tato práce je velmi technická a vyžaduje více než to, co se v současné době provádí: zaškrtnutí políčka „Ano“, např., že „ukazatele a finanční údaje o činnosti zemědělského podniku odpovídají kritickým hodnotám stanoveným ministrem zemědělství.“

Systémy programu Sapard se opíraly o méně spolehlivé systémy

68. Systémy programu Sapard musely být na základě auditů předem schváleny Komisí. Tento postup se však nevztahoval na systémy, které se systémy programu Sapard přímo souvisejí a které mu poskytují vstupy. Příkladem jsou postupy přijímání zaměstnanců a kontroly minimálních požadavků na hygienu, životní prostředí a dobré zacházení se zvířaty. Tyto systémy a postupy nepodléhají auditům Komise a předchozímu schválení systémů.

69. Právní základ programu Sapard vyžaduje, aby na úkol byl vyčleněn vhodní zaměstnanec s příslušnými zkušenostmi⁽¹⁾. Zkoumání postupů přijímání zaměstnanců v Bulharsku, Litvě a Polsku odhalilo, že noví zaměstnanci nebyli přijati na základě transparentních postupů a že osobní složky zaměstnanců neobsahují informace o použitém postupu nebo dokumentaci o výběru dotyčných pracovníků. V Litvě bylo zjištěno několik případů, kdy se o místa v agentuře Sapard ucházel pouze jeden uchazeč a výběrové testy byly po skončení rutinně skartovány. Neexistuje tedy transparentní postup, který zaručuje, že jsou vybírány kvalifikované osoby a že systémy vykazují kvalitu schválenou Komisí.

70. Žadatelé o projekt musejí dodržet normy v oblasti ochrany zdraví a životního prostředí, a to před realizací projektů i poté. Jako součást svých rozhodnutí o decentralizaci řízení podpory Komise uznala národní kontroly dodržování norem jakosti, ochrany zdraví a životního prostředí, aniž by přezkoumala, kdo kontroluje co, jak a kdy. Komise od země programu Sapard nevyžadovala, aby tyto informace poskytl jako součást postupů programu Sapard. Jedinou kontrolou, kterou Komise vyžadovala a kterou agentury Sapard skutečně prováděly, bylo předložení osvědčení vydaných příslušným veřejným subjektem.

71. V Rumunsku byla osvědčení o dodržení norem vydávána orgánem odpovědným za životní prostředí a orgánem odpovědným za hygienické a zdravotnické kontroly. Rumunské orgány ani Komise neposoudily základ pro vydávání těchto osvědčení. Když to Účetní dvůr prověřoval, zjistil, že nebylo zdokumentováno, co bylo kontrolováno a jak. Kontrolní zprávy pro projekty programu Sapard nebyly vždy k dispozici, a pokud ano, neobsahovaly podrobné informace o provedených kontrolách.

72. V Bulharsku kontrolují vnitrostátní orgány požadavek, zda podnik a projekt splňují vnitrostátní normy v oblasti životního prostředí, předložením rozhodnutí obecního výboru. Toto rozhodnutí se zakládá pouze na informacích předložených příjemcem a neprovádějí se kontroly na místě k ověření těchto informací.

73. U Komise ani vnitrostátních orgánů nebyly k dispozici informace o rozsahu environmentálních kontrol prováděných v zemích programu Sapard. S cílem posoudit, zda jsou kontroly dostatečné a zda se provádějí odpovídajícím způsobem, požádal Účetní dvůr o schůzky se zástupci subjektů, které tyto kontroly provádějí. V Polsku nebyly tyto podrobné informace poskytnuty, proto nemohl Účetní dvůr posoudit, jak Polsko zajišťuje dodržování předpisů o ochraně životního prostředí podle nařízení o programu Sapard.

74. V Litvě a Bulharsku byly kontroly norem u opatření „investice do zemědělských podniků“ prováděny příslušným orgánem pouze před schválením projektu, ne však po jeho

⁽¹⁾ Nařízení Rady (ES) č. 1266/1999 ze dne 21. června 1999 (Úř. věst. L 161, 26.6.1999) o koordinaci podpory kandidátským zemím v rámci předvstupní strategie; příloha 1 iii).

dokončení. Je důležité, aby se tyto následné kontroly prováděly a aby se případně vydávala osvědčení, aby bylo zajištěno, že na konci projektu byly skutečně splněny vnitrostátní normy i normy EU.

75. U jednoho z projektů navštívených v Litvě Účetní dvůr zjistil, že mrva je uskladněna nevhodným způsobem s rizikem úniku dusičnanů a nedodržení norem EU. Před schválením projektu byla provedena kontrola, ale od té doby počet krav značně vzrostl. Nebyly provedeny kontroly před vyplacením prostředků, jak se vyžaduje u programů Sapard, aby se zajistilo dodržení norem ochrany životního prostředí.

76. Byly rovněž zjištěny problémy týkající se dodržování hygienických norem a norem ochrany zdraví v Polsku. U jednoho z projektů prověřovaných Účetním dvorem – nákup nového zařízení pro závod na zpracování mléka – se ve zprávě o pokroku při dodržování norem EU vyhotovené veterinárními orgány uvádělo, že závod splňuje normy na 74 %. K této zprávě se nepřihlídělo. Po dokončení a zaplacení projektu nebyly provedeny další kontroly, ačkoli evidentně nebyl splněn požadavek polského programu, aby normám EU vyhovoval celý podnik.

a příslušné vnitrostátní předpisy o úrocích byly v rozporu s předpisy programu Sapard

77. Jakmile byly systémy schváleny, Komise vyplatila zemím programu Sapard zálohové platby, které bylo možno použít jako provozní kapitál. Vzhledem k času potřebnému pro provedení plateb příjemcům (viz bod 16) zůstaly tyto zálohové platby v prvním roce implementace programu Sapard z velké části nevyužity. Komise vyžadovala, aby u těchto částek bylo dosaženo běžných obchodních podmínek, které by měly zajistit uspokojivou úroveň zajištění. Účetní dvůr zjistil, že tomu tak nebylo, jelikož ve třech ze čtyřech prověřovaných zemí bylo možno získat vyšší úrokové sazby se stejnou úrovní zajištění, kdyby tomu nebránily vnitrostátní předpisy.

78. V Bulharsku byly požádány různé komerční banky, aby nabídly podmínky pro výběr banky, ve které by měly být vedeny účty programu Sapard. Poté, co Komise vyplatila zálohové platby, přesunuly bulharské orgány nevyužité prostředky na termínované účty. Tento osvědčený postup nebyl použit v Litvě, v Polsku a Rumunsku, v nichž podle vnitrostátních předpisů musí orgány využít národní banku. Tyto banky nabídly nižší úrokové sazby než komerční banky a prostředky nemohly být uloženy na termínovaných účtech.

79. Největší rozdíl byl zjištěn v Rumunsku, kde mohlo být získáno do konce roku 2003 na úrocích přibližně o 650 000 EUR více, pokud by se na nevyužité prostředky Společenství použily dostupné vyšší sazby. Problémy byly zaznamenány i v ostatních zemích, např. v Polsku, kde byly úroky účtovány na podúčet, který nenesl žádný úrok.

80. V zemích programu Sapard byly zaznamenány různé praktiky a Komise nezajistila, aby se ve všech deseti zemích uplatňovaly osvědčené postupy.

PROBLÉMY S IMPLEMENTACÍ V ZEMÍCH PROGRAMU SAPARD

Potenciální příjemci nedisponují dostatečnými vlastními zdroji a mají problémy se získáváním úvěrů

81. U projektů, které nepřinášejí žádné významné čisté výnosy (např. místní komunikace), představuje výše podpory až 100 %, jelikož infrastruktura je nezbytným předpokladem pro rozvoj venkovských oblastí. U těchto projektů došel velký počet žádostí a jako důvod tohoto úspěchu se často uvádí vysoká míra podpory. U všech ostatních projektů je výše podpory omezena na 50 % a příjemci musí financovat nejméně 50 % nákladů projektu z vlastních zdrojů nebo prostřednictvím úvěrů.

82. Platby z programu Sapard příjemcům musí být založeny na prohlášeních o vzniklých výdajích. To znamená, že příjemci musí výdaje předfinancovat, přičemž často se jedná o období několika měsíců, což je doba potřebná k tomu, aby agentura Sapard žádost o platbu zpracovala a platbu provedla. Tuto dobu prodlužovaly složité administrativní postupy (viz bod 93).

83. Šetření provedené agenturou Sapard mezi zemědělci a zemědělskými poradci v Polsku zkoumalo hlavní překážky při uplatňování podpory programu Sapard (1). Z tohoto šetření vyplynulo, že třemi hlavními problémy byly vysoké náklady na bankovní úvěr, požadavek předfinancování a nedostatečné vlastní zdroje pro investice. Nicméně potenciál programu Sapard je vysoký, jak lze vidět u úspěchu polského režimu státní podpory, v jehož rámci poskytuje stát úvěry zemědělcům až do výše 80 % nákladů projektu. V roce 2002 získalo podporu v rámci tohoto režimu více než 24 000 zemědělců, což je desetkrát více než v rámci programu Sapard (2).

84. Žadatelé mají největší potíže se zajištěním předfinancování a dodatečných prostředků. Důvodem je hlavně nedostatek provozního a investičního kapitálu společně s restriktivní úvěrovou politikou bank, kterou ještě zhoršuje nerozvinutý trh s nemovitostmi a bankovní systém. To je obecným problémem ve všech zemích programu Sapard, jenž byl jednou z překážek při implementaci programu Sapard a jednou z hlavních příčin zaostávání realizace projektů za očekáváním. Program Sapard sám o sobě neobsahoval možnost, jak tento problém řešit, a země se ho pokoušely vyřešit samy různými způsoby.

(1) „Stanoviska k opatření 2 programu Sapard vyjádřená zemědělskými poradními středisky a potencionálními příjemci prostředků programu“, Varšava, 30. listopadu 2002.

(2) V období od září 2002 do listopadu 2003 bylo podepsáno se zemědělci 2 377 smluv.

85. Bulharské orgány zastávaly názor, že by tyto problémy mohl pomoci vyřešit úvěrový systém, a tak usnadnit provedení programu Sapard. Následně byl schválen systém pro poskytování úvěrů příjemcům prostředků programu Sapard a v národním rozpočtu na rok 2003 na něj bylo vyčleněno 60 milionů EUR. Systém oznámil Komisi bulharský ministr zemědělství v červnu 2003. Ve své odpovědi z července 2003 Komise uvedla, že se domnívá, že by systém mohl obsahovat určité prvky státní podpory a že v tomto případě jsou nutné určité změny, aby se dodržela pravidla hospodářské soutěže ⁽¹⁾. Kromě písemného dotazu ohledně finančních údajů o bulharském systému nebyla poskytnuta žádná pomoc nebo poradenství, a proto Bulharsko návrh stáhlo. 60 milionů EUR, které byly k dispozici na řešení hlavního problému při implementaci programu Sapard, nebylo využito, protože se Komise tímto problémem aktivně nezabývala.

86. Ostatní země již zavedly podobné režimy, které však Komise nezkoumala. Např. litevské orgány vytvořily záruční fond, který vydává záruky na úvěry potenciálním příjemcům prostředků programu Sapard (i ostatním příjemcům). Prvky tohoto režimu by bylo možno rovněž považovat za státní podporu.

87. Rumunské obce čelily značným problémům při vyplacení plateb dodavatelům, jelikož dotčené částky byly často větší než jejich celý roční rozpočet. Podle pravidel nemohla agentura Sapard přímo proplácet faktury dodavatelů. Ve stejné situaci prováděla litevská agentura programu Sapard platby přímo obcím, čímž porušila pravidla programu Sapard. Dotyčná částka představovala přibližně 1 milion EUR ⁽²⁾.

88. S cílem snížit finanční zatížení příjemců kvůli předfinancování prováděly Litva a Rumunsko prozatímní platby pro příjemce podle toho, jak projekty pokračovaly. Tato praxe se neuplatňovala ve všech zemích, jelikož se považovala za nárůst administrativního zatížení.

89. Dalším problémem, který v Rumunsku existuje, je závazek obcí, aby po dokončení projektu hradily náklady na údržbu, což je u dotčeného opatření podmínka způsobilosti. Většina projektů se týkala komunikací a skutečný rozsah tohoto budoucího závazku v oblasti údržby nebyl obcemi řádně vypočítán a ani agentura Sapard neprovedla v tomto ohledu další šetření. Nebyly známy ani předběžné údaje a na dotaz auditorů Účetního dvora nebyly obce s to poskytnout odůvodněný odhad nebo uvést, jak by bylo možno reálně tyto náklady financovat z jejich omezených

rozpočtů. Většina obcí považovala otázku údržby za druhořadou. Schválení projektu bylo důležitější. Současný systém v Rumunsku tedy nezaručuje udržitelnost investic, což je největší nedostatek.

90. Komise tyto problémy při realizaci nezjistila, takže nebylo možné se jimi konzistentním způsobem zabývat. Jelikož program Sapard neměl prostředky, aby mohl tyto problémy řešit, byla přijata řešení *ad hoc*. Výsledkem bylo, že se v zemích programu Sapard uplatňovaly různé praktiky, z nichž některé byly dobré, jiné však porušovaly předpisy.

Velmi těžkopádné administrativní postupy

91. Po prvních devíti měsících implementace programu Sapard v Polsku bylo podáno 977 žádostí, z toho bylo 472 žádostí (48 %) zamítnuto. Z analýzy těchto údajů vyplývá, že hlavním důvodem zamítnutí bylo, že žádosti nebyly řádně vyhotoveny. Problémy souvisejí v první řadě s velkým počtem dokumentů, které musely být předloženy, a obtížemi při jejich získávání. Stejný problém byl zjištěn v Bulharsku, což lze doložit na jednom z projektů prověřovaných Účetním dvorem. U tohoto relativně jednoduchého projektu týkajícího se nákupu kombajnu a pluhu byl počet stran žádosti 2 477 a spis s žádostí o platbu obsahoval 601 stranu. Význam některých těchto dokladů není vždy zřejmý a je nutné zjednodušit postupy a zmírnit zatížení příjemců, což naopak urychlí realizaci.

92. Dalším příkladem je, že když agentury Sapard zjistí, že žádost je neúplná, mohou příjemci chybějící dokumenty doplnit. Lhůta, která je na to určená, je často nedostačující. V důsledku toho jsou žádosti zamítány. Např. v žádosti týkající se modernizace místní komunikace v Polsku chyběl pouze jeden dokument. Kvůli tomuto dokumentu – rozpočtu na příští rok – bylo nutné, aby se sešla obecní rada, kterou nebylo možno ve stanovené lhůtě svolat. Projekt byl zamítnut.

93. Potenciální žadatele rovněž často odrazuje doba potřebná na zpracování žádosti. Prodlevy při zpracování žádostí o platbu dále prodlužují dobu předfinancování a odrazují možné žadatele.

94. Doba mezi podáním žádosti o platbu a skutečným vyplacením představuje v navštívených zemích dva až tři měsíce. Kromě doby na vyhodnocení žádosti o platbu zahrnuje celková doba rovněž dobu čekání po vystavení platebního příkazu. V Polsku musel jeden zemědělec čekat na úhradu výdajů téměř šest měsíců, protože projekt dokončil před očekávaným termínem uvedeným v žádosti. Polští úředníci tvrdili, že nemohou přijmout žádost o platbu před stanoveným datem.

95. Ve všech případech, kdy Účetní dvůr zjistil, že postupy způsobují potíže při provádění, uplatňovaly země programu Sapard přísnější postupy, než vyžadovala Komise. Ukázalo se, že řízení na vnitrostátní úrovni není schopno řešit tyto problémy, které byly často zapříčiněny strnulou a zbytečnou byrokracií,

⁽¹⁾ Nelze překročit strop ve výši 50 % veřejné podpory ze všech zdrojů. Jelikož Bulharsko uplatňovalo vyšší grantu 50 %, jakýkoli prvek dotace v grantovém schématu by tento práh překročil.

⁽²⁾ K 31. březnu 2003.

i když bránily účinnému provedení programu Sapard. Dále se neuplatňovaly osvědčené postupy, což bránilo jeho rychlejšímu provádění.

znemožnily finančně slabším žadatelům využít pomoci

96. Kvůli požadavku, aby příjemci předfinancovali projekty, a kvůli složitým administrativním postupům systém programu Sapard zvýhodňoval finančně silné žadatele s lepší organizací a dostatečným kapitálem nebo možností čerpat úvěr. To bylo velkou nevýhodou pro menší zemědělce a firmy, které musely vynaložit obrovské úsilí na splnění norem, na modernizaci a zvýšení efektivnosti.

97. Na základě 13 zemědělských podniků, které Účetní dvůr ve čtyřech zemích navštívil, auditoři zjistili, že zemědělci obecně předfinancovali projekt a financovali svůj příspěvek z vlastních zdrojů, což zemědělci s horší finanční situací nemohli učinit. Tak tomu bylo zejména v Litvě, kde to bylo hlavním prvkem, který vedl k tomu, že všichni příjemci z řad zemědělců, kteří byli navštíveni, získali podporu na více než jeden projekt.

KOMISE MUSÍ PŘIJMOUT OPATŘENÍ Z DŮVODU

nedostatečnosti předpisů a kontrol, která způsobuje špatné využívání prostředků určených k financování režijních nákladů

98. Pravidla programu Sapard umožňují, aby na vrub projektu byly připsány režijní náklady až do výše 12 % celkových způsobilých nákladů⁽¹⁾. K těmto nákladům mohou patřit honoráře architektů, inženýrů, konzultantů, právníků, studie proveditelnosti a získání patentů a licencí na přípravu a provedení projektu. Dosud byly účtovány režijní náklady z velké části v souvislosti s vyhotovením obchodních plánů příjemců. Nejvyšší částky byly zjištěny v Bulharsku a Litvě, kde Účetní dvůr odhadl příslušnou částku vyplacenou EU do konce roku 2003 na 700 000 EUR. V ostatních zemích byly na obchodní plány účtovány jen velmi malé částky. Rozdíl mezi zeměmi v účtovaných částkách měl sám o sobě vést Komisi k tomu, aby tuto záležitost prověřila.

99. Riziko související s těmito náklady je vysoké, zejména u nákladů na poradenství při přípravě obchodních plánů, jelikož neexistuje přímý vztah mezi náklady projektu (vybavení atd.) a vyhotovením obchodního plánu, ať se jedná o malé nebo velké investice. Založit úhradu výdajů na určitém procentuálním podílu projektu nezajišťuje hospodárnost. Riziko se dále zvyšuje,

protože předpisy umožňují proplatit tyto výdaje v hotovosti. Navzdory tomuto riziku audit Účetního dvora zjistil, že neexistovaly dostatečné kontroly těchto nákladů. Obvykle chybělo odůvodnění nebo vysvětlení účtovaných částek a nebyly provedeny kontroly, zda náklady souvisely s poskytnutými službami nebo zda byly služby skutečně poskytnuty. Kontrolovalo se pouze, zda nebyla překročena stanovená maximální částka a zda byla k dispozici odpovídající podpůrná dokumentace (faktura nebo doklad o zaplacení).

100. V roce 2003 oznámila bulharská agentura Sapard monitorovacímu výboru, že „existují případy, kdy příjemci předkládají padělané faktury dodavatelů, zejména u poradenských služeb“. Účetní dvůr se domnívá, že limit ve výši 12 % je příliš štědrý, pokud příjemce neposkytne bližší vysvětlení, že by se měla stanovit pevná maximální částka na vyhotovení obchodních plánů a že by se příjemci měli aktivně podněcovat, aby využívali služeb zdarma nebo levnějších služeb, které poskytují zemědělské poradenské služby v jejich zemích, jež byly zřízeny v rámci programu PHARE.

101. Účetní dvůr odhalil problémy u několika prověřovaných projektů. Např. existovaly případy, kdy příjemci požádali o druhý projekt, do něhož opět zahrnuli náklady na vyhotovení obchodního plánu, a to navzdory skutečnosti, že tento druhý plán byl téměř totožný s prvním plánem. Došlo dokonce k případům, kdy druhý projekt byl pouhým rozšířením původního projektu, přičemž náklady na obchodní plán překročily náklady, které byly účtovány u prvního projektu. Ve všech případech byla fakturovaná částka vyplacena agenturami Sapard bez jakékoli analýzy.

102. V jednom případě byly režijní náklady na vyhotovení obchodního plánu (15 400 EUR) vyplaceny poradenské společnosti, kterou vlastnila manželka ředitele společnosti, která obdržela prostředky z programu Sapard. Ta rovněž tuto společnost zastupovala a mohla tak podepsat jménem společnosti přijetí obchodních plánů, které vyhotovila její vlastní poradenská společnost. Platební příkaz podepsal její manžel. Když Účetní dvůr projekt navštívil na místě, nemohl příjemce prokázat, že vyplacená částka byla s ohledem na poskytnuté služby oprávněná. Kromě toho nebyla použita příslušná pravidla o zadávání zakázek (viz bod 108). Tyto náklady bulharská agentura Sapard uznala a proplatila v plné výši.

103. Navzdory případům, které Účetní dvůr odhalil, Komise nepovažovala za nutné pravidla změnit. Tímto aspektem se nezabývala ve svých auditech *ex ante* ani v následných auditech. Zjištěné nedostatky nebyly odhaleny při auditech prováděných bulharskými orgány nebo Komisí⁽²⁾. Tyto příklady ukazují, že pravidla a kontroly v rámci programu Sapard nezabránilly tomu, aby byly přijímány a propláceny nadhodnocené faktury.

⁽¹⁾ Bulharsko snížilo režijní náklady na vyhotovení obchodních plánů na 5 % a Rumunsko v některých případech (u projektů, které nezahrnují výstavbu a pouze u dvou opatření) na 3 % nebo 5 % podle opatření.

⁽²⁾ Jelikož výdaje byly proplaceny v roce 2002, Komise již provedla audit v rámci schválení účetní závěrky.

nejistoty, zda předpisy týkající se zadávání soukromých zakázek zajišťují správné využívání finančních prostředků

104. Kolem 60 % prostředků programu Sapard se vynakládá prostřednictvím zadávání soukromých zakázek. Kromě obecného pravidla dodržování zásad řádné finanční správy jsou použitelná pravidla jednoduchá. Podle nich se vyžaduje, aby si příjemce vyžádal nejméně tři cenové nabídky na služby, dodávky a stavební práce, které překračují částku ve výši 10 000 EUR. Stejná pravidla platí i pro velké projekty, které mohou v případě investic do zpracovatelských závodů činit až 5 milionů EUR.

105. Účetní dvůr zjistil, že navzdory značným dotčeným částkám nebyly prováděny dostatečné kontroly. Neprováděly se kontroly, zda jsou nabídky srovnatelné a zda byla vybrána nejlepší nabídka. Kromě Bulharska, kde byly přijaty první kroky, neexistovalo srovnání s referenčními cenami, což by umožnilo omezit podporu programu Sapard, pokud by byly uplatněny neodůvodněné náklady. Audity Komise se touto záležitostí nezabývaly. Takovéto kontroly jsou nezbytné, jak ukázala zjištění auditu uvedená níže.

106. Z analýzy nabídek předložených u 34 projektů provedené Účetním dvorem vyplynulo, že ve většině případů nebyly tyto tři nabídky srovnatelné, a proto měly jen malou nebo žádnou cenu ⁽¹⁾. Příjemci nemuseli podrobně písemně specifikovat plánované investice. Proto byly obecně předloženy nabídky, které se týkaly různých specifikací zařízení, nebo úplně bez těchto specifikací, a existovaly zde velké cenové rozdíly. Kromě toho nabídky neobsahovaly vždy informace o hlavních určujících faktorech, které vedly příjemce k výběru určité nabídky. V případech, kdy nabídky byly srovnatelné, nebyla vždy vybrána nejlevnější nabídka a nebylo uvedeno žádné vysvětlení nebo odůvodnění. Ve většině případů nebylo možné analyzovat, zda byla přijata nejlepší nabídka, a tak zajistit řádnou finanční správu, zejména hospodárnost a efektivnost nákladů.

107. Přibližně polovina příjemců, s nimiž se Účetní dvůr sešel, potvrdila, že postup tří nabídek neměl smysl, protože věděli předem, které zařízení chtějí koupit. Druhé dvě žádosti si vyžádali jen proto, aby splnili požadavek. Např. u projektu programu Sapard v Polsku, který se týkal nákupu traktoru, se příjemce již rozhodl, který traktor chce koupit a od koho. Aby splnil požadavek ohledně tří nabídek, vyžádal si další dvě totožné nabídky ⁽²⁾, které údajně pocházely od různých prodejců jiné společnosti. Ve skutečnosti však neměl v úmyslu je koupit, i když byly o něco levnější, jelikož tyto firmy nebyly s to poskytovat v budoucnu poprodejní servis.

⁽¹⁾ Ve vzorku projektů prověřovaných Účetním dvorem se na 34 projektů vztahovala pravidla pro zadávání soukromých zakázek, z toho ve 23 případech bylo zjištěno, že nabídky nejsou srovnatelné.

⁽²⁾ Napsány stejným rukopisem a červeným perem.

108. V některých případech nebyly tři nabídky vyžadovány. V Bulharsku se tento postup neuplatňoval u režijních nákladů, zatímco v ostatních zemích ano. V Polsku bylo odhaleno několik případů, kdy byla jedna investice rozdělena do několika položek s částkou nižší než 10 000 EUR, aby se tímto způsobem předešlo nutnosti použít tento postup. V jiných případech bylo několik různých položek – každá s částkou vyšší než 10 000 EUR – sloučeno do jedné nabídky.

109. Nedostatky, které Účetní dvůr zjistil, nebyly odhaleny při auditech Komise ani jejím řídicím informačním systémem. Proto se Komise nezabývala rozdílnými praktikami zaznamenanými v jednotlivých zemích. Příklady ukazují, že pravidla a kontroly programu Sapard nebrání v tom, aby byly přijímány a propláceny nadhodnocené faktury. Jsou nezbytná lepší pravidla a kontroly, především u velkých projektů, a to jak ze strany země programu Sapard, tak i ze strany Komise.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

110. Komise nevyužila čas, který byl k dispozici před přijetím nařízení o programu Sapard Radou, aby vypracovala prováděcí zásady a pravidla. Proto bylo po přijetí nařízení Radou zapotřebí k jejich vypracování více času, než bylo nutné.

111. Po přijetí v listopadu 2000 záviselo zahájení programu Sapard na době, kterou budou země potřebovat na zřízení systémů. Komise a země programu Sapard neanalyzovaly, proč některé země byly rychlé a jiným to trvalo déle.

112. Účinnému a efektivnímu provedení programu Sapard bránily složité administrativní postupy v kontrolovaných zemích, které byly přísnější, než vyžadovala pravidla programu Sapard.

— Komise měla u nových programů výdajů využít dobu, která byla k dispozici před schválením právního základu legislativním orgánem, k vypracování prováděcích postupů.

— Komise měla analyzovat poznatky získané v souvislosti s novými programy, v případě programu Sapard zejména při zřizování decentralizovaných systémů, s cílem připravit se na podobné úkoly v budoucnu.

113. Uplatňování systému decentralizovaného řízení ze strany Komise znamenalo, že Komise neodhalovala aktivně problémy při provádění, neposkytovala poradenství při řešení těchto problémů, ani nemonitorovala výsledky. Kromě toho nebyl vyléčen dostatek personálu. V důsledku toho nebyly ve všech zemích uplatňovány osvědčené postupy, ani se nepřecházelo praktikám, které byly kontraproduktivní, což bránilo rychlejší, ale přesto bezpečné implementaci programu Sapard.

- U nových programů výdajů měla Komise využít dobu, která byla k dispozici před přijetím právního základu legislativním orgánem, na vypracování prováděcích postupů.

114. Návrhy Komise pro rozpočtový orgán se nezakládaly na spolehlivých a realizovatelných rozpočtových prognózách prostředků určených na provedení.

- I když Komise chtěla ukázat zemím, že má důvěru v jejich schopnosti provést nástroj Sapard, neměla by se politická vůle přenášet do nereálných rozpočtových prognóz.

115. Program Sapard přinesl pozitivní účinek, jelikož v zemích tohoto programu byly zřízeny struktury a systémy, které ještě před několika lety neexistovaly. Hlavní prvky těchto systémů budou použity k řízení fondů EU po přistoupení.

116. Předchozí schválení systémů na základě auditů ze strany zemí programu Sapard i ze strany Komise zajistilo, že než mohly být prostředky použity, existovaly přesně definované systémy s klíčovými kontrolami alespoň na papíře. To je dobrá praxe. Členské státy však mohou přijmout nové právní předpisy bez takového předchozího auditu systému.

- Komise by měla zvážit, zda by tyto audity *ex ante* a předchozí schválení nových finančních a řídicích systémů před vynaložením finančních prostředků nebylo dobrou praxí i v členských státech.

117. Vzhledem k nízké úrovni výdajů v předvstupním období byl příspěvek k cílům stanoveným v nařízení o programu Sapard u osmi z deseti zemí pouze minimální.

118. První výsledky dokončených projektů ukazují, že finanční prostředky byly obecně vynakládány na projekty, které zvyšují množství zemědělské produkce, a ne na projekty, které zlepšují její jakost (splnění norem jakosti a ochrany zdraví a ochrana životního prostředí).

- Komise by se měla touto nerovnováhou zabývat a zajistit, aby prostředky programu Sapard byly použity na projekty,

jejichž hlavním cílem je zlepšení norem u zpracovatelských závodů nebo zemědělských podniků jako celku.

119. Účetní dvůr shledal nedostatky v pravidlech a kontrolách týkajících se zadávání soukromých zakázek a režijních nákladů. Nebyly provedeny účinné kontroly, které by umožnily zabránit přijímání a proplácení nadhodnocených faktur. Nedosta-
tečné kontroly byly rovněž zaznamenány, pokud jde o dodr-
žování norem v oblasti hygieny a životního prostředí.

- Komise by se měla zabývat těmito nedostatky v pravidlech a účinných kontrolách.

120. Hlavní problém při provádění spočíval v tom, že poten-
ciální příjemci neměli dostatek vlastních prostředků a obtížně zís-
kávali úvěry. Ačkoli program Sapard nabízí řadu opatření, neza-
hrnuje možnost, jak řešit tento problém.

- S ohledem na podobná opatření v budoucnu by Komise měla program Sapard zjednodušit a omezit jej na tři nebo čtyři klíčová opatření. Komise by měla přezkoumat, zda by v tomto případě měl stávající opatření nahradit nebo doplnit systém úvěrů a záruk s cílem řešit problém s financováním projektů.

121. Takže odpověď na otázku: „Byl program Sapard dobře řízen?“ zní, že řízení bylo různé kvality. Na jedné straně program Sapard umožnil zemím získat praktické zkušenosti s fungováním systému podpory EU, u něhož byla hnací silou Komise. Na druhé straně toto nebylo primárním cílem programu Sapard a hlavních cílů, které byly stanoveny, dosaženo nebylo, např. pomoci při provádění *acquis* Společenství, zejména v oblasti norem týkajících se ochrany životního prostředí a zdraví. Příčinou byly prodlevy při implementaci, kterým bylo možno předejít, v důsledku toho nemohly země, které přistoupily v roce 2004, využít podporu pro schválená opatření v období čtyř a půl let od počátku roku 2000 do května 2004, jak legislativní orgán plánoval. Mimoto nebyla počátkem roku 2004 kvůli zpoždění při vytváření systémů využita celá škála opatření, která byla stanovena v programu (včetně agro-environmentu). Komise podcenila problémy, kterým museli příjemci čelit při financování svých projektů. Tento problém měl být odhalen v dřívější fázi a měla být nalezena řešení, aby se zajistilo, že dostupná pomoc má maximální účinek u všech cílových příjemců.

Tuto zprávu přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 26. května 2004.

Za Účetní dvůr

Juan Manuel FABRA VALLÉS
předseda

PŘÍLOHA I

Příspěvky EU v období 2000–2003 podle zemí a hlavního typu příjemce a opatření

(v milionech EUR)

Země	Příspěvky EU na období 2000–2003 ⁽¹⁾	Rozpis podle hlavního typu příjemce a opatření					Různé	Různé	Různé opatření: rozvoj a diverzifikace ekonomických činností, technická pomoc, vzdělávání a jiné
		Místní společenství opatření: rozvoj a zlepšení venkovské infrastruktury	Zpracovatelské závody opatření: zlepšení zpracování a uvádění zemědělských výrobků a produktů rybolovu na trh	Zemědělci opatření: investice do země- dělských podniků	Různé	Různé			
Bulharsko	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3			
Česká republika	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3			
Estonsko	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7			
Maďarsko	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1			
Lotyšsko	91,7	5,5	25,2	32,0	5,3	23,7			
Litva	125,2	18,2	39,1	51,2	3,2	13,5			
Polsko	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1			
Rumunsko	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9			
Slovensko	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8			
Slovinsko	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8			
Celkem	2 183,0	653,3	593,9	474,4	92,4	369,1			
%	100 %	30 %	27 %	22 %	4 %	17 %			

⁽¹⁾ Kumulované přidělované částky na závazky.
Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2003.

(¹) Kumulované přidělované částky na závazky.
Zdroj: Evropský účetní dvůr, prosinec 2003.

PŘÍLOHA 2

Seznam prověřovaných projektů

M 1 — Investice do zemědělských podniků

M 2 — Zlepšení zpracování a uvádění zemědělských výrobků a produktů rybolovu na trh

M 3 — Rozvoj a zlepšení venkovské infrastruktury

BULHARSKO

Vzorek č.	Opatření			Popis projektu	Kontrola na místě ⁽¹⁾	Testování věcné správnosti ⁽²⁾	Testování shody ⁽³⁾
	M 1	M 2	M3 ⁽⁴⁾				
1	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin včetně traktoru	v	v	v
2	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin včetně kombajnu	v	v	v
3	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin včetně kombajnu	v	v	v
4		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa	v	v	v
5		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování mléka	v	v	v
6		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa	v	v	v
7		v		Nákup nového vybavení pro vinařský závod	v	v	
8	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin včetně kombajnu	v	v	
9	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin včetně kombajnu		v	
10	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin včetně kombajnu		v	
11		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa		v	
12		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování ovoce a zeleniny		v	
13	v			Výstavba skladů a nákup sil pro podnik zabývající se pěstováním obilovin		v	
14	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin včetně kombajnu		v	

⁽¹⁾ Kontrola na místě za účelem seznámení se s konečným příjemcem a prohlídky projektu.⁽²⁾ Prověření dokumentace ke kontrole režijních nákladů, hlavních pravidel pro zadávání zakázek, cíle a jiných klíčových otázek souvisejících s projektem.⁽³⁾ Prověření dokumentace ke kontrole fungování systémů dohledu a kontrol v praxi.⁽⁴⁾ V době provádění auditu nebyly systémy ještě schváleny.

LITVA

Vzorek č.	Opatření			Popis projektu	Kontrola na místě ⁽¹⁾	Testování věcné správnosti ⁽²⁾	Testování shody ⁽³⁾
	M 1	M 2	M 3				
1	v			Modernizace a nákup nového vybavení pro mlékárenský podnik	v	v	v
2	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin	v	v	
3	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se pěstováním obilovin	v	v	v
4	v			Nákup nového vybavení pro podnik zabývající se chovem prasat		v	
5	v			Nákup nového vybavení pro mlékárenský podnik	v	v	v
6	v			Nákup nového vybavení pro mlékárenský podnik		v	v
7		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa	v	v	v
8		v		Rekonstrukce a nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa		v	v
9			v	Výstavba vodovodní a kanalizační infrastruktury		v	v
10			v	Rekonstrukce kanalizační infrastruktury		v	v
11			v	Výstavba kanalizační infrastruktury	v	v	
12		v		Výstavba jatek	v		

⁽¹⁾ Kontrola na místě za účelem seznámení se s konečným příjemcem a prohlídky projektu.

⁽²⁾ Prověření dokumentace ke kontrole režijních nákladů, hlavních pravidel pro zadávání zakázek, cíle a jiných klíčových otázek souvisejících s projektem.

⁽³⁾ Prověření dokumentace ke kontrole fungování systémů dohledu a kontrol v praxi.

POLSKO

Vzorek č.	Opatření			Popis projektu	Kontrola na místě ⁽¹⁾	Testování věcné správnosti ⁽²⁾	Testování shody ⁽³⁾
	M 1	M 2	M 3				
1		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování mléka	v	v	v
2		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování mléka	v	v	v
3		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování ovoce a hub	v	v	v
4		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování mléka	v	v	
5		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování mléka	v	v	
6		v		Stavební práce a nákup nového vybavení pro závod na zpracování drůbežního masa	v	v	v
7		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa		v	
8		v		Instalace ventilačního systému v závodě na zpracování mléka		v	
9		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování ovoce		v	
10		v		Nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa		v	
11	v			Stavební práce v podniku zabývajícím se pěstováním hub		v	
12	v			Nákup nového vybavení pro zahradnický podnik	v	v	v
13	v			Nákup nového vybavení pro ovocnářský podnik	v	v	
14	v			Nákup nového vybavení pro zelinářství		v	
15	v			Nákup nového vybavení pro mlékárenský podnik	v	v	v
16	v			Nákup nového vybavení pro ovocnářský podnik		v	
17	v			Nákup nového vybavení pro zahradnický podnik		v	
18	v			Nákup nového vybavení pro ovocnářský podnik	v	v	v
19	v			Nákup nového vybavení pro ovocnářský podnik	v	v	v
20	v			Nákup nového vybavení pro ovocnářský podnik		v	
21			v	Výstavba kanalizačního systému		v	
22			v	Modernizace místní komunikace	v	v	v
23			v	Výstavba kanalizačního systému	v	v	
24			v	Modernizace místní komunikace		v	
25			v	Výstavba kanalizačního systému	v	v	
26			v	Modernizace místních komunikací	v	v	v
27			v	Výstavba kanalizačního systému	v	v	v
28			v	Modernizace místní čistírny odpadních vod		v	
29			v	Modernizace místní komunikace		v	
30			v	Výstavba kanalizačního systému		v	

⁽¹⁾ Kontrola na místě za účelem seznámení se s konečným příjemcem a prohlídky projektu.

⁽²⁾ Prověření dokumentace ke kontrole režijních nákladů, hlavních pravidel pro zadávání zakázek, cíle a jiných klíčových otázek souvisejících s projektem.

⁽³⁾ Prověření dokumentace ke kontrole fungování systémů dohledu a kontrol v praxi.

RUMUNSKO

Vzorek č.	Opatření			Popis projektu	Kontrola na místě ⁽¹⁾	Testování věcné správnosti ⁽²⁾	Testování shody ⁽³⁾
	M1 ⁽⁴⁾	M 2	M 3				
1		v		Rekonstrukce závodu na zpracování masa	v	v	v
2		v		Rekonstrukce závodu na zpracování masa		v	
3		v		Rekonstrukce závodu na zpracování masa	v	v	
4		v		Rekonstrukce a nákup nového vybavení pro závod na zpracování masa	v	v	v
5		v		Rekonstrukce a nákup nového vybavení pro vinařský závod		v	
6			v	Modernizace místní komunikace		v	
7			v	Modernizace místní komunikace		v	
8			v	Zřízení vodovodní sítě	v	v	
9			v	Výstavba čistírny odpadních vod	v	v	v
10			v	Modernizace místní komunikace	v	v	v
11			v	Modernizace místní komunikace		v	
12			v	Modernizace místní komunikace		v	
13			v	Modernizace místní komunikace	v	v	v
14			v	Zřízení vodovodní sítě		v	
15			v	Zřízení vodovodní sítě	v	v	v
16			v	Výstavba vodovodní sítě		v	
17			v	Modernizace místních komunikací	v	v	v
18			v	Modernizace místních komunikací		v	
19			v	Modernizace místních komunikací	v	v	
20			v	Výstavba rozsáhlé vodovodní sítě	v	v	v

⁽¹⁾ Kontrola na místě za účelem seznámení se s konečným příjemcem a prohlídky projektu.

⁽²⁾ Prověření dokumentace ke kontrole režijních nákladů, hlavních pravidel pro zadávání zakázek, cíle a jiných klíčových otázek souvisejících s projektem.

⁽³⁾ Prověření dokumentace ke kontrole fungování systémů dohledu a kontrol v praxi.

⁽⁴⁾ V době provádění auditu nebyly systémy ještě schváleny.

CELKEM

76	24	24	28		42	75	33
----	----	----	----	--	----	----	----

ODPOVĚDI KOMISE

SHRNUTÍ

I-II. Komise vítá provedení audit implementace nástroje SAPARD.

Komise však zvažuje, že závěrečná analýza může být provedena až po úplném ukončení programu.

I když hlavní prvky návrhu Komise k nařízení o SAPARD (nařízení (ES) č. 1268/1999) byly zachovány, byl text návrhu podrobován neustálým diskusím (ve vztahu k položkám rozpočtu, z nichž by měly být předpřístupové nástroje financovány včetně implementace finančních mechanismů) až do závěrečné fáze schválení nařízení SAPARD. Dokud přetrvávala právní nejistota, nemohla Komise zpracovat závěrečný návrh legislativních ustanovení pro implementační mechanismy. Tato ustanovení schválila Komise 26. ledna 2000.

Přístup byl nový a poprvé byla vnější pomoc řízena na plně decentralizovaném základě. Jediným hlavním cílem programu SAPARD je přispět k implementaci *acquis*. Základní součástí bylo zajistit dobrou správu, která by byla schopna plnit náročné úkoly implementace politiky rozvoje venkova v souladu se zásadami zdravého finančního řízení. To je také v souladu s požadavkem Evropského parlamentu vyjádřeným v rezoluci Evropského parlamentu doprovázející rozhodnutí z roku 1999, že „účinná ochrana finančních zájmů Společenství v zemích žadatelů o členství musí být nejvyšší prioritou v následujících několika letech“.

Komise je toho názoru, že poskytla dostatečné instrukce a poradenství zemím účastnícím se programu SAPARD a pracovala s nimi na přípravě zřízení institucí a postupů. Dělo se tak jak prostřednictvím rozsáhlé pomoci expertů z členských států v rámci twinnigových mechanismů PHARE, tak i prostřednictvím pokračující výměny informací v rámci seminářů a služebních cest pro shromáždění podkladů. Viz výroční zpráva Komise k programu SAPARD za rok 2000.

III. Rozpočty programu SAPARD pro období 2000–2004 byly sestaveny na základě nejspolehlivějších informací, které byly v té době k dispozici. Obrovské výzvy vyplývající z potřeby vytvořit zcela nový systém a z nedostatku zkušeností v této oblasti v zemích zúčastňujících se programu SAPARD způsobily, že implementace trvala nějaký čas, ale ve většině případů ne déle než se dalo rozumně očekávat ve světle zkušeností z podobných aktivit v členských státech. Komise si je dobře vědoma důvodů, proč v některých zemích trvalo vytvoření administrativního systému pro implementaci programu SAPARD déle.

Kdykoli se Komise dozvěděla o „těžkých administrativních postupech“, poskytla příslušným zemím poradenství písemně, při bilaterálních setkáních a na zasedáních monitorovacích

výborů. Volba detailního postupu však vždy záleží na příslušné zemi. Komise těmto zemím nemůže zabránit v použití vlastních vnitřních administrativních mechanismů, pokud jsou pravidla programu SAPARD dodržována.

IV. V rámci systému decentralizovaného řízení odpovídá Komise za monitorování implementace programu SAPARD.

Jak ukazuje současný vývoj, peníze plynou pravidelným tempem do téměř všech zemí SAPARD na základě spolehlivého systému, který se může stát základem pro programy v těchto státech jako členských státech.

V. Platby samotným koncovým příjemcům dosáhly v roce 2003 288 milionů EUR. Do 31. prosince 2003 v porovnání s celkovou výší vyčleněných finančních prostředků 2 183 mil. EUR činily závazky ke koncovým příjemcům 1 214 milionů EUR (56 %), zatímco skutečně vyplaceno bylo příjemcům 323 milionů EUR (15 % vyčleněných prostředků). Podle získaných informací ze zemí SAPARD nejméně 7 z 8 zemí, které se mají připojit k EU, bude schopno kontrahovat všechny finanční prostředky vyčleněné na období 2000–2003 pro koncové příjemce.

Pravidlo uplatnitelnosti DPH na spolufinancování z EU platí pro země SAPARD stejně jako pro členské státy získávající prostředky ze strukturálních fondů. Platí pravidla víceleté dohody o financování (Multi-Annual Financing Agreement – MAFA).

VI. Komise se domnívá, že rostoucí výrobní kapacita na úrovni projektů je v souladu se zvyšujícími se standardy a potřebou restrukturalizace pro zvýšení efektivnosti trhu.

VII. Komise považuje budování institucí za jeden ze základních prvků *acquis* a předpoklad zodpovědného využívání finančních prostředků EU. Opatření pro rozvoj venkova bylo pro země SAPARD prostředkem pro získání administrativních zkušeností prostřednictvím pilotních akcí a nebylo jedním z nejdůležitějších opatření nutných pro restrukturalizace zemědělského sektoru a přípravu na přistoupení.

IX. Komise vítá hodnocení Účetního dvora, že systém SAPARD obecně v praxi funguje. Komise uznává, že se vyskytly určité problémy s kontrolou souladu s minimálními standardy a předložila doporučení ke zlepšení. Na základě svých auditů k březnu 2004 se Komise domnívá, že situace se od auditu Účetního dvora zlepšila.

X. Komise si je vědoma problému nedostatku vlastních zdrojů a obtíží při získávání úvěru. Pro řešení tohoto problému Komise s pomocí fondů PHARE podporuje projekt zlepšení přístupu k úvěrům pro malé a střední podniky v zemích SAPARD, který by měl pomoci při rozšiřování přístupu k programu SAPARD. Tento projekt byl v nedávné době rozšířen

o další konkrétní doplňkovou možnost zaměřující se na úvěrové instituce sloužící farmářům a malým venkovským podnikům. Podněcuje i kandidátské země k tomu, aby využívaly národních úvěrových programů, pokud respektují soutěžní pravidla Společenství a rozsah pomoci podle nařízení SAPARD.

Aby usnadnila uplatnění národních úvěrových programů zahrnula Komise do svého nedávného návrhu na úpravu nařízení (ES) č. 1268/1999 konkrétní ustanovení v tomto smyslu (viz také odpověď na bod 97).

XI. I když Komise v některých případech našla slabiny a předložila doporučení ke zlepšení, domnívá se, že situace se od auditu zpracovaného Účetním dvorem zlepšila. Tam, kde bude třeba, budou po těchto doporučeních následovat další kroky v rámci zúčtovacích postupů.

INTRODUCTION

9. At the end of 2003 almost 13 000 projects were being implemented in the 10 Sapard countries.

10. The legal basis was designed so that Sapard countries would be working with arrangements similar to those used by Member States. See also the reply to points 13 and 14.

The management and inspection systems established by the competent authorities of the Sapard countries are subject to *ex ante*, before management of the funds is delegated, and *ex post* audits, through the clearance of accounts and compliance audits. These three types of audits, as required by the Multi-annual Financing Agreement (MAFA), form the basis of the system used to provide reasonable assurance as to the legality and regularity of expenditure charged to the Community budget. In this context, the Commission considers that the main risks are adequately covered.

STAGES IN THE IMPLEMENTATION OF SAPARD

11. The Sapard budgets for 2000-2004 were drawn up on the basis of the most reliable information available at that time. The sizeable challenges posed by the need to set up an entirely new system, and the lack of experience of the Sapard countries in this area, meant that implementation took time but in most cases no longer than could be reasonably expected.

Sapard, unlike the Structural Funds, could not build on a stock of projects already in the pipeline as at 1 January 2000. For the sake of sound financial management and the protection of the financial interests of the Community, Sapard projects are eligible for selection only after the adoption of the Decision on conferral of management.

13.-14. While the main elements of the Commission's proposal on the Sapard Regulation (EC) No 1268/1999 were maintained, the text of the proposal was subject to ongoing discussions (including discussions on budget headings) until the final stage of adoption of the Sapard Regulation. As long as the legal uncertainty remained, the Commission was not in a position to draw up the final legal provisions for the implementing arrangements.

Following adoption of the Regulation, a working group prepared the basic provisions for the financial management of Sapard within a few months. These were adopted by the Commission on 26 January 2000.

The reason for this strategy was the novelty of the approach and the fact that this was the first time external aid was managed on a fully decentralised basis. The detailed steps and the time required for elaborating and agreeing the financial implementing arrangements are outlined in the Commission's Sapard Annual Report 2000.

These steps involved the adoption of the implementing Regulation (adopted on 18 April 2000), the elaboration and adoption of the Multi-annual Financing Agreement (MAFA) and the 2000 Annual Financing Agreement (AFA) by the Commission (adopted on 29 November 2000), and the negotiation of bilateral agreements (MAFA and AFA) with each of the 10 Sapard countries (all agreements were signed between 18 December 2000 and end of March 2001).

16. The Commission has, on various occasions, advised Sapard countries to avoid unnecessary administrative procedures not required by the MAFA, where appropriate via seminars, meetings or letters.

The Sapard systems are designed by the national authorities not only on the basis of the accreditation criteria but also taking into account national legislation and their knowledge of the risk areas in their countries. Stricter rules are necessary in some situations to protect the financial interests of the Community (see point 20 concerning double checks).

17. The capacity of Romania to spend EU funds has been the subject of ongoing discussions and exchange of letters between the Commission and Romania. Although the Romanian Sapard Agency has committed a large amount, the Commission is closely monitoring the situation (because of the low uptake in terms of payments) and providing advice as appropriate to reduce bottlenecks and risks in the procedures.

18. The Commission has formally addressed this issue with Poland on several occasions, during bilateral meetings and at the Monitoring Committee meetings. For example, the Commission urged the Polish authorities to 'review the elements of Polish legislation which could slow down a smooth implementation of the programme'. However, the choice remains with the country concerned. The Commission cannot prevent Sapard countries from applying their own internal administrative arrangements as long as the Sapard rules are respected.

Notwithstanding the stricter national provisions for contracting and payments, Poland expects to commit all available funds for 2000-2003 to final beneficiaries.

19. The Lithuanian authorities acknowledge this situation and state that they recruited additional staff for project evaluation.

20. The Commission considered that these additional checks were essential to protect the financial interests of the Community.

21. The Commission refers to its reply to point 35.

22.-23. Although the Commission did not formally prepare such an analysis it actively monitored the implementation process and provided advice to the relevant agencies in the Sapard countries.

The Commission will consider including such an analysis in the synthesis evaluation planned in 2004, which will also summarise the findings of the mid-term evaluations.

The Commission agrees that such an analysis could be useful if similar exercises were to be prepared in the future.

24.-25. The budgets for the first three years were based on the most reliable but limited information available at the time. In this context the Commission reiterates its remarks to point 2.39 of the Court's 2002 Annual Report in which the reasons for the under-utilisation of the budgets are stated. One of the reasons for not fully utilising the budget was that greater priority was given to firm management of appropriations.

Payments made in 2003 under Sapard represent 61 % of the available payment appropriations in the 2003 budget. Payment applications received during the fourth quarter indicate that payment execution has now reached cruising speed.

DECENTRALISED IMPLEMENTATION

27. For the Commission it was essential for the Sapard countries to be able to gain experience of the management and control system used under EAGGF from running Sapard to protect the financial interests of the Community after accession when EAGGF expenditure in the new Member States is expected to be EUR 4 billion in 2005 and rising.

28.-30. Sapard was originally conceived as a seven-year programme, irrespective of the politically set targets for accession. For countries joining the EU during this seven-year period, Article 15 of Regulation (EC) No 1268/1999 sets out that Sapard countries shall not receive support on accession to the EU.

32.-33. The Commission considers that it has allocated a sufficient number of qualified staff, in the Sapard Unit as well as in the services responsible for overseeing the accreditation process and carrying out audits, to ensure proper monitoring and financial management and control of the use of Community funds in the Sapard countries.

Desk officers in the Commission Sapard unit are responsible, as a general rule, for only one programme of a Sapard country. Only very experienced and qualified Commission officials are responsible for two programmes. The Commission allocated more staff to Sapard than to the Member States programmes where in many cases desk officers are responsible for more than two programmes.

The most experienced staff member of the Commission's Sapard unit, together with the Deputy Head of Unit, monitored the Bulgaria and Romania Sapard programmes until the end of 2003.

34. The Commission could not give a 'commitment to speed up implementation' due to the reasons the Court rightly cites. Yet it offered to give any help to the Sapard countries which could speed up implementation, e.g. speedily adopting justified programme amendments, sending advice and interpretation letters, and conducting seminars. It also asked the countries to indicate possible opportunities to simplify the delivery system of Sapard without weakening the sound financial practices set up. All viable proposals were accepted via modifications to the MAFA or via changes in the relevant Regulations.

35. A key feature of the system set up is that the countries concerned first identify problems. In such instances the Commission has consistently provided guidance and advice to the Sapard countries. These actions have been described in detail in the Commission's Sapard 2000 to 2002 annual reports.

MAIN RESULTS OF SAPARD

36. By 31 December 2003, against the 2000-2003 allocation of EUR 2 183 million, the total commitment to final beneficiaries amounted to EUR 1 214 million (56 %), while actual payments made to beneficiaries totalled EUR 323 million (15 % of allocation). At this stage, in terms of the level of commitments made by the Sapard Agencies to the final beneficiaries, according to information received from the countries, at least seven countries out of the eight due to join the EU will be able to commit all available funds relating to the 2000-2003 period at the date of transition to the post-accession regime.

38.-40. The rule on the eligibility of VAT for EU part-financing applies to the Sapard countries as well as to the Member States receiving support under the Structural Funds.

The Commission will examine the impact of this after the programme has been completed. An assessment will be made in the framework of the clearance of accounts procedure, and the appropriate conclusions will be drawn.

41.-43. The Commission is of the opinion that this balance between measures in the programmes is consistent with the objectives of Sapard under Article 1(2) of Council Regulation (EC) No 1268/1999 already mentioned in point 2 of the report, with the provisions under Article 4(3), which provides that '... priority is given to measures to improve market efficiency, quality and health standards and measures to create employment in rural areas ...', and with the commitments adopted in the Accession Partnership pursuant to Article 6 of Regulation (EC) No 1268/1999.

Article 4(3) of Regulation (EC) No 1268/1999 places the Sapard programmes on two pillars — market and employment. The objectives of Sapard as set out in Article 1 provide that these two pillars contribute to the 'implementation of the *acquis*' and to 'sustainable adaptation of the agricultural sector'.

The programmes approved by the Commission contain a well-balanced set of different measures which meet these conditions.

These measures were therefore considered, by both the Commission and the Sapard countries, to be ones that should be implemented as a priority, to assist in the restructuring of the agri-food sector and in the countries' preparation for the application of the *acquis*.

It is normal and inevitable that measures which can be directly linked to the sustainable adaptation of the agricultural sector, such as 'investments in agricultural holdings' and 'processing and marketing', modernise production methods and lead also in certain cases to an increase in production at project level. On the other hand, measures under 'diversification' are aimed at creating sustainable income possibilities outside agriculture. While the Court found little evidence of any effect on the quality, health or environmental standards, the Commission considers that increased or modernised production at project level is not incompatible with improvement of standards. All the entrepreneurs in the Sapard countries were well aware that continued profitability relies on meeting the minimum standards of the EU. All the new equipment meets these standards.

A final analysis can be made only after the programme is implemented in full.

44. The meeting of standards is not incompatible with commercial investment. Commercial investment normally sets the example for the private sector and thus serves as a pacesetter for rural development.

45. Investments in the milk and meat sector were low due to the depressed market situation in particular in key markets, like Russia. The first substantiated information on the implementation of a significant set of measures was included in the 2002 implementation reports from five countries and now in the mid-term evaluation reports for the 10 programmes.

Once the implementation reports were received, the Commission asked for more detailed information and advised countries to refocus the programmes whenever necessary.

46. The Commission services have also identified certain problems with the respect of minimum standards in the Sapard countries, and have made recommendations for improvements in systems and controls.

47. The Commission considers that increasing production capacity at project level is compatible with improving standards and the need for restructuring to improve market efficiency (see also replies to points 41 to 45).

48. See reply to point 41: the employment problem in rural areas cannot be seen separately from the other measures of a rural development plan.

The overall impact on job creation cannot be assessed by counting the number of jobs declared by project beneficiaries in their application form. This element can only be fully assessed in the evaluation studies, once the programme has been completed.

49. There is no commonly agreed definition of the term 'rural areas'. To confine this definition to 'population density' is not possible. Therefore, as in the Member States programmes, each of the Sapard programmes contains a definition of 'rural areas' according to the national standards of the country concerned.

For example, Bulgaria lays down in its programme that 'rural areas are the municipalities which do not have on their territory a town with population above 30 000 people and where the municipality population density is below 150 people per km². All settlements in the municipalities identified as rural areas are settlements belonging to rural areas.'

50.-51. The Commission considers it has reported on all relevant elements in its annual reports on Sapard implementation.

The Commission's annual Sapard report contains contributions made by the Sapard countries with an analysis of these assessments. The Commission will nevertheless consider how to take account of the Court's remarks in drafting future reports.

53. Phare provided assistance to the Sapard countries to set up structures able to implement the *acquis*, including implementing arrangements for Sapard. Yet the main task of setting up implementation systems to transfer EU funds was up to the management of Sapard through the procedures of conferral of management, accreditation of measures etc.

54. Expenditure available under EAGGF after accession made it essential that the Sapard countries gain experience in managing this type of measure.

55. The agri-environment measure was a facility for the Sapard countries to gain administrative experience through pilot actions, and was not one of the most important measures needed to restructure the agricultural sector and prepare for accession.

56. With the exception of Slovenia, which had already implemented an advanced national scheme, the complexity of the agri-environmental measures and their lack of experience meant that the Sapard countries were not able to present detailed agri-environmental measures at the same time as the rest of their programmes. In 2000 the Commission began to identify the main environmental key facts of each country and the relevant aspects available in each programme and to draft guidelines to support the Sapard countries. The guidance paper that emerged was the subject of a seminar in Brussels on 12 and 13 November 2001. The final formulation of this guidance paper was officially transmitted to all Sapard countries on 21 December 2001.

This allowed the approval of agri-environmental measures for six countries in 2002 and 2003, and conferral of management has been granted to the Czech Republic and Slovakia. Even if the conferral of management has not been granted to the other countries, the experience they gained is important because the approved schemes are transposable to the post-accession rural development programmes.

57. In the particular case of agri-environment, the objective was limited to avoid financing large agri-environment schemes which could have exhausted the Sapard budget without reaching their main objectives. For this reason, the Commission decided that this measure could be only applied at pilot level with the purpose of developing experience in agri-environment implementation.

Given the complexity of the measure, calculation of cost, income lost and premium, the Commission is of the opinion that the Sapard countries have gained valuable experience through the programming exercise and most countries are now in a good position to readily implement these measures under the new programmes.

ASSESSMENT OF SYSTEMS SET UP IN SAPARD COUNTRIES

58. The definitive delegation of management is not a priority for either the Commission or the candidate countries, as specified by Section A, Article 4(4) of the MAFA.

60. Prior approval of the systems by the Commission is required by Article 12 of Regulation (EC) No 1266/99.

63. The Commission has encouraged the Sapard countries to use the experience from the Sapard agency to set up their paying agency and welcomes the fact that they intend to do so.

66. Up to 31 March 2004, the Commission examined 107 files in eight Sapard countries and visited 36 projects on the spot. In some cases the Commission has also identified that the documentation of checks needs to be improved and has made appropriate recommendations. However, extensive evidence has been found of completed checklists and handwritten reports giving sufficient detail of the work performed. These results indicate that the situation is improving since the Court's audit.

67. The conformity audits performed by the Commission services found several examples of comprehensive verification of the economic viability.

The Commission considers that this is not a systematic problem for all Sapard countries, but will keep the matter under review.

69. The knowledge and skills of senior managers and other key managers in both the Sapard Agency and the regional offices were thoroughly checked during a number of interviews before the delegation of management was conferred. This gave the Commission reasonable assurance as to the abilities of staff. Following the Court's comments in its 2001 Annual Report (see point 6.19), the Commission has further stepped up the documentation on these checks (principally curriculum vitae, job descriptions, declarations of independence and impartiality).

The quality of the staff in place has enabled the accredited systems to operate in a way which may generally be regarded as satisfactory.

According to the Lithuanian authorities, the results of each public competition are recorded in protocols, which are archived for three years.

Nevertheless, for the Sapard countries the Commission will continue to follow up this issue.

70.-76. Checks on compliance with health and environmental standards, which are an integral part of the *acquis communautaire*, are the responsibility of the relevant national authorities. The countries involved verify the respect of minimum standards as part of their national controls, which are carried out independently of whether or not Sapard aid has been received.

In Lithuania, an applicant presents with the payment claim documents from these authorities confirming that the project implemented complies with all Community standards.

The Polish authorities have said that the investment supported by Sapard met all the relevant EU standards. However, the whole holding complied with only 74 % of the standards.

The Commission has also identified certain problems with the respect of minimum standards in the Sapard countries. They have made recommendations for improvements in systems and controls.

77.-79. In the Commission's view, the term 'normal commercial conditions' is best evaluated at national level. Although the Court may consider that higher interest rates could have been obtained in certain cases, it is primarily for the national authorities to decide upon the appropriate day-to-day arrangements. For the acceding countries, it is sometimes more important to gain security for their deposits rather than the highest yield.

80. As a normal procedure in the clearance of accounts, and in cases like this which do not call into question the completeness, accuracy and veracity of the accounts, the follow up of the Commission's recommendations by the certifying body as well as by the paying agency and the national fund are to be assessed the following year.

This will be done as part of the 2003 Sapard clearance of accounts.

IMPLEMENTATION PROBLEMS IN SAPARD COUNTRIES

81. According to information from the Sapard countries, at this stage a sufficient number of support applications has been received by the Sapard agencies (including measures with a maximum aid rate of 50 %) to commit in at least seven out of the eight acceding countries all available money for the 2000-2003 period at the date of transition to the post-accession regime. In Bulgaria the most recent information indicates that the full amount available during the whole 2000-2007 period of the programme under the measures concerning investments in agricultural holdings and in processing and marketing will soon have been committed.

82. The Commission advised the Sapard countries to also make interim payments on expenditure incurred, according to the progress of the project. It has also encouraged the Sapard agencies to shorten the interval between expenditure claims being registered and aid being paid.

83.-84. The mid-term evaluation reports of the programmes also confirm the analysis of the Court that, amongst other things, the lack of appropriations for part-financing may be one of the reasons for the initial slow absorption under the Sapard programmes. Poland has at this stage informed the Commission that it will not accept any further applications, as the number of registered projects already exceeds the amounts available under the programme (see point 36).

The Commission is aware of the problem highlighted and has discussed it with the international financing institutes and the applicant countries during the process of programming. The Commission, with the aid of Phare funds, is supporting a project to improve access to credit for SMEs in Sapard countries, which should help widen access to Sapard.

However, in its answer to point 2.41 of the Court's 2002 Annual Report the Commission referred to the problem that, even when credit is available, some beneficiaries cannot or are reluctant to take out mortgages on property, and other matters of unclear title of ownership, in particular of land, also play a part.

85. In its reply to the notification of this scheme the Commission asked for further details to give an opinion on the respect of the competition rules. According to the Bulgarian authorities the Sapard agency recently decided not to implement the scheme due to the difficulty of calculating the exact amount of state aid included in this scheme. Yet, based on the findings of the mid-term evaluation report, the Commission will urge Bulgaria to proceed with this scheme and to make it compatible with the Community competition rules.

In order to facilitate the application of national credit schemes the Commission, in its recent proposal for a modification of Regulation (EC) No 1268/1999, included a provision that by 'determining the rate of public aid account shall not be taken of national aid of a nature to facilitate access to credits granted without the benefit of any Community contribution provided under the present instrument'.

See also comments under point 82 concerning commitments in Bulgaria.

86. The Commission encourages the Sapard countries to use such schemes as long as they respect Community competition rules and aid intensities provided for in the Sapard Regulation.

87. In the interests of sound financial management the Commission agreed with the Sapard countries in the framework of MAFA not to pay the invoices directly to contractors but to reimburse expenditure borne by the final beneficiaries.

Romania has been advised to pay in instalments and has now introduced this possibility.

As soon as the Commission became aware of this problem it asked the Lithuanian authorities for more information.

According to the Lithuanian authorities, the Agency promptly collected confirmation documents (payment orders and bank statements) from all the municipalities that received support from the Sapard Programme. The financial risk to the Community has thus been addressed. Lithuania has now changed its system to comply with MAFA.

88. The Commission regrets very much that this practice was not applied in all countries. It strongly advised them on various occasions to use this facility but it is up to the Sapard countries to decide whether they wish to follow such advice.

89. The Commission will monitor the issue via the usual channels.

90. Whenever any of these problems became evident the Commission immediately provided the necessary advice and took appropriate steps to ensure that solutions were found. The ongoing discussion of the mid-term evaluation reports provides a further opportunity to react to these problems.

92. The Commission agrees that the period for providing missing documents must be long enough to cover the issue of new documents and the resubmission of documents with the necessary (supplementary) information. It will be up to the Sapard countries to define the adequate time period. The conclusions of the mid-term evaluation could be useful in defining this period.

93.-94. The Sapard countries generally experienced technical and procedural difficulties during the initial period of implementation resulting in delays in processing applications and payment claims. Although there are still certain problems in some countries, overall the situation has improved substantially.

95. Under the system of decentralised management the Commission's influence on the implementation procedures applied in the Sapard countries is limited.

Whenever necessary and possible the Commission gave advice on how to simplify and streamline procedures within the provisions laid down in the Sapard Regulations and in the MAFA. However, the countries themselves decide whether to follow this advice.

96.-97. A key criterion is that all beneficiaries must prove economic viability. Smaller, economically unviable farms will therefore not be targeted by the programme. This is a key element of the objective to help restructure the agricultural sector.

The Commission is aware of the problem of lack of own resources and of the difficulties in obtaining credit. It has discussed these issues with the international financing institutes and the Sapard countries during the process of programming and implementation. The Commission, with the aid of Phare funds, is supporting a project to improve access to credit for SMEs in Sapard countries, which should help widen access to Sapard. This project has recently been extended with a specific sub-window focusing on credit institutions serving farmers and small rural businesses. It also encourages the candidate countries to use such national credit schemes as far as they are respecting Community competition rules and aid intensities of the Sapard Regulation.

In order to facilitate the application of national credit schemes the Commission, in its recent proposal for an amendment of Regulation (EC) No 1268/1999, included a specific provision in this respect (see reply to point 85).

As at 31 March 2004, almost 13 000 projects are to be implemented by the Sapard countries.

ACTION REQUIRED BY THE COMMISSION BECAUSE

98.-103. The Commission has found that the level of expenditure on general costs is limited and that the problems mentioned by the Court are restricted to a few Sapard countries.

Following its conformity audit in Bulgaria, and in the light of the Court's observations, the Commission recommended to the national authorities to implement a system allowing them to check that the amounts paid for this purpose are within reasonable limits in absolute value, and proportionate to the services effectively supplied in comparison to average costs charged for similar services in Bulgaria. The Commission notes that the Bulgarian authorities have identified various problems themselves and have taken action to prevent undue payments.

The Commission agrees that in most cases a payment of 12 % of the total investment for general costs would be too high.

Regarding the particular case referred to in paragraph 103, the Commission is working on this and other cases identified by the Court to recover any amount unduly paid.

104.-109. The Commission insisted on including the 'three-offer' rule for the sake of sound financial management. These three offers should be reasonably comparable. However, this system is not in any way similar to public tendering. The beneficiary retains a free choice of supplier.

In certain circumstances it might be difficult to obtain three entirely comparable offers. For example the choice of machinery is often made on the basis of information regarding qualities and prices, which could be obtained from different sources (agricultural exhibitions, regional seminars, direct contacts with suppliers). Other issues which could influence the choice are previous experiences gained with a particular make, distance to the closest point of repair or service, reaction time or the price of spare parts after the expiry of the warranty period. The rule of submitting three quotations can provide some evidence that the final beneficiaries have searched for at least three alternatives on the basis of which a choice has been made.

The cost element is only one of the factors to be taken into account in assessing sound financial management. Both the quality of the goods purchased and the services provided, and securing the results expected in terms of the costs borne form part of this analysis. The Commission's opinion is that the provision of an adequate after-sales service, even though it cannot be part-financed, increases the life of the investment financed and is an acceptable justification for the choice of supplier. In the case of private beneficiaries, the Commission considers that, in addition to the three prices system, the fact that the beneficiaries have to bear part of the investment also helps meet the criteria of economy and cost/efficiency.

The Court's findings do not concern the acceptability of excessive invoices, i.e. an invoice where the price paid is excessive in terms of the value of the goods or service provided, which is not the case in this instance.

Conformity audits undertaken by the Commission revealed that comparison to reference prices is done, at least to some extent, in Bulgaria, Latvia, Slovenia and the Czech Republic. In countries where this was not done, the Commission has made appropriate recommendations.

Offers do not need to be entirely comparable under private purchasing. This does not mean that they are of little value. Nevertheless, the Commission agrees with the Court that a justification should always be received and examined if the beneficiary does not select the cheapest offer. In the cases where this procedure was not found to be fully or effectively in place recommendations for improvement have been made. However, in most cases the Commission has obtained evidence that justifications are given if the cheapest offer is not chosen. It will recommend that this is done by Sapard systematically.

In Bulgaria, the Court has identified one case where the general costs exceeded EUR 10 000 without three offers. As stated above, this case is subject to examination under the clearance of accounts procedure.

On the basis of its detailed examination of payments in eight Sapard countries so far, the Commission did not find widespread failures of the Sapard control and management system.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

110. While the main elements of the Commission's proposal on the Sapard Regulation (EC) No 1268/1999 were maintained, the text of the proposal was subject to ongoing discussions (including discussions on budget headings) until the final stage of adoption of the Sapard Regulation. As long as the legal uncertainty remained the Commission was not in a position to draw up the final legal provisions for the implementing arrangements.

Following adoption of the Regulation, a working group prepared the basic provisions for the financial management of Sapard within a few months. These were adopted by the Commission on 26 January 2000.

The reason for this strategy was the novelty of the approach and the fact that this was the first time external aid was managed on a fully decentralised basis. The detailed steps and the time required for elaborating and agreeing the financial implementing arrangements are outlined in the Commission's Sapard Annual Report 2000.

111. Although the Commission did not formally prepare such an analysis, it actively monitored the implementation process and provided advice to the relevant agencies in the Sapard Countries.

112. The Commission has, on various occasions, advised Sapard countries to avoid unnecessary administrative procedures not required by the MAFA, where appropriate via seminars, meetings or letters.

The Sapard systems are designed by the national authorities not only on the basis of the accreditation criteria but also taking into account national legislation and their knowledge of the risk areas in their countries. Stricter rules are necessary in some situations to protect the financial interests of the Community (see point 20 concerning double checks).

- The Commission agrees with the statement and believes it does follow this approach to the extent possible in the light of the development in the adoption of the legal basis.
- The Commission agrees that such an analysis could be useful if similar exercises were to be prepared in the future.

113. It is a key feature of the systems set up that it is for the Sapard countries to identify problems in the first instance. The Commission considers that it has allocated a sufficient number of qualified staff, in the Sapard Unit as well as in the services responsible for overseeing the accreditation process and carrying out audits, to ensure proper monitoring and financial management and control of the use of Community funds in the Sapard countries. The Commission has consistently provided guidance and advice to the Sapard countries. These actions have been described in detail in the Commission's Sapard annual reports for 2000 to 2002.

- The Commission is of the opinion that it has taken all reasonable steps to encourage best practice by providing advice to all countries, where appropriate, on specific issues raised and by liaison with each country via letters, seminars and bilateral meetings, as evidenced in the Commission's annual reports.

114. The budgets for the first three years were based on the most reliable, but limited, information available at the time. In this context the Commission reiterates its remarks to point 2.39 of the Court's Annual Report for 2002, in which the reasons for the under-utilisation of the budgets are stated. One of the major reasons for not fully utilising the budget was that greater priority was given to firm management of appropriations.

116. The current Regulations governing EAGGF Guarantee Section state clearly that the Member States are responsible for accrediting paying agencies.

Prior accreditation by the Commission would result in it taking responsibility for the systems established by the Member States. This runs counter to the principle of shared management in which the Member states implement Community policies and the

Commission verifies the respect of these rules, with the possibility to make financial corrections in cases of non-respect.

The Commission remains confident that the current system remains effective.

117. A final and balanced analysis concerning the impact of the programme (and, in particular, achievement of the objectives) can only be made when the programme has been implemented in full.

118. The Commission considers that increasing production capacity at project level is compatible with improving standards and the need for restructuring to improve market efficiency.

The Commission is following up on the development in uptake through the monitoring data and the annual implementing reports. It followed the procedures provided for in Article 8(b) of the MAFA during the review of the five annual implementation reports due by the end of June 2003 to follow up on any imbalances or other developments where data indicated a tendency to deviate from the objectives identified in the programmes. The Commission will follow the same procedure during the review of the implementation reports due from all 10 countries by the end of June 2004.

119. Although the Commission has also identified weaknesses in some cases and has made recommendations for improvements, it considers, based on its own audits up to March 2004, that the position has improved since the Court's audit. Where necessary these recommendations will be followed up under the clearance of accounts procedures.

120. The Commission has taken an initiative to help address this problem through the Phare-funded project to improve access to credits for farmers and small rural businesses, and proposed modifications to the Sapard Regulation (EC) No 1268/1999 to facilitate the application of national credit schemes.

— The Commission agrees that a more limited number of key measures should be considered. It is however of the opinion that a system of loans and guarantees to replace or supplement existing measures should not be recommended. The provision proposed in the amendment of Regulation (EC) No 1268/1999 to facilitate the use of national credit schemes would, if approved by the Council, provide the necessary flexibility to the Sapard countries.

121. According to the Sapard regulation, the objectives of the programme are to contribute to the implementation of the

acquis communautaire concerning the common agricultural policy and related policies, and to solve priority and specific problems for the sustainable adaptation of the agricultural sector and rural areas in the countries.

An essential part of the first objective is to establish a good administrative capacity enabling the demanding tasks of rural development policy implementation to be carried out according to the principles of sound financial management. This is in line with the European Parliament resolution accompanying the 1999 discharge.

The sizeable challenges posed by the need to set up an entirely new system, and the lack of experience of the Sapard countries in this area, meant that this process took time, but in most cases no longer than could be reasonably expected. The Commission is pleased to note that the Court considers that its decision to opt for a decentralised approach was correct, and that it found that the Sapard systems set up generally work well in practice.

The Commission believes that the large number of projects contracted (almost 13 000 already by the end of 2003) will contribute substantially to the achievement of the second objective. Nevertheless, a final and balanced analysis concerning the impact of the programme (and, in particular, achievement of the objectives) can only be made when the programme has been implemented in full.

Regarding measures still to be accredited, the Commission shares the Sapard countries' view that priority should be given to ensure efficient implementation of the measures already accredited to enhance financial absorption, before working on the accreditation of additional measures.

The agri-environment measure was a facility for the Sapard countries to gain administrative experience through pilot actions and was not one of the most important measures needed to restructure the agricultural sector and prepare for accession.

The Commission is aware of the problem facing small undertakings, namely lack of own resources, and of the difficulties in obtaining credit. A key criterion of Sapard is that all beneficiaries must prove economic viability. Smaller, economically unviable farms will therefore not be targeted by the programme. This is a key element of the objective to help restructure the agricultural sector. However, the Commission is supporting a project (with the aid of Phare funds) to improve access to credit for SMEs in Sapard countries, which should help widen access to Sapard.