I

(Tagħrif)

IL-QORTI TA' L-AWDITURI

RAPPORT SPEĊJALI Nru 2/2004

dwar l-għajnuna mogħtija qabel l-adeżjoni

ĠIE AMMINISTRAT TAJJEB IS-SAPARD?

flimkien mar-risposti tal-Kummissjoni

(skond l-artikolu 248, paragrafu 4 (2), KE)

(2004/C 295/01)

WERREJ

	paġna	*Paragrafu*
SOMMARJU EŻEKUTTIV	I-XI	3
INTRODUZZJONI	1-10	4
X'inhu s-Sapard?	1-7	4
Kif ivverifikajna s-Sapard?	8-10	5
STADJI FL-IMPLIMENTAZZJONI TAS-SAPARD	11-25	5
Somon kbar tal-fondi disponibbli baqgħu mhux użati	11-12	5
minħabba ż-żmien li kien hemm bżonn biex jittella' l-programm	13-15	6
u minħabba dewmien fl-implimentazzjoni mill-pajjiżi Sapard	16-21	6
Stadji prinċipali għadhom ma ġewx analizzati sabiex ikun hemm tagħlim	22-23	7
U l-baġits na ntużawx kollha	24-25	7
IMPLIMENTAZZJONI DEĊENTRALIZZATA	26-35	7
Kienet għażla tal-Kummissjoni	26-27	7
Imma n-nuqqas ta' preparazzjoni mill-Kummissjoni u l-ftit żmien wasslu għal diffikultajiet bid-deċentralizzazzjoni	28-30	8
u t-tmexxija tal-Kummissjoni mhux dejjem kienet tajba għall-bżonnijiet tal-pajjiżi Sapard	31-35	8
RIŻULTATI PRINĊIPALI TAS-SAPARD	36-57	8
Impatt limitat fi 8 minn 10 pajjiżi	36-37	8
VAT inkluża bħala nfiq eliġibbli ma tissodisfax l-objettivi tas-Sapard	38-40	9
Kien hemm ftit kontribuzzjoni sabiex jinkisbu "in-normi ta' l-UE"	41-47	9
Il-miri mhux dejjem kienu ċari	48-49	10
u r-rapporti fuq l-objettivi u l-prijoritajiet mill-Kummissjoni ma kinux kif meħtieġa	50-51	10
Il-Bini ta' istituzzjonijiet kien pożittiv ħlief għall-agri-ambjentali	52-57	10

	paġna	Paragrafu
VALUTAZZJONI TA' SISTEMI MWAQQFA FIL-PAJJIŻI APPLIKANTI	58-80	11
Approvazzjoni minn qabel tas-sistemi tiggarantixxi sistemi b'kontoll finanzjarju iebes	58-60	11
Ġeneralment is-sistemi kienu qed jaħdmu fil-prattika	61-65	11
imma kien hemm nuqqas ta' elementi sodi fil-fajls	66-67	12
S-Sistemi tas-Sapard iddependlw minn sistemi oħra li kienu iktar dgħajfa	68-76	12
u r-regoli nazzjonali fuq l-interess kienu inkompatibbli mar-regoli tas-Sapard	77-80	13
PROBLEMI TA' IMPLIMENTAZZJONI FIL-PAJJIŻI SAPARD	81-97	13
Il-benefiċjarji potenzjali għandhom nuqqas ta' riżorsi u diffikultà sabiex jakkwistaw kreditu	81-90	13
u kien hemm ħafna proċeduri amministrativi	91-95	14
li għen biex benefiċjarji li huma finanzjarjament b'saħħithom biss kienu appoġġjati	96-97	15
AZZJONI MEĦTIEĠA MILL-KUMMISSJONI MINĦABBA	98-109	15
Regoli u verifiki biżżejjed jiriżultaw f'użu ħażin tal-fondi destinati għall-infiq fuq spejjeż ġenerali	98-103	15
u hemm nuqqas ta' assigurazzjoni li r-regoli fuq l-appalt privat jiggarantixxu li l-flus qed kunu użati sew	104-109	16
KONKLUŻJONIJIET U RAKKOMANDAZZJONIJIET	110-121	16
Anness 1 Analażi tal-kontribuzzjonijiet ta' l-UE għas-snin 2000-2003 għal kull pajjiż u għal kull tip ta' benefiċjarju prinċipali u miżura		18
Annex 2 Lista ta' proġetti riveduti		19
Ir-risposti tal-Kummissjoni		23

SOMMARJU EŻEKUTTIV

I. Il-Programm Speċjali ta' Adeżjoni għall-Agrikoltura u Żvilupp Rurali (Sapard) huwa l-ewwel programm estern ta' għajnuna li hu implimentat b' mod iddeċentrallizzat. L-objettivi tal-programm huma li jikkontribwixxu fl-impleminazzjoni ta' l-*acquis* tal-Komunità u biex isolvu problemi għall-adattament fis-settur agrikolu u fiż-żoni rurali fl-għaxar pajjiżi li jibbenifikaw mill-għajnuna Sapard ([1]). Dawn l-għaxar pajjiżi ħa jkunu msejħin minn hawn il quddiem bħala "il-pajjiżi Sapard". Minħabba ż-żieda kbira fil-*baġit* ta' qabel l-adeżjoni, għal liema, is-Sapard kellu jkun immaniġġjat minn strutturi ġodda fuq regoli ġodda, il-qorti għamlet verifika sabiex ikollha risposta għall-mistoqsija: "Ġie amministrat tajjeb is-Sapard?" (ara l-paragrafi 1-10).

II. Ir-risposta għal dik il-mistoqsija hija li t-tmexxija kienet ta' kwalità differenti. Avolja kien hemm dewmien sostanzjali sabiex is-Sapard jibda' jaħdem, xi dewmien kien ikkaġunat minn n-nuqqas tal-Kummissjoni li tippjana l-iktar kmieni possibli. Madanakollu, r-rata ta' ħeffa fl-implimentazzjoni tas-Sapard żdietet imma l-objettivi l-aktar importanti man tlaħqux sa l-aħħar tas-sena 2003. Kien hemm dewmien fl-implimentazzjoni fil-biċċa l-kbira tal-pajjiżi Sapard minħabba, sa ċertu punt, in-nuqqas ta' gwida u konsultazzjoni mill-Kumissjoni u l-pajjiżi kienu qed jaffrontaw proċess ta' tagħlim diffiċli, u certi miżuri ma ġewx attivati.

III. Proporzjonijiet kbar ta' fondi disponibbli baqgħu ma ntużaw u l-*baġits* kienu sistemikament mhux użati kollha għax kien hemm bżonn żmien konsiderevoli sabiex jittella' u jiġi implimentat is-Sapard. Prinċipji dettaljati u regoli fuq l-implimentazzjoni ma kinux lesti meta l-Kunsill adotta r-Regolament tas-Sapard f'Ġunju ta' l-1999. Kien hemm bżonn li jitwaqqfu sistemi fil-pajjiżi Sapard, li ħadu ħafna żmien f'ċerti każi, li għalihom il-Kummissjoni ma analizzatx ir-raġuni ta' dan id-dewmien. Minn meta beda is-Sapard fil-pajjiżi involuti, ħafna proċeduri amministrativi, iktar stretti milli huwa meħtieġ mir-regoli Sapard, ostakolaw implementazzjoni rapida u effiċenti tal-programm (ara l-paragrafi 11-25).

IV. L-għażla tal-Kummissjoni għall-implimentazzjoni deċentralizzata kienet tajba minħabba n-numru kbir ta' proġetti li probabbli kellhom jiġu ffinanzjati, imma kkalkulat b'inqas it-tul ta' żmien li kien hemm bżonn sabiex dan isir. Avolja l-Kummissjoni organizzat seminars u kellha kuntatti oħra mal-pajjiżi Sapard, it-tmexxija deċentralizzata għas-Sapard ma tiggarantix li l-problemi ta' implimenazzjoni huma identifikati u investigati birreqqa b'mod attiv u sistemikament. Minħabba f'dan, l-aħjar metodi ma kinux applikati fil-pajjiżi Sapard (ara l-paragrafi 26-35).

V. Fl-ewwel erba' snin ta' implimentazzjoni, 323 miljuni euro (14,8 %) biss tal-*baġit* disponibbli ta' 2 183 miljuni euro ġie mħallas lill-benefiċjarji finali. Minħabba l-livell baxx ta' nfiq waqt il-perjodu ta' qabel l-adeżjoni, li għal tmienja mill-għaxar pajjiżi benefiċjarji dan il-perjodu huwa mill-1 ta' Jannar 2000 sa l-1 ta' Mejju 2004, kien hemm biss kontribuzzjoni minuri għall-objettivi definiti għas-Sapard. Għall-Bulgarija u r-Rumanija, li l-perjodu ta' qabel l-adeżjoni huwa mistenni li jdum sa l-1 ta' Jannar 2007, impatt ikbar huwa mistenni. Fil-Polonja, Sapard ser iħallas mill-inqas 17,7 miljun euro fil-forma ta' VAT lill-*baġit* tal-istat li ma jikkontribwix għall-objettivi tas-Sapard (ara l-paragrafi 36-40).

VI. L-ewwel riżultati ta' proġetti kompluti juru li l-flus għall-proċess ta' l-agrikoltura ġew ġeneralment użati fuq proġetti li jżidu l-kwantità tal-produzzjoni agrikola, iktar milli fuq proġetti li jtejbu l-kwalità tal-produzzjoni argrikola (tilħaq in-normi ta' kwalità u ta' saħħa u l-protezzjoni ta' l-ambjent) (ara l-paragrafi 41-47).

VII. Il-Kummissjoni ma rrapportatx fuq kemm is-Sapard laħaq objettivi sew, imma minflok iffukat fuq il-bini ta' istituzzjoni. Dan kien pożittiv, minħabba li s- Sapard jista' jipprovdi lill-amministrazzjonijiet nazzjonali esperjenza diretta fuq it-tmexxija ta' l-fondi ta' l-Ewropa wara l-adeżjoni. Madanakollu, għal waħda mill-miżuri l-iktar importanti wara l-adeżjoni, li hija l-agri-ambjentali, l-effett kien limitat (ara l-paragrafi 48-57).

VIII. Fil-qafas tas-Sapard, is-sistemi mwaqqfin mill-pajjiżi involuti jridu jiġu approvati minn qabel mill-Kummissjoni, fuq il-bażi tal-verifiki tagħha. B'hekk din tiżgura li sistemi definiti sew b' kontrolli prinċipali kienu mwaqqfa qabel kull pagament ta' fondi. Din il-kondizzjoni meħtieġa tikkostitwixxi differenza fondamentali ma' programmi ta' l-istess xotra fil-pajjiżi membri, li jistgħu jibdew bl-implimentazzjoni mingħajr dawn it-tip ta' verifiki u mingħajr l-approvazzjoni minn qabel tas-sistemi mill-Kummissjoni (ara l-paragrafi 58-60).

([1]) Dawn l-għaxar pajjiżi huma: l-Bulgarija, r-Repubblika Ċeka, l-Estonja, l-Ungerija, Latvia, il-Litwanja, il-Polonja, is-Slovakkja, is-Slovenja u r-Rumanija.

IX. Il-Qorti sabet li fis-sistemi Sapard il-konċetti prinċipali kienu inklużi, li l-proċeduri kienu ddokumentati tajjeb, li s-sistemi li kienu jeżistu fuq il-karti kienu ġeneralment qed jaħdmu fil-prattika u li fil-maġġoranza tal-fajls riveduti il-proċedura ta' l-iċċekkjar saret sew. Kien hemm madanakollu problema, li s-sistemi konnessi l-oħra, li kienu jipprovdu input lis-sistemi Sapard imma li ma rċevewx approvazzjoni minn qabel mill-Kummissjoni, ma kinux ta' l-istess kwalità. Dan kien partikularment il-każ fil-kontroll nazzjonali fuq il-konformità man-normi tal-kwalità, tas-saħħa u ta' l-ambjent, li nstabu li ma kinux biżżejjed (ara l-paragrafi 61-80).

X. Problemi prinċipali ta' implimentazzjoni kienu li benefiċjarji potenzjali kellhom nuqqas ta' riżorsi tagħhom, kellhom diffikultà biex jakkwistaw kreditu u kienu qed jaffaċċjaw ħafna proċeduri amministrativi. Ir-riżultat ta' dan kien li s-Sapard kienet tiffavorixxi il-benefiċjarji finanzjarjament b'saħħithom u organizzati aħjar b'kapital biżżejjed jew b'aċċess għall-kreditu. Għall-irziezet żgħar jew ditti kummerċjali li jkollhom jagħmlu sforz ikbar sabiex jilħqu n-normi, sabiex jimmodernizzaw u jżidu l-effiċjenza, din kienet tikkostitwixxi diffikultà kbira (ara l-paragrafi 81-97).

XI. Ir-regoli u l-kontrolli fuq l-appalt privat u fuq l-ispejjeż ġenerali ma kinux biżżejjed. Kontrolli effettivi sabiex ikun hemm prevenzjoni ta' l-aċċettazzjoni u l-ħlas ta' fatturi esaġerati ma sarux (ara l-paragrafi 98-109).

DAĦLA

X'inhu s-Sapard?

1. Il-Kunsill Ewropew tal-Lussemburgu ta' Diċembru 1997 ħa deċiżjonijiet biex jibda l-proċess tat-tkabbir bl-għan li jipprepara lill-pajjiżi applikanti għall-adeżjoni fl-Unjoni. Dan inkluda strateġija mtejba ta' qabel l-adeżjoni maħsuba li tippermetti lill-pajjiżi ta' l-Ewropa Ċentrali u tal-Lvant biex eventwalment isiru membri ta' l-Unjoni Ewropea u, għal dak l-iskop, li jallinejaw ruħhom sa fejn possibbli ma l-*acquis* tal-Komunità ([1]). Bħala parti mill-istrateġija ta' qabel l-adeżjoni, ġie deċiż li tiżdied b'mod sostanzjali l-għajnuna ta' qabel l-adeżjoni: flimkien mal-programm PHARE diġà eżistenti ([2]), din tikkonsisti fi strument strutturali u għajnuna għall-agrikoltura sa mis-sena 2000.

2. Għalhekk, il-Programm Speċjali ta' Adeżjoni għall-Agrikoltura u Żvilupp Rurali (Sapard — *Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*) inbeda fl-1 ta' Jannar 2000. Ir-Regolament Sapard ([3]) jispeċifika li l-għanijiet tal-programm huma li:

— Jikkontribwixxi għall-implimentazzjoni ta' l-*acquis* tal-Komunità dwar il-politika agrikola komuni u l-politiki relatati;

— Isolvi problemi ta' prijorità u li huma speċifiċi għall-addattazzjoni sostenibbli tas-settur agrikolu u ż-żoni rurali fil-pajjiżi applikanti.

3. Il-programm ġie amministrat taħt il-kapitolu 1 tat-titolu B7-0 (strateġija ta' qabel l-adeżjoni) tal-*baġit* ([4]). L-ammonti li tqiegħdu għad-dispożizzjoni ta' l-għaxar pajjiżi Sapard għas-snin 2000-2003 kienu ta' EUR 2 183 miljun ([5]). L-Anness 1 jipprovdi tqassim ta' dan l-ammont skond il-pajjiż.

4. Is-Sapard jagħti għajnuna minn fondi ta' l-UE u minn fondi nazzjonali sa 50 % lill-produtturi agrikoli (l-aktar għall-investimenti fuq l-irziezet f'magni agrikoli) u f'impjanti għall-ipproċessar (l-aktar għall-investimenti fit-tagħmir), u l-bqija (50 % jew aktar) huwa ffinanzjat mill-benefiċjarju ([6]). Fil-każ ta' komunitajiet lokali (għall-infrastruttura ta' l-iżvilupp rurali bħal toroq lokali u sistemi ta' drenaġġ) l-għajnuna Sapard hija sa 100 %. Fil-każijiet kollha (kemm jekk l-għajnuna pubblika mogħtija hija sa 50 % jew 100 %), l-UE tikkontribwixxi 75 % ta' l-għajnuna mħallsa, filwaqt li l-finanzjar konġunt nazzjonali jipprovdi l-25 % li jifdal.

5. Is-Sapard huwa uniku fis-sens li huwa l-ewwel programm ta' għajnuna esterna implimentat b'mod iddeċentralizzat. Dan aspett ifisser li ma hemm ebda approvazzjoni *ex ante* mill-Kummissjoni għall-għażla tal-proġett, għamla ta' offerti u għeluq ta' kuntratti ([7]). L-amministrazzjoni deċentralizzata fil-pajjiżi Sapard segwiet b'mod qrib is-sistemi stabbiliti fl-Istati Membri ta' l-UE, inkluża l-approvazzjoni mill-Kummissjoni ta' "Programm għall-Iżvilupp Agrikolu u Rurali" għal kull pajjiż Sapard.

([1]) Korp ta' liġi ta' l-UE li jistabbilixxi d-drittijiet u l-obbligazzjonijiet komuni li jorbtu lill-Istati Membri ta' l-Unjoni Ewropea.

([2]) Il-programm PHARE huwa l-ewwel strument ta' qabel l-adeżjoni u ġie mwaqqaf bir-Regolament tal-Kunsill (KEE) Nru 3906/89 tat-18 ta' Diċembru 1989 (ĠU L 375, tat-23.12.1989).

([3]) Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1268/1999 tal-21 ta' Ġunju 1999 (ĠU L 161, tas-26.6.1999) dwar l-appoġġ mill-Komunità għall-miżuri ta' qabel l-adeżjoni għall-agrikoltura u l-iżvilupp rurali fil-pajjiżi applikanti ta' l-Ewropa ċentrali u tal-Lvant fil-perjodu ta' qabel l-adeżjoni.

([4]) *Baġit* ġenerali ta' l-Unjoni Ewropea. Sa mill-2004, is-Sapard huwa amministrat taħt il-Kapitolu 05 tat-titolu 05 (Agrikoltura u żvilupp rurali) tal-*baġit*, u jinkludi biss allokazzjonijiet ġodda għall-Bulgarija u r-Rumanija.

([5]) Approprjazzjonijiet għar-rabta.

([6]) Il-livell ta' l-għajnuna pubblika huwa ddeterminat mit-tip ta' miżura jew proġett. Għall-investimenti li jiġġeneraw dħul l-livell massimu normali ta' l-għajnuna huwa 50 % ta' l-ispiża totali eliġibbli.

([7]) Kif definit fl-artikolu 12 tar-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1266/1999 tal-21 ta' Ġunju 1999 (ĠU L 161, tas-26.6.1999) dwar il-koordinazzjoni ta' l-għajnuna għall-pajjiżi applikanti fil-qafas ta' l-istrateġija ta' qabel l-adeżjoni.

Ir-Regolament tas-Sapard jistipola li l-programmi għandhom ikunu bbażati fuq pjanijiet li jagħmlu dawk il-pajjiżi, li għandhom jirrelataw għall-15-il miżura definiti fir-Regolament.

6. Kien hemm konċentrazzjoni fuq dawk il-miżuri li jiffokaw fuq investimenti fl-ipproċessar agrikolu (titjib ta' l-ipproċessar u t-tqegħid fis-suq ta' prodotti agrikoli, u l-investimenti fl-intrapriżi agrikoli) u dawk li jiżviluppaw iż-żoni rurali (żvilupp u titjib ta' infrastruttura rurali). Il-pajjiżi Sapard taw lil dawn prijorità akbar minn miżuri oħrajn possibbli bħal dawk għall-agri-ambjent, ix-xjenza ta' l-imsaġar u l-ħolqien ta' msaġar li għalihom allokaw biss erbgħa fil-mija tar-riżorsi kollha. *L-Anness 1* jagħti tqassim ta' l-allokazzjoni għat-tip ewlieni ta' miżura u benefiċjarju skond il-pajjiż.

7. Il-funzjonijiet ta' implimentazzjoni u ħlas fil-pajjiżi Sapard huma r-responsabbiltà ta' l-Aġenzija tas-Sapard. Il-benefiċjarji potenzjali jibagħtu applikazzjonijiet lill-uffiċċji lokali ta' din l-aġenzija. Organizzazzjoni separata fil-Ministeru tal-Finanzi, imsejħa l-Fond Nazzjonali, titlob u tirċievi ħlas mill-Kummissjoni, u tqiegħed il-fondi għad-dispożizzjoni ta' l-Aġenzija tas-Sapard.

Kif ivverifikajna s-Sapard?

8. Minħabba ż-żieda kbira fil-*baġit* ta' qabel l-adeżjoni b'mod ġenerali, li effettivament irdoppja mill-1999 sa l-2000 u li, għas-Sapard, kellu jiġi amministrat minn strutturi ġodda taħt regoli ġodda, il-Qorti ddeċidiet li tagħmel verifika li mmirat li tirrispondi l-mistoqsija: "Ġie amministrat tajjeb is-Sapard?" Ġew identifikati tliet għanijiet tal-verifika, li pprovat teżamina:

— is-sistemi ta' kontroll u amministrazzjoni tal-programm tal-Kummissjoni;

— il-kwalità tas-sistemi mwaqqfa fil-pajjiżi applikanti Sapard; u

— għażla, approvazzjoni u implimentazzjoni tal-proġett minn awtoritajiet nazzjonali u reġjonali.

Dawn l-għanijiet ippermettew lill-Qorti tanalizza jekk is-sistemi ta' amministrazzjoni u kontroll kinux effettivi u ġewx applikati b'mod raġjonevoli jew jekk kinux ikopru biżżejjed elementi.

9. Il-verifiki saru fil-Kummissjoni (DĠ Agrikoltura) u f'erba' pajjiżi Sapard (il-Bulgarija, il-Litwanja, il-Polonja u r-Rumanija). Saru verifiki dokumentarji għal kampjun ta' 76 proġett, li 42 minnhom ġew miżjura għall-għarrieda bejn Novembru 2002 u Settembru 2003. Il-proġetti fil-kampjun koprew il-miżuri ewlenin implimentati fil-ħin tal-verifika, li huma stess irrappreżentaw madwar 95 % tal-kuntratti kollha konklużi u pagamenti mħallsa f'dawn l-erba' pajjiżi [1]. Barra minn dan, l-elementi ewlenin tas-sistemi mwaqqfa fil-pajjiżi Sapard ġew eżaminati. L-impjegati ta' l-Istituzzjonijiet Supremi tal-Verifika tal-pajjiżi li nżaru ħadmu ma' u akkumpanjaw lill-awdituri tal-qorti.

10. Il-verifika tas-Sapard bniet fuq ir-riżultati ta' verifiki ta' qabel, li kienu ffukaw fuq it-twaqqif tal-programm u l-analiżi u s-sorveljanza mill-Kummissjoni tas-Sapard, li ġew pubblikati fir-Rapporti Annwali tal-Qorti [2]. Il-konklużjonijiet ewlenin kienu li ntuża żmien konsiderevoli fit-twaqqif ta' l-istrument Sapard, b'mod partikolari biex jiġu ċċarati u maħduma d-dettalji tal-bażi legali kumplessa, u li s-sistemi ta' amministrazzjoni u ta' kontroll ipprevedew verifiki inbiżżejjed f'żoni ta' riskju bħal ħatra ta' impjegati, prevenzjoni ta' għotja doppja ta' fondi, amministrazzjoni finanzjarja tajba, interessi tal-bank, u konformità ma' l-istandards minimi għall-ambjent, l-iġjene u l-benesseri ta' l-annimali.

STADJI FL-IMPLIMENTAZZJONI TAS-SAPARD

Somon kbar tal-fondi disponibbli baqgħu ma ntużawx

11. *Il-figura* turi l-istadji fl-implimentazzjoni tal-programm Sapard mill-ewwel proposta għal-leġiżlazzjoni sal-31 ta' Diċembru 2003. Il-kaxxi jagħtu informazzjoni meta tlestew il-passi ewlenin. L-ammonti indikati fit-taqsima "A" juru d-differenza bejn it-total tal-kontribuzzjoni finanzjarja Komunitarja fil-*baġit* ġenerali [3] u l-ammont totali li għalih ġew konklużi l-kuntratti mal-benefiċjarji. Id-differenza għalhekk tirrifletti l-ammont disponibbli fil-*baġit* li ma ntużax mill-pajjiżi Sapard minħabba ż-żmien meħtieġ biex is-sistemi tagħhom jiġu approvati, u, wara dan, id-dewmien f'dawk il-pajjiżi minħabba diffikultajiet fl-implimentazzjoni. Iż-żewġ problemi ewlenin dwar l-implimentazzjoni huma preżentati fil-paragrafi 81-95.

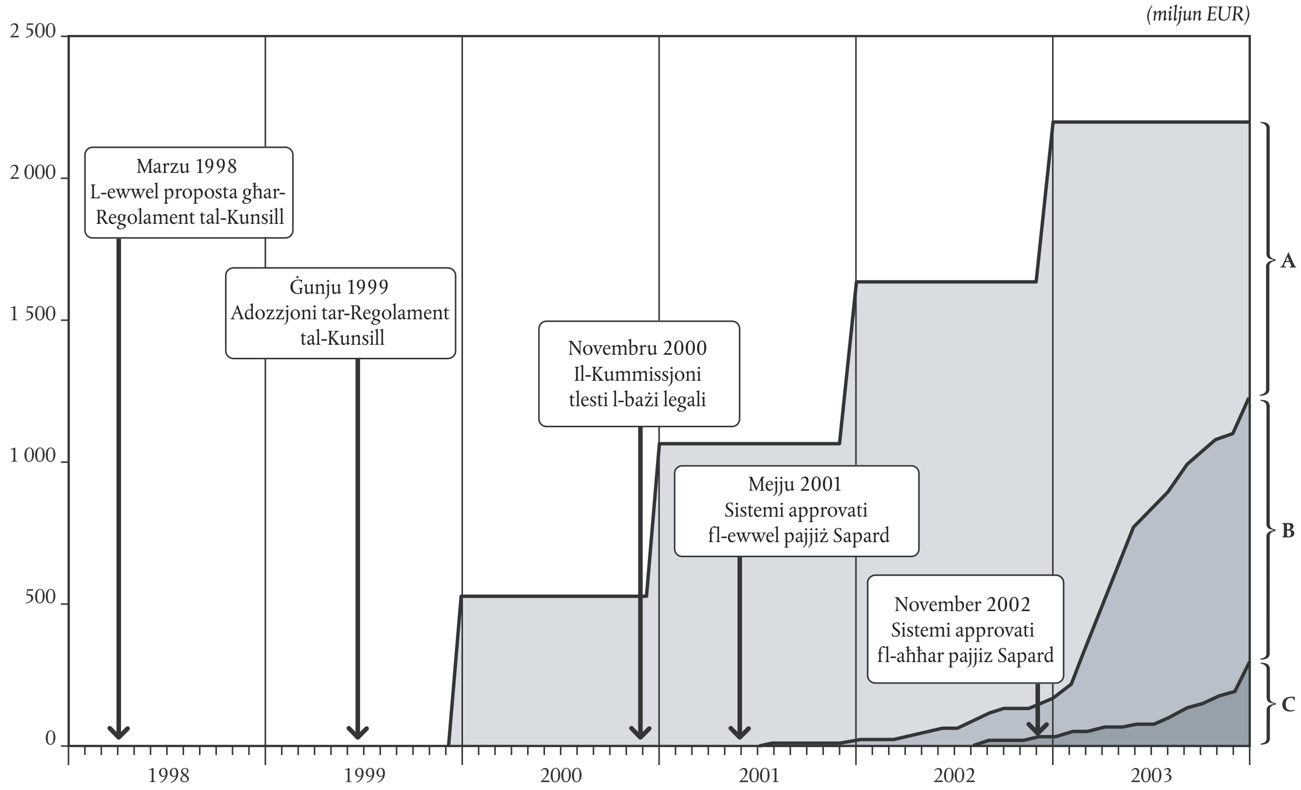
(1) Il-miżuri ewlenin huma: investimenti f'intrapriżi agrikoli, it-titjib ta' l-ipproċessar u t-tqegħid fis-suq ta' prodotti ta' l-industrija tas-sajd, u l-iżviluppar u t-titjib ta' l-infrastruttura rurali. Dan jirrappreżenta madwar 80 % tar-rabtiet li saru fil-pajjiżi kollha.

(2) Rapporti Annwali tal-Qorti ta' l-Awdituri dwar is-sena finanzjarja 2000 (ĠU C 359, tal-15.12.2001) (paragrafi 6.41-6.53); 2001 (ĠU C 295, tat-28.11.2002) (paragrafi 6.8-6.32); u 2002 (ĠU C 286, tat-28.11.2003) (paragrafi 8.23-8.31).

(3) Approprjazzjonijiet kumulattivi għall-irbit.

RAPPREŻENTAZZJONI

Implementazzjoni tas-Sapard 1998-2003



A = Ammonti fil-baġit ta' l-UE li għalihom ma ġewx iffirmati kuntratti

B = Kuntratti konklużi imma għadhom mhux imħallsa

C = Ammonti mħallsa lil benefiċjarji

Fonti: Il-Qorti Ewropea ta' l-Awdituri: pagamenti u kuntratti kif jinsabu f'Diċembru 2003

12. It-Taqsima "B" turi l-ammonti tal-kuntratti konklużi mal-benefiċjari finali iżda li għadhom ma tħallsux. Dan jirrifletti ż-żmien meħtieġ għall-implimentazzjoni tal-proġetti, li, per eżempju għall-proġetti tal-kostruzzjoni, jistgħu normalment jieħdu aktar minn sena, iżda jirrifletti wkoll dewmien amministrattiv (ara l-paragrafu 16 et seq.). It-Taqsima "C" turi l-fluss attwali tal-fondi lill-benefiċjarji.

Minħabba ż-żmien meħtieġ għat-twaqqif tal-programm

13. F'Ġunju 1999, il-Kunsill adotta l-proposta tal-Kummissjoni għal Regolament dwar is-Sapard. Din waqqfet qafas legali ġdid u kumpless, li kien jeħtieġ definizzjoni ulterjuri. Il-Kummissjoni damet seba' xhur biex twaqqaf il-prinċipji dwar l-implimentazzjoni; imbagħad sitt xhur biex tabbozza u tadotta r-regoli dettaljati; imbagħad sitt xhur oħra biex tabbozza, tinnegozja u tadotta l-ftehim mal-pajjiżi Sapard. Għalhekk il-bażi legali ġie finalizzat fid-29 ta' Novembru 2000 (1). Sa l-aħħar ta' Marzu 2001, il-pajjiżi kollha kienu ffirmaw il-ftehim.

14. Il-Kummissjoni ma wżatx iż-żmien disponibbli fil-perjodu bejn Marzu 1998, meta pproponiet ir-Regolament Sapard (2), u Ġunju 1999, meta ġie adottat mill-Kunsill biex isiru aktar preparazzjonijiet għall-implimentazzjoni. Dan il-perjodu ta' 15-il xahar seta' ntuża biex jiġu preparati prinċipji u regoli dettaljati li kienu jiċċaraw il-politika u jaċċeleraw l-implimentazzjoni.

15. Wara li tlesta l-qafas legali f'Novembru 2000, il-bidu tas-Sapard iddependa fuq iż-żmien meħtieġ biex il-pajjiżi Sapard iwaqqfu s-sistemi. Xi pajjiżi għaġġlu: il-Kummissjoni approvat is-sistemi għal xi wħud mill-miżuri fil-Bulgarija f'Mejju 2001. Għall-oħrajn il-proċess dam aktar, l-Ungerija ma bdietx l-implimentazzjoni ta' xi wħud mill-miżuri Sapard sas-27 ta' Novembru 2002.

U minħabba dewmien fl-implimentazzjoni mill-pajjiżi Sapard

16. Minn meta beda s-Sapard fil-pajjiżi in kwistjoni, il -proċeduri ta' natura amministrattiva, aktar stretti milli jeħtieġu

(1) Aktar dettalji jingħataw fir-Rapport Annwali tal-Qorti dwar is-sena finanzjarja 2000, paragrafi 6.41-6.43.

(2) Proposta mill-Kummissjoni għal Regolament tal-Kunsill (KUMM(98) 153 finali, 19 ta' Marzu 1998).

r-regoli tas-Sapard, ostakolaw l-implimentazzjoni effiċjenti tal-programm. Hawn taħt, hawn xi eżempji tal-problemi dwar l-implimentazzjoni li sabet il-Qorti (ara wkoll il-paragrafu 91 et seq.).

17. Ir-Rumanija kienet il-pajjiż Sapard ta' qabel ta' l-aħħar li kellu partijiet tas-sistemi tiegħu approvati, iżda ma kinitx ippreparata tajjeb biex tapplika l-programm f'Awissu 2002. Iż-żmien minn meta rċeviet il-formola ta' applikazzjoni u l-approvazzjoni kien sa seba' xhur u nofs. Minn April 2003 is-sitwazzjoni tjiebet għaliex l-awtoritajiet Rumeni biddlu xi proċeduri u żiedu n-numru ta' impjegati disponibbli biex jaħdmu fuq dawn l-applikazzjonijiet. Minkejja dan id-dewmien, in-numru kbir ta' applikazzjonijiet għamilha possibbli biex l-awtoritajiet Rumeni jużaw il-fondi kollha ppjanati għall-infrastruttura rurali għall-perjodu kollu ta' 7 snin (2000-2006).

18. Il-Polonja wkoll irċeviet numru kbir ta' applikazzjonijiet għal dan it-tip ta' proġett. Madankollu, għal raġunijiet amministrattivi mhux meħtieġa mir-regoli Sapard, aktar minn EUR 250 miljun li kienu disponibbli ma ntużawx għal aktar minn sena ([1]). Dan ostakola l-implimentazzjoni effiċjenti tas-Sapard.

19. Fil-Litwanja, iż-żmien medju bejn meta tiġi sottomessa l-applikazzjoni tal-proġett u meta jiġi ffirmat il-kuntratt huwa ta' 4 xhur u nofs. Waħda mir-raġunijiet ewlenin għad-dewmien fl-approvazzjoni ta' l-applikazzjonijiet huwa n-nuqqas ta' impjegati fid-dipartiment ewlieni li jevalwa l-applikazzjonijiet kollha tal-proġetti.

20. Fil-Bulgarija, il-kontrolli kollha magħmula fuq livell lokali jerġgħu jsiru fuq livell ċentrali mill-Aġenzija Sapard. Dan iżid madwar xahar għal kull approvazzjoni ta' proġett (u b'hekk idewwem l-implimentazzjoni tal-proġett) u madwar xahar għal kull stadju ta' approvazzjoni ta' ħlas. Dawn il-kontrolli doppji huma meħtieġa meta jiġu mwaqqfa s-sistemi, iżda l-ħtieġa għalihom għandha tinżamm taħt eżami.

21. Kif ser jidher fil-paragrafu 35, il-Kummissjoni ma fittxitx b'mod attiv il-problemi ta' l-implimentazzjoni bħal dawk deskritti hawn fuq. Minkejja li f'xi każijiet il-Kummissjoni ħadet azzjoni billi ddiskutiet il-kwistjoni mal-pajjiż konċernat, dan ma sarx b'mod sistematiku.

Il-passi ewlenin ma ġewx eżaminati sabiex jieħdu tagħlima

22. Il-Kummissjoni ma analizzatx il-passi kritiċi li dewmu t-twaqqif tas-sistemi mill-pajjiżi Sapard. Din kienet tkun prattika tajba ta' amministrazzjoni. Analiżi bħal din għandha tinkludi r-rwol tagħha stess u kienet tkun utli, għaliex il-pajjiżi Sapard setgħu qiesu l-fatturi tas-suċċess meta jwaqqfu sistemi għall-amministrazzjoni tal-fondi ta' l-UE.

23. Aktar tard, il-Kummissjoni wkoll ma inkluditx analiżi bħal din fl-evalwazzjoni f'nofs it-terminu tal-programm f'kull pajjiż Sapard. Bl-inklużjoni ta' dan l-element, il-fatturi ta' suċċess u l-limitazzjonijiet fl-implimentazzjoni tas-sistemi setgħu jiġu identifikati, u b'hekk jiġu mgħejuna eżerċizzji simili fil-futur. Ma saritx evalwazzjoni esterna biex jiġi żgurat li l-esperjenza miksuba mis-Sapard tista' tintuża fil-futur.

U l-baġits ġew użati inqas milli suppost b'mod sistematiku

24. Il-Kummissjoni ma setgħetx tagħmel stimi preċiżi ta' l-ammonti inklużi għall-ħlasijiet fil-*baġits* għall-ewwel tliet snin. Sa l-aħħar ta' l-2002, għamlet EUR 850,8 miljun disponibbli għall-ħlasijiet, li minnhom intużaw biss EUR 154,4 miljun (18 %), filwaqt li l-parti l-oħra ġiet ikkanċellata ([2]). Il-Kummissjoni innutat li l-istimi tal-ħlas ma kinux ċerti għaliex iddependew fuq fatturi li kienu barra mill-kontroll tagħha u ma kien hemm ebda esperjenza ta' qabel fl-amministrazzjoni ta' l-għajnuna esterna b'mod deċentralizzat. Għalhekk, l-ammonti ma setgħux ikunu bbażati fuq dokumentazzjoni u kalkolazzjonijiet dettaljati biżżejjed.

25. Minflok, ġew provduti argumenti oħrajn biex jiġu ġġustifikati l-ammonti, bħall-ħtieġa li jingħata sinjal pożittiv li l-Kummissjoni kienet konfidenti li l-pajjiżi in kwisjtoni jkunu jistgħu jimplimentaw is-Sapard. Hemm ħtieġa li jiġu separati r-rieda politika u r-realtà ekonomika iżda, b'konsegwenza ta' enfasi mhux debita fuq ta' l-ewwel, il-Kummissjoni sistematikament stmat lill-ammonti għall-ħlas fil-*baġit* ogħla milli kien hemm bżonn.

IMPLIMENTAZZJONI DEĊENTRALIZZATA

Kienet għażla tal-Kummissjoni

26. Sa Ġunju 1999, l-għajnuna esterna kienet teħtieġ approvazzjoni mill-Kummissjoni għall-għażla tal-proġett, għamla ta' offerti u konklużjoni ta' kuntratti. Il-bażi legali għas-Sapard għamilha possibbli, għall-ewwel darba, li dawn l-approvazzjonijiet *ex-ante* għall-għajnuna esterna jistgħu jiġu rinunzjati. Il-Kunsill ma stipolax li għandha tintuża din is-sistema ta' amministrazzjoni deċentralizzata, iżda l-Kummissjoni għażlet hekk. L-għażla tal-Kummissjoni għall-implimentazzjoni

([1]) Ir-raġuni għad-dewmien hija din li ġejja. Il-Polonja taqsam il-*baġits* annwali f'miżuri speċifiċi u, għall-akbar miżuri, għal reġuni speċifiċi. Is-serje ta' l-applikazzjonijiet jinfetħu għal allokazzjonijiet speċifiċi, reġjonali u annwali. Din il-prattika li l-proġetti jiġu konnessi ma' allokazzjonijiet speċifiċi, reġjonali u annwali imblukkat l-użu ta' *baġits* oħrajn disponibbli. Għall-infrastruttura ta' l-iżvilupp rurali, l-allokazzjoni lir-reġjuni teħtieġ deċiżjoni mill-Ministeru għall-Agrikoltura, li, għall-parti l-kbira tal-fondi, ma sarx sat-22 ta' Settembru 2003.

([2]) L-ammont ta' EUR 154,4 miljun ma jistax jiġi mqabbel mal-Figura għax jinkludi EUR 139,7 miljun ta' ħlasijiet bil-quddiem li għamlet il-Kummissjoni lill-pajjiżi applikanti u EUR 0,1 miljun għas-seminars. Dawn l-ammonti mhux murija fil-Figura għaliex mhux imħallsa lill-benefiċjarji finali. Il-EUR 154,4 miljun jinkludu wkoll EUR 14,6 miljun ta' ħlasijiet magħmula mill-aġenziji Sapard, mill-ħlasijiet bil-quddiem, lill-benefiċjarji finali. Dawn l-aħħar pagamenti (aġġustati mill-Qorti għal differenzi fil-ħin għaliex il-Kummissjoni tirriserva l-ħlasijiet fuq bażi ta' kontanti) huma murija bħala taqsima "C" fil-Figura.

deċentralizzata kienet korretta meta wieħed iqis in-numri possibbli ta' proġetti li għandhom jiġu ffinanzjati.

27. Ladarba l-Kummissjoni ma kinitx waqqfet il-metodi għall-amministrazzjoni tal-programm bħala parti mill-proposta tagħha għar-Regolament Sapard f'Marzu 1998, u lanqas matul it-terminu sussegwenti, kellha bżonn tagħmel dan wara l-adozzjoni tar-Regolament f'Ġunju 1999 mill-Kunsill. F'Jannar tas-sena 2000, il-Kummissjoni adottat komunikazzjoni li indikat li s-Sapard għandu jiġi amministrat b'mod iddeċentralizzat. Ir-raġunijiet li tat il-Kummissjoni għaliex iddeċidiet fuq amministrazzjoni deċentralizzata kienu:

— li ma kellhiex ir-riżorsi tekniċi u umani meħtieġa biex tamministra n-numru kbir mistenni ta' proġetti żgħar;

— biex tipprepara lill-pajjiżi Sapard għall-amministrazzjoni ta' l-infiq fl-iżvilupp agrikolturali u rurali wara l-adeżjoni.

Iżda n-nuqqas ta' preparazzjoni mill-Kummissjoni u t-terminu limitat wasslu għal diffikultajiet bid-deċentralizzazzjoni

28. Il-Kunsill Ewropew ta' Berlin ta' Marzu 1999 assuma li l-adeżjoni tas-sitt Stati Membri l-ġodda tista' ssir mill-2002 'l quddiem, fejn ħamsa minnhom kienu eliġibbli għas-Sapard ([1]). Ladarba dan fisser għal dawk il-ħames pajjiżi li s-Sapard jaħdem biss għal sentejn, kien meħtieġ li l-programm tas-Sapard jinbeda mill-aktar fis possibbli sabiex jieħu effett.

29. Iżda, billi għażlet l-implimentazzjoni deċentralizzata l-Kummissjoni kellha tipprovdi qafas legali biex tagħmel ir-regoli Sapard jgħoddu f'dawk il-pajjiżi. Imbagħad il-pajjiżi Sapard kellhom bżonn iwaqqfu s-sistemi tagħhom li għalihom ma kellhom ebda esperjenza qabel. Minħabba l-kumplessità tal-karigi, il-Kummissjoni stmat il-ħin li kien ikun meħtieġ biex dan isir inqas milli kien hemm bżonn.

30. Mill-ħames pajjiżi, l-Estonja (f'Ġunju 2001) u s-Slovenija (f'Novembru 2001) biss kellhom is-sistemi tagħhom approvati mill-Kummissjoni qabel l-2002. Iż-żmien użat ma rriżultax fittqassir tat-terminu ta' l-implimentazzjoni għas-Sapard għax il-Kunsill Ewropew ta' Gothenburg ta' Ġunju 2001 waqqaf bħala d-data ta' l-adeżjoni Mejju 2004, minħabba d-dewmien finnegozjati tat-tkabbir.

U l-amministrazzjoni tal-Kummissjoni mhux dejjem kienet xierqa għall-ħtiġiet tal-pajjiżi Sapard

31. Skond il-prinċipji tal-programmi ta' l-UE fl-Istati Membri, il-pajjiżi Sapard għandhom responsabbiltà sħiħa għall-amministrazzjoni tas-Sapard. Il-ftehim internazzjonali, iffirmati bejniethom u l-Kummissjoni, jassenjaw ir-responsabbilità għall-amministrazzjoni ta' kuljum, b'mod partikolari l-identifikazzjoni u l-indirizzar tal-problemi dwar l-implimentazzjoni, lill-pajjiżi Sapard.

([1]) Għall-ewwel, l-adeżjoni kienet prevista għal sitt pajjiżi: ir-Repubblika Ċeka, l-Estonja, l-Ungerija, il-Polonja, is-Slovenija (Sapard) u Ċipru (mhux Sapard).

32. Fl-opinjoni tal-Kummissjoni, ir-responsabbiltà tagħha taħt sistema ta' amministrazzjoni deċentralizzata hija li tissorvelja l-implimentazzjoni tas-Sapard. L-għodda formali għal dan huma permezz ta' negozjati tal-programmi, analiżi tar-rapporti ta' l-implimentazzjoni annwali provduti mill-pajjiżi Sapard u l-parteċipazzjoni, f'kompetenza konsultattiva, f'kull Kumitat tas-Sorveljanza nazzjonali, li jiltaqgħu darbtejn fis-sena ([2]).

33. Il-Kummissjoni assenjat ftit impjegati biex jagħmlu dan. Ġie allokat medju ta' inqas mill-ħin ta' uffiċjal wieħed għall-amministrazzjoni tal-programm ta' pajjiż Sapard ([3]). Per eżempju, uffiċjal wieħed kien responsabbli biex jissorvelja l-implimentazzjoni ta' kemm il-programm Rumen kif ukoll dak Bulgaru, li ammontaw għal EUR 1 442 miljun ta' għajnuna Komunitarja.

34. L-istrateġija tal-Kummissjoni biex tamministra l-programm tista' tiġi murija b'dan li ġej. Bħala parti mid-*discharge* ta' l-2001, il-Parlament Ewropew ikkritika lill-Kummissjoni għan-nuqqas fl-implimentazzjoni tal-*baġit* tas-Sapard, minħabba li l-ħlasijiet lill-benefiċjarji finali kienu baxxi ħafna. Il-Kummissjoni wieġbet li l-infiq huwa essenzjalment funzjoni ta' kemm jinkorru l-ispejjeż malajr il-benefiċjarji, li l-Kummissjoni ma setgħetx tikkontrolla. Il-Kummissjoni tat rabta li tgħaġġel l-implimentazzjoni, li r-riżultat ewlieni tagħha kien li ntbagħtu l-ittri lill-pajjiżi benefiċjarji fejn ġew mistoqsija x'tista' tagħmel il-Kummissjoni ([4]).

35. Il-verifika tal-Qorti identifikat bosta oqsma fejn jiġu applikati prattiki differenti fil-pajjiżi Sapard, xi wħud b'riżultati tajbin u oħrajn li huma kontro-produċenti (ara l-paragrafi 21, 39, 80, 90, 95, 103 u 109). Il-Kummissjoni għenet bl-organizzazzjoni tas-seminars u l-kuntatti ta' kuljum mal-pajjiżi Sapard, iżda dan ma jiggarantixxix li l-problemi ta' l-implimentazzjoni huma identifikati b'mod sistematiku u li tittieħed l-azzjoni sabiex jiġi żgurat li jiġu implimentati l-aħjar prattiki fl-għaxar pajjiżi kollha (ara wkoll il-paragrafi 85-86).

RIŻULTATI EWLENIN TAS-SAPARD

Impatt limitat fi 8 minn 10 pajjiżi

36. Ir-Regolament tas-Sapard waqqaf il-qafas għall-appoġġ Komunitarju għall-perjodu ta' qabel l-adeżjoni. Għal tmienja mill-għaxar pajjiżi benefiċjarji, dan il-perjodu huwa mill-1 ta' Jannar 2000 sa l-1 ta' Mejju 2004. L-infiq imħallas lill-benefiċjarji finali

([2]) Il-modi uffiċjali l-oħrajn biex tkun infurmata jilħqu lill-Kummissjoni fi stadji aktar tard: riżultati ta' l-evalwazzjoni f'nofs it-terminu (sal-31 ta' Diċembru 2003) u l-evalwazzjoni finali (sal-31 ta' Diċembru 2006).

([3]) L-impjegati tal-Kummissjoni involuti fil-verifiki mhumiex meqjusa bħala amministrazzjoni f'sens strett u dan huwa diskuss fil-paragrafu 58.

([4]) Il-Kummissjoni ma setgħetx tikkontrolla r-rata tar-rabtiet u l-ħlasijiet minħabba li ma riditx tibdel il-qafas ta' amministrazzjoni għal kollox ideċentralizzata tas-Sapard u ma pproponietx tibdiliet bħal miżura addizzjonali għall-kreditu jew garanziji.

sal-31 ta' Diċembru 2003 kien ta' EUR 323 miljun (14,8 % tal-*baġit* disponibbli ta' EUR 2 183 miljun), li aktar minn nofsu tħallas fl-aħħar kwart ta' l-2003. Minħabba l-livell baxx ta' nfiq matul il-perjodu ta' qabel l-adeżjoni għal dawn il-pajjiżi (ara l-paragrafi 11-20), kien hemm biss kontribuzzjoni minuri għall-għanijiet definiti fir-Regolament qabel l-adeżjoni.

37. Għall-Bulgarija u r-Rumanija, il-Kunsill Ewropew waqqaf data meta għandha ssir l-adeżjoni fl-1 ta' Jannar 2007, kemm-il darba dawn il-pajjiżi jilħqu r-rekwiżiti meħtieġa. Għal dawn il-pajjiżi, l-impatt jista' jkun ogħla.

Vat inkluża bħala spiża eliġibbli ma tikkontribwixxix għall-għanijiet tas-Sapard

38. Taħt il-ftehim internazzjonali bejn il-Kummissjoni u kull pajjiż Sapard, il-VAT fil-manifattura ta' kull tagħmir jew servizz ma tistax tiġi mitluba bħala spiża eliġibbli għal rimborż jekk xi waħda minn dawn il-kundizzjonijiet huma milħuqa:

a) tista' tiġi rkuprata, imħallsa jew ikkumpensata bi kwalunkwe mezz li jkun;

b) ma tiffurmax parti mis-sistema ġenerali tat-taxxi; jew

c) għandha effett sproporzjonat fuq kwalunkwe parti tal-programm.

39. Il-benefiċjarji tal-miżura "żvilupp u titjib ta' infrastruttura rurali" huma muniċipalitajiet lokali u l-fatturi għall-proġetti ffinanzjati minn din il-miżura jinkludu l-VAT. Fil-Polonja, minħabba li l-VAT ma tistax tiġi rimborsata, din qed tiġi ċċarġjata lill-proġett bħala nfiq eliġibbli. Dan mhuwiex il-każ fil-pajjiżi l-oħrajn tas-Sapard li ġew verifikati.

40. Fuq bażi ta' l-allokazzjonijiet ta' l-2000-2003 lill-Polonja għall-miżura (EUR 270 miljun), u bir-rati tal-VAT li jvarjaw bejn 7 % u 22 %, skond il-provvista in kwistjoni, il-Qorti stmat li l-VAT jammonta għall-inqas għal EUR 17,7 miljun. Dan l-ammont ta' VAT jitħallas mis-Sapard lill-*baġit* ta' l-istat f'liema każ ma jikkontribwixxix għall-għanijiet definiti għall-programm. Biex jitqiegħed f'perspettiva, huwa ekwivalenti għall-medja tal-kontribuzzjoni tal-Komunità fil-Polonja għal madwar 400 proġett tal-modernizzazzjoni tat-toroq jew 2 000 proġett għat-titjib ta' l-irziezet. L-effett talli ġie permess il-VAT bħala infiq eliġibbli għall-finanzjament fil-Polonja, iżda mhux fil-pajjiżi l-oħrajn Sapard, huwa li mhux biss isiru inqas proġetti iżda wkoll li l-livell effettiv tal-finanzjament konġunt nazzjonali huwa mnaqqas b'mod sostanzjali. Għalhekk, l-impatt tas-Sapard huwa mnaqqas b'mod sostanzjali f'dak il-pajjiż. Dan huwa sproporzjonat, u għalhekk l-infiq mhuwiex eliġibbli fit-termini tal-punt ċ) hawn fuq. Fejn ma hemmx evidenza li l-Kummissjoni ħadet azzjoni, għandha tinvestiga ċ-ċirkostanzi sħaħ bi skop li tiddetermina jekk il-Polonja għandhiex tħallas lura l-VAT lill-programm.

Kien hemm ftit kontribuzzjoni għall-ksib ta' "Standards ta' l-UE"

41. Ir-Regolament tas-Sapard jistipola fl-artikolu 4(3) li l-pajjiżi konċernati għandhom jiżguraw li tingħata l-prijorità lejn it-titjib ta' l-effiċjenza tas-suq, il-kwalità u l-istandards tas-saħħa u miżuri biex jinħoloq impieg ġdid fiż-żoni rurali, skond id-dispożizzjonijiet dwar il-ħarsien ta' l-ambjent. Il-verifika tal-Qorti sabet li 44 mis-46 proġett eżaminati għaż-żewġ miżuri "investimenti f'intrapriżi agrikoli" u "titjib tal-proċessar u t-tqegħid fis-suq ta' prodotti agrikoli" żiedu jew immodernizzaw il-produzzjoni ([1]).

42. Madankollu, ġew implimentati żewġ proġetti biss li kellhom bħala l-għan ewlieni t-titjib ta' l-istandards tal-kummerċ. Fil-waqt li huwa veru li t-tagħmir ġdid u modernizzat innifsu jilħaq l-istandards ta' l-UE, kien hemm ftit evidenza li, għall-24 proġett tas-Sapard għall-investimenti fuq l-irziezet, kien hemm xi effett fuq l-istandards dwar il-kwalità, is-saħħa jew l-ambjent għarrazzett sħiħ. B'mod simili, għall-20 proġett għall-impjanti tal-proċessar eżaminat, minkejja li kien hemm effett mit-tagħmir ġdid innifsu fuq l-impjant sħiħ, dan ma kienx f'termini ta' prontezza ta' l-istabbiliment sħiħ għall-istandards ta' l-UE.

43. L-importanza ta' dan hija enfassizzata fir-rapporti reċenti tas-sorveljanza tal-Kummissjoni dwar l-istat ta' kemm huma preparati għall-isħubija fl-UE ([2]). F'dawn ir-rapporti, il-Kummissjoni identifikat il-pass kurrenti ta' l-aġġornar ta' l-istabbilimenti ta' l-agri-ikel fir-Repubblika Ċeka, l-Ungerija, il-Polonja u s-Slovakkja bħala żoni ta' anzjetà serja. Għall-Polonja, ikkonkludiet li kien meħtieġ progress urġenti fis-saħħa pubblika u li kien hemm bżonn ta' azzjoni immedjata sabiex l-*acquis* jiġi implimentat sad-data ta' l-adeżjoni.

44. Is-settur ta' l-agri-ikel, li għalih huma allokati 27 % tal-fondi tas-Sapard, jirċievi wkoll ammonti sustanzjali ta' investimenti diretti barranin. Fil-Polonja, is-settur jiġbed madwar EUR 575 miljun minn dan l-investiment għal kull sena, li huwa għaxar darbiet daqs l-allokazzjoni annwali tas-Sapard ([3]). Is-settur huwa wieħed mill-aktar dinamiċi ta' l-industrija Polakka. F'ambjent bħal dan, il-finanzjament ta' investimenti kummerċjali għandu jitħalla jsir mis-settur privat. Il-fondi tas-Sapard għandhom jikkonċentraw fuq li jintlaħqu l-istandards ta' l-UE.

45. Il-proġetti għall-miżura "investiment fl-intrapriżi agrikoli" tipikament involvew ix-xiri ta' tagħmir akbar, aktar modern u aktar b'saħħtu, li kellu l-effett li jżid il-produzzjoni ta' l-intrapriża benefiċjarja. F'xi pajjiżi kien hemm konċentrazzjoni qawwija ta' dawn l-investimenti fis-settur taċ-ċereali. L-investimenti fis-setturi tal-ħalib u tal-laħam, fejn il-ħtieġa

---

([1]) Bħala total, ġie eżaminat 48 proġett għaż-żewġ proġetti; madankollu, f'2 każijiet, il-proġett ma kienx avvanza biżżejjed biex issir konklużjoni dwar l-għan ewlieni.

([2]) Rapporti komprensivi ta' sorveljanza tal-Kummissjoni Ewropea dwar l-istat ta' kemm huma preparati għall-Isħubija fl-UE tar-Repubblika Ċeka, l-Estonja, Ċipru, il-Latvja, il-Litwanja, l-Ungerija, Malta, il-Polonja, is-Slovenja u s-Slovakkja; 5 ta' Novembru 2003.

([3]) L-allokazzjoni riveduta ta' l-UE għall-2000-2003 għandha medja ta' EUR 57 miljun fis-sena.

għall-konformità ma' l-istandards ta' l-UE hija ħafna akbar, kienu baxxi. Wara l-analiżi tar-rapporti annwali tal-pajjiżi Sapard ippreżentati f'Ġunju 2003, il-Kummissjoni identifikat ukoll żbilanċ.

46. Għalkemm is-Sapard ikkonċerna l-aktar ix-xiri tat-tagħmir, xorta seta' jikkontribwixxi għall-aġġornament ta'l-istandards ta' l-UE kieku l-proċeduri ġew applikati b'mod strett. Dan ma kienx il-każ: ir-rekwiżiti u l-kontrolli għall-istandards minimi huma definiti fil-leġiżlazzjonali nazzjonali. Huma l-istess għall-prodotturi agrikoli u għall-impjanti ta' l-ipproċessar kollha, kemm jekk għandhom proġett tas-Sapard jew le. Il-verifika tal-Qorti sabet li l-iġjene u l-verifiki ambjentali mill-awtoritajiet nazzjonali ma kinux biżżejjed. Aktar dettalji huma provduti fil-paragrafi 70-76.

47. Għalhekk, meta wieħed iħares lejn l-għan ġenerali tas-Sapard ta' l-implimentazzjoni ta' l-*acquis* dwar il-politika agrikola komuni u politika relatata, jista' jiġi konkluż dan li ġej. Sa l-aħħar ta' l-2003, il-flus ġeneralment intefqu fuq proġetti li jżidu l-kwantità tal-produzzjoni agrikola, aktar milli fuq proġetti li jtejbu l-kwalità tal-produzzjoni agrikola (il-ksib ta' standards tal-kwalità u tas-saħħa u l-ħarsien ta' l-ambjent).

L-għanijiet mhux dejjem kienu ċari

48. Mill-verifiki li għamlet il-Qorti għall-għarrieda fuq il-post, tal-prijorità "ħolqien ta' l-impjieg fiż-żoni rurali", ħarġu diversi każijiet fejn minħabba l-modernizzazzjoni tat-tagħmir bl-użu ta' investimenti tas-Sapard kienu meħtieġa inqas impjiegi. Madankollu, is-sorveljanza tas-Sapard ma qieset ebda effetti negattivi fuq l-impieg rurali mill-invesimenti fis-settur ta' l-agri-ikel. Għall-ftit proġetti fejn in-numru ta' impiegi maħluqa kienu kwantifikati, instab li dawn kienu bbażati fuq intenzjonijiet ġenerali, li ddependew fuq l-iżviluppi mistennija fis-suq minflok l-effett dirett tal-proġett tas-Sapard.

49. L-investimenti fl-infrastruttura ta' l-iżvilupp rurali għandhom isiru f'żoni rurali sabiex ikunu eliġibbli. Madankollu, il-Kummissjoni ma żguratx li l-proġetti attwalment jiġu implimentati fiż-żoni rurali. Normalment id-densità tal-popolazzjoni hija l-kejl biex jiġu definiti ż-żoni rurali, iżda f'xi pajjiżi ma kienx hemm l-informazzjoni meħtieġa, u l-Kummissjoni approvat l-użu ta' kriterji oħrajn. Dan wassal lis-Sapard biex jiffinanzja konġuntament l-investimenti ta' natura rurali dubjuża ħafna. Instabu bosta każijiet fejn iż-żona servita mill-proġett kien, effettivament, subborg ta' belt ikbar. In-natura rurali tal-muniċipalitajiet ma ġietx stabbilita. Dan minkejja l-fatt li l-qabża bejn il-faċilitajiet infrastrutturali ta' żoni urbani u rurali fil-pajjiżi Sapard hija ġeneralment akbar milli bejn żoni urbani u rurali fl-Istati Membri preżenti.

U r-rapportar dwar għanijiet u prijoritajiet mill-Kummissjoni ma kienx kif meħtieġ

50. L-Artikolu 13 tar-Regolament Sapard jistipola li l-Kummissjoni għandha tippreżenta rapport annwali dwar l-appoġġ Komunitarju mogħti, fejn għandha tiddeskrivi fil-qosor, b'mod partikolari, il-progress li sar lejn il-ksib ta' l-għanijiet stabbiliti. Sabiex isir dan, imissħom ġew imwaqqfa fir-rapporti annwali kriterji oġġettivi biex jiġi mkejjel il-progress lejn il-ksib ta' l-għanijiet jew il-prijoritajiet tar-Regolament Sapard, bħal taqsira ta' l-indikaturi ewlenin stabbiliti fil-programmi tas-Sapard. Dan ma sarx.

51. Ir-rapporti annwali ta' l-2000, 2001 u 2002 mill-Kummissjoni jipprovdu deskrizzjonijiet dettaljati u tekniċi ta' l-azzjonijiet meħuda mill-Kummissjoni inkluż il-progress f'termini tat-twaqqif tas-sistemi u l-ħlasijiet ([1]). Madankollu, dawn huma biss il-mezzi meħtieġa biex jinkisbu l-għanijiet.

Erba' snin wara l-bidu tal-programm, il-Kummissjoni ma waqqfitx jew ma kkomunikatx l-estent sa fejn intlaħqu l-għanijiet imwaqqfa għall-programm.

Il-bini ta' l-istituzzjonijiet kien pożittiv ħlief għall-agri-ambjent

52. Minkejja l-għanijiet u l-oqsma ta' prijorità definiti fir-Regolament tal-Kunsill, il-Kummissjoni tħares lejn is-Sapard l-aktar bħala għodda għall-bini ta' l-istituzzjonijiet sabiex tiżgura l-bidu faċli tal-prattiki Komunitarji wara l-adeżjoni. Għalhekk, il-Kummissjoni enfasizzat f'diversi okkażjonijiet, inkluż fir-rapporti annwali tagħha, li l-kontribuzzjoni reali tas-Sapard hija li tiffaċilita l-implimentazzjoni ta' l-arranġamenti meħtieġa wara l-adeżjoni.

53. Madankollu, s-Sapard għandu l-ewwelnett jiġi ġġudikat fuq kemm ikkontribwixxa tajjeb għall-għanijiet imwaqqfa meta nħalaq. Għandu wkoll jiġi imfakkar li l-bini ta' l-istituzzjonijiet huwa wieħed mill-għanijiet tal-programm PHARE u l-programmi għall-bidu faċli tal-prattika Komunitarja ġew implimentati permezz ta' proċeduri ta' amministrazzjoni u mħallsa mill-*baġit* tal-PHARE ([2]). F'kull wieħed mill-pajjiżi li nżaru, intużaw madwar EUR 6 miljun mill-PHARE għall-konsulenti ta' qabel l-adeżjoni, esperti għall-ipprogrammar u t-twaqqif u l-verifika tas-sistemi, proġetti piloti u tagħmir tal-kompjuter għal u taħriġ ta' impjegati fl-organizzazzjonijiet li kienu qed jimplimentaw is-Sapard.

([1]) Rapporti annwali tas-Sapard (Rapporti mill-Kummissjoni lill-Parlament Ewropew, lill-Kunsill lill-Kumitat Ekonomiku u Soċjali u lill-Kumitat tar-Reġjuni) KUMM(2001) 241 finali 3 ta' Lulju 2001, KUMM(2002) 434 finali 30 ta' Lulju 2002, KUMM(2003) 582 finali 7 ta' Ottubru 2003.

([2]) F'Marzu 1997, il-Kummissjoni ddeċidiet li tiffoka għal kollox l-istrument ta' qabel l-adeżjoni PHARE fuq il-preparazzjoni ta' pajjiżi kandidati biex jissieħbu fl-UE. Madwar 30 % tal-*baġit* annwali tal-PHARE ta' madwar EUR 1 500 miljun fis-sena ġie allokat għall-bini ta' l-istituzzjonijiet, b'mod partikolari għall-introduzzjoni ta' l-għanijiet u l-proċeduri tal-Fondi Strutturali.

54. L-effett ta' bini ta' istituzzjonijiet li għandu s-Sapard kien pożittiv. Il-PHARE ħallas u amministra l-bini ta' l-istituzzjonijiet, filwaqt li s-Sapard ipprovda l-opportunità ta' "tagħlim bl-għemil". Is-Sapard seta' jipprovdi lill-amministrazzjonijiet nazzjonali bl-esperjenza prattika għall-amministrazzjoni tal-fondi ta' l-UE minħabba li ħafna proċeduri huma l-istess (programmar, proċeduri ta' implimentazzjoni, sorveljanza). Ir-riżultati kombinati tal-PHARE u s-Sapard kienu kisba, għaliex ġew imwaqqfa strutturi u sistemi li kienu virtwalment ma jeżistux ftit snin ilu biss u nstabu li mhux biess kienu jaħdmu imma kienu wkoll ġeneralment effettivi. Il-paragrafi 61-65 jagħtu aktar dettalji dwar dawn is-sistemi.

55. Madankollu, il-bini ta' istituzzjonijiet u t-tagħlim bl-għemil ma rnexxewx għall-miżura agro-ambjentali. Din il-miżura importanti ta' l-iżvilupp rurali hija l-unika li hija obbligatorja għall-Istati Membri, u hija wkoll l-akbar, u tirrappreżenta 41 % tal-fondi disponibbli għall-iżvilupp rurali taħt il-garanzija EAGGF. Ir-riforma tal-CAP (*Common Agricultural Policy — Politika Komuni Agrikola*) tagħti wkoll aktar importanza fuq l-ambjent agrikolu.

56. Minħabba l-kumplessità tal-miżura agro-ambjentali b'mod ġenerali, u l-fatt li ġiet konċepita bħala esperiment taħt is-Sapard, id-dettalji nħarġu mill-Kummissjoni lill-pajjiżi Sapard biss fil-21 ta' Diċembru 2001. Dawn id-dettalji kellhom bżonn modifiki lill-Programmi tas-Sapard li ġew approvati għal kull pajjiż u t-twaqqif u l-approvazzjoni tas-sistemi rilevanti. Dan fisser li l-miżura ma setgħetx tiġi implimentata qabel l-aħħar ta' l-2002. Sa Diċembru 2003, ir-Repubblika Ċeka u s-Slovakkja biss irnexxielhom jagħmlu dan. L-Ungerija saħansitra neħħiet il-miżura sħiħa mis-Sapard. Il-Polonja ssuġġeriet li tagħmel l-istess, iżda ġiet konvinta mill-Kummissjoni dwar ir-rilevanza li żżommha. Madankollu kompla d-dewmien biex jinħadmu r-regoli dettaljati ta' l-implimentazzjoni, u l-miżura ma ġietx implimentata fil-Polonja qabel ma daħlet fl-UE.

57. Il-Kummissjoni ddefiniet għall-miżura ta' l-agri-ambjent li l-azzjonijiet għandu jkollhom l-għan li jiżviluppaw l-esperjenza prattika ta' l-implimentazzjoni agri-ambjentali kemm fuq il-livell amministrattiv kif ukoll dak ta' l-irziezet. Dan l-għan ma ntlaħaqx, għax sa Diċembru 2003, sitta minn tmien pajjiżi benefiċjarji li daħlet f'Mejju 2004 kienu kisbu biss esperjenza limitata ta' l-implimentazzjoni ta' din il-miżura taħt is-Sapard.

STIMA TAS-SISTEMI MWAQQFA FIL-PAJJIŻI TAS-SAPARD

L-approvazzjoni minn qabel tas-sistemi, assigurat sistemi ta' kontroll finanzjarju strett

58. Il-bażi legali tas-Sapard kienet teħtieġ deċiżjoni mill-Kummissjoni dwar l-amministrazzoni deċentralizzata, fuq bażi ta' analiżi tas-sistemi ta' l-amministrazzjoni u tal-kontroll tal-pajjiż in kwistjoni (magħruf bħala konferiment ta' l-amministrazzjoni). F'Diċembru 2003, ittieħdu 17-il deċiżjoni tal-Kummissjoni għal partijiet tas-sistema approvati f'pajjiż, li kull wieħed minnhom ikkonferixxa l-amministrazzjoni ta' l-għajnuna fuq bażi proviżorja. Konferiment sħiħ, li ġie previst wara li l-Kummissjoni għamlet verifiki ulterjuri u wara l-implimentazzjoni tar-rakkomandazzjonijiet tal-Kummissjoni, ma ġiex mogħti Il-Kummissjoni ma ħaditx ir-responsabbilità tagħha biex tiddeċentralizza l-amministrazzjoni għal kollox. Tassew, il-Kummissjoni ma ddefinietx il-kriterji li għandhom jintlaħqu għall-irċevuta ta' konferiment sħiħ ta' l-amministrazzjoni.

59. Il-bażi legali ddefinixxiet ukoll il-kriterji u l-kundizzjonijiet minimi għall-amministrazzjoni deċentralizzata, bħal sistema definita tajjeb għall-amministrazzjoni tal-fondi li tinkludi kontroll intern effettiv u l-preżenza ta' impjegati xierqa. L-analiżi tal-Kummissjoni, fil-forma ta' verifiki tas-sistemi, żguraw li kien hemm sistema definita tajjeb b'kontrolli ewlenin qabel ma setgħu jintefqu l-fondi ([1]).

60. Konsegwentament, il-pajjiżi Sapard bdew l-implimentazzjoni tal-proġett (konklużjoni tal-kuntratti) wara d-deċiżjoni tal-Kummissjoni li approvat is-sistemi, meta l-proċeduri, il-listi tal-kontrolli u l-formoli kollha ġew approvati. Din is-sitwazzjoni hija differenti fl-Istati Membri, fejn l-infiq tal-Fondi Strutturali għall-perjodu 2000-2006 kien eliġibbli mill-ewwel ta' Jannar 2000 jew, f'xi ċirkostanzi, malli l-ewwel abbozz tad-dokument ta' l-ipprogrammar ġie preżentat lill-Kummissjoni, mingħajr approvazzjoni minn qabel tas-sistemi.

Is-sistemi ġeneralment kienu jaħdmu fil-prattika

61. Is-sistemi ta' kontroll u ta' l-amministrazzjoni tas-Sapard għandhom elementi ewlenin bħal tal-programmi ta' l-UE. Il-proċeduri tal-Fondi Strutturali huma applikati għall-ipprogrammar, għas-sorveljanza u għall-evalwazzjoni. Il-proċeduri tal-fond tal-Garanzija EAGGF jintużaw għall-amministrazzjoni finanzjarja, inkluża l-proċedura ta' l-ikklerjar tal-kontijiet ([2]) u l-użu ta' l-aġenziji tal-ħlas.

62. L-eżerċizzju ta' l-ipprogrammar, li kien għal kollox ġdid għall-pajjiżi tas-Sapard, kien jeħtieġ minn għandhom, fost affarijiet oħrajn, li jiddeskrivu l-istrateġija, jagħżlu l-prioritajiet, jiddeskrivu l-miżuri u jindikaw ir-riżorsi finanzjarji li għandhom jintużaw. Madankollu, il-programmi kollha tas-Sapard għall-agrikoltura u l-iżvilupp rurali kienu lesti u approvati mill-Kummissjoni fil-ħarifa ta' l-2000. Damet aktar biex twaqqaf il-programmi tas-Sapard milli damu l-Istati Membri biex ikollhom il-programmi tagħhom tal-Fondi Strutturali approvati. L-istrutturi tas-sorveljanza ġew imwaqqfa wkoll fi żmien aċċettabbli.

63. L-aġenziji tal-ħlas imwaqqfa fil-pajjiżi tas-Sapard għall-implimentazzjoni tas-Sapard fil-parti l-kbira tal-każijiet ikunu l-aġenziji tal-ħlas li ser jintużaw għall-amministrazzjoni tal-fondi ta' l-UE wara l-adeżjoni. Fil-Litwanja u fil-Polonja, l-aġenziji ser jamministraw kemm it-taqsima tal-Garanzija kif ukoll dik tal-Gwida ta' l-EAGGF.

([1]) Bl-eċċezzjoni ta' xi elementi, ara l-paragrafu 10.

([2]) Din hija l-proċedura li taħtha l-Kummissjoni tiddeċiedi jekk l-ispejjeż li saru mill-aġenziji tal-ħlas tal-CAP għandhomx jiġu ċċarġjati b'mod definit lill-*baġit* ta' l-UE.

64. Bħal fl-Istati Membri, il-*units* tal-verifiki interni kienu jaħdmu fl-aġenziji kollha tal-ħlas u l-attestazzjoni tal-kontijiet u tar-rapporti dwar is-sistemi ta' l-amministrazzjoni u l-kontroll saru minn organizzazzjonijiet taċ-ċertifikazzjoni li kienu operazzjonalment indipendenti. Il-Qorti sabet li saru verifiki professjonali.

65. Il-Qorti eżaminat id-deskrizzjonijiet tal-proċeduri u l-listi tal-verifiki u vverifikat 33 fajl biex tittestja li s-sistemi ħadmu kif dokumentati. Minkejja d-dgħjufijiet identifikati aktar tard f'dan ir-rapport, il-Qorti sabet, għas-sistemi tas-Sapard, li l-kunċetti ewlenin kienu inklużi, li l-proċeduri kienu dokumentati b'mod tajjeb, li s-sistemi li eżistew fuq il-karti kienu ġeneralment jaħdmu fil-prattika u li għall-parti l-kbira tal-fajls gew segwiti il-proċeduri tal-verifika.

Iżda kien hemm nuqqas ta' elementi ta' appoġġ fil-fajls

66. Problema komuni bil-fajls eżaminati fl-erba' pajjiżi li nżaru kienet nuqqas ta' dokumentazzjoni tal-kontrolli. Il-listi tal-kontrolli ġew kompletati iżda l-fajls ġeneralment ma kienx fihom ġustifikazzjonijiet jew spjegazzjonijiet biex jappoġġjaw il-konklużjonijiet indikati mill-assessuri. B'mod notevoli, ma kienx hemm noti, karti tal-ħidma li jistabbilixxu x-xogħol li sar bħal kalkoli, dokumenti vverifikati fuq il-post, nies li saret laqgħa magħhom fuq il-post, eċċ. Fin-nuqqas ta' dawn id-dokumenti, ix-xogħol tat-tieni eżaminatur tal-lista tal-kontrolli kien limitat għall-kontroll li l-kaxxi kollha kienu ġew immarkati, minflok li jagħmel verifika li għandha sinifikat. Minħabba li l-linjigwidi li jwaqqfu kif għandhom isiru l-verfiki mhux dejjem eżistew, ġeneralment ma kienx possibbli għall-awdituri tal-Qorti biex jirrevedu liema xogħol sar u biex jaċċertaw fuq liema bażi ġew immarkati l-kaxxi fil-lista tal-verifiki bħala soddisfaċenti.

67. Eżempju ta' dan kien in-nuqqas ta' dokumentazzjoni għall-analiżi tal-pjanijiet tal-kummerċ fil-Litwanja. L-applikanti għandhom jippreżentaw il-pjanijiet tal-kummerċ b'appoġġ tal-proġett tagħhom. Dawn il-pjanijiet jindikaw il-vijabbiltà tal-kummerċ inkluż l-investiment. Il-proċedura fil-Litwanja teħtieġ lill-evalwatur janalizza l-pjanijiet tal-kummerċ. Madankollu kien hemm ftit evidenza ta' din l-analiżi fil-fajl fil-kampjuni eżaminati mill-Qorti. Dan ix-xogħol huwa tekniku ħafna u jeħtieġ aktar minn dak li qed isir fil-preżent: marka fil-kaxxa "Iva", per eżempju, li "l-indiċijiet u l-proporzjonijiet finanzjarji ta' l-attività tal-biedja jikkorrispondi għall-valuri kritiċi mwaqqfa mill-Ministeru ta' l-Agrikoltura."

Is-sistemi tas-Sapard iddependew fuq sistemi oħrajn aktar dgħajfa

68. Is-sistemi tas-Sapard jeħtieġu approvazzjoni minn qabel mill-Kummissjoni, li hija bbażata fuq il-verifiki. Madankollu, ma tgħoddx l-istess proċedura għas-sistemi li huma direttament relatati ma' u li jipprovdu input lis-sistemi tas-Sapard. Eżempji ta' dan huma l-proċeduri tal-ħatra għall-impjegati u l-kontrolli għall-eżaminazzjoni ta' l-istandards minimi għall-iġjene, l-ambjent u l-ġid ta' l-annimali. Dawn is-sistemi u l-proċeduri mhumiex koperti bil-verifiki u bl-approvazzjoni minn qabel tas-sistemi tal-Kummissjoni.

69. Il-bażi legali tas-Sapard teħtieġ li għandhom ikunu disponibbli u assenjati fuq ix-xogħol, impjegati xierqa, b'esperjenza adegwata ([1]). Eżaminazzjoni tal-proċeduri tal-ħatra fil-Bulgarija, fil-Litwanja u fil-Polonja sabet li l-ħaddiema maħtura reċentament ma ġewx maħtura bl-użu ta' proċeduri trasparenti u li l-fajls ta' l-impjegati ma kienx fihom informazzjoni dwar il-proċedura segwita jew dokumentazzjoni dwar l-għażla ta' l-impjegati konċernati. Fil-Litwanja nstabu diversi każijiet fejn applikant wieħed biss applika għall-postijiet disponibbli fl-Aġenzija tas-Sapard u t-testijiet tas-selezzjoni ġew meqruda b'mod sistematiku meta dawn jiġu konklużi. Għalhekk ma hemm ebda proċedura trasparenti li tiggarantixxi li jintgħażlu persuni kwalifikati, u li s-sistemi huma tal-kwalità approvata mil-Kummissjoni.

70. L-applikanti tal-proġetti huma meħtieġa li jikkonformaw ma' l-istandards tas-saħħa u ta' l-ambjent, kemm qabel kif ukoll wara l-implimentazzjoni tal-proġett. Bħala parti mid-deċiżjonijiet tagħha biex tiddeċentralizza l-amministrazzjoni ta' l-għajnuna, il-Kummissjoni aċċettat il-verifiki nazzjonali fuq il-konformità ma' l-istandards tal-kwalità, tas-saħħa u ta' l-ambjent mingħajr ma eżaminat min ivverifika xiex, kif u meta. Il-Kummissjoni ma ħtiġitx lill-pajjiżi tas-Sapard jipprovdu din l-informazzjoni bħala parti mill-proċeduri tas-Sapard. L-unika verifika li ħtieġet il-Kummissjoni u attwalment imwettqa mill-Aġenziji tas-Sapard kienet il-preżenza taċ-ċertifikati maħruġa mill-organizzazzjoni pubblika responsabbli.

71. Fir-Rumanija, iċ-ċertifikati dwar il-konformità ma' l-istandards ġew maħruġa mill-aġenzija ambjentali u l-aġenzija responsabbli għall-verifiki dwar l-iġjene u s-saħħa. La l-awtoritajiet Rumeni u lanqas il-Kummissjoni ma kienu stmaw il-bażi għall-ħruġ ta' dawn iċ-ċertifikati. Meta l-Qorti eżaminat dawn ta' l-aħħar, sabet li ma ġiex dokumentat dak li ġie vverifikat, u kif ġie vverifikat. Ir-rapporti ta' l-ispezzjoni għall-proġetti tas-Sapard ma kinux dejjem disponibbli u, jekk kienu, ma pprovdewx dettalji tal-verifiki li saru.

72. Fil-Bulgarija, l-awtoritajiet nazzjonali jivverifikaw ir-rekwiżit li l-intrapriża u l-proġett jilħqu l-istandards nazzjonali ambjentali bil-preżenza ta' deċiżjoni mill-kumitat komunali. Din id-deċiżjoni hija bbażata biss fuq informazzjoni provduta mill-benefiċjarju, u ma jsirux il-verifiki għall-għarrieda fuq il-post biex dan jiġi vverifikat.

73. Ma kienet disponibbli ebda informazzjoni mill-Kummissjoni jew mill-awtoritajiet nazzjonali dwar il-limitu tal-kontrolli ambjentali mwettqa fil-pajjiżi Sapard. Sabiex tiġi stmata s-suffiċjenza ta' dak li ġie vverifikat u kif, il-Qorti talbet laqgħat mar-rappreżentanti mill-organizzazzjonijiet li għamlu l-ispezzjonijiet. Fil-Polonja, dawn id-dettalji ma ġewx provduti u konsegwentament il-Qorti ma jista' jkollha ebda opinjoni dwar kif il-Polonja tiżgura l-konformità tad-dispożizzjonijiet dwar il-ħarsien ta' l-ambjent kif meħtieġ mir-Regolament tas-Sapard.

74. Il-verifiki fil-Litwanja u l-Bulgarija dwar l-istandards għall-miżura "investimenti fl-intrapriżi agrikolturali" saru biss mill-aġenzija rilevanti qabel ma ġieapprovat il-proġett, iżda mhux

([1]) Ir-Regolament tal-Kunsill (KE) Nru 1266/1999 tal-21 ta' Ġunju 1999 (ĠU L 161, tas-26.6.1999) dwar il-koordinazzjoni ta' l-għajnuna lill-pajjiżi applikanti fil-qafas ta' l-istrateġija ta' qabel l-adeżjoni; Anness 1 (iii).

meta tlesta. Huwa importanti li jsiru dawn il-verifiki sussegwenti u li jinħarġu ċ-ċertifikati jekk ġustifikat, sabiex jiġi żgurat li l-istandards nazzjonali u ta' l-UE fil-fatt intlaħqu sa l-aħħar tal-proġett.

75. Għalhekk, għal wieħed mill-proġetti li nżaru għall-għarrieda fil-Litwanja, il-Qorti sabiet li d-demel ma ġiex maħżun kif suppost, b'riskju konsegwenti ta' ċarċir ta' nitrat u nuqqas ta' ħarsien ta' l-istandards ta' l-UE. Kien hemm verifika fuq il-post qabel ma ngħatat l-approvazzjoni, iżda minn dak iż-żmien in-numru ta' baqar kien żdied b'mod sinnifikanti. Il-kontrolli qabel il-ħlas, biex jiġi żgurat li l-istandards ambjentali kienu ġew imħarsa, ma sarux kif meħtieġ mill-programmi tas-Sapard.

76. Instabu wkoll problemi dwar il-ħarsien ta' l-istandards ta' l-iġjene u tas-saħħa fil-Polonja. Għal wieħed mill-proġetti eżaminat mill-Qorti, ix-xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċessar tal-ħalib, ir-rapport dwar il-progress biex jintlaħqu l-istandards ta' l-UE ippreparati mill-awtoritajiet veterinarji qalu li l-impjant osserva 74 % ta' l-istandards. Dan ir-rapport ma ġiex meqjus. Ma saru ebda kontrolli oħrajn meta tlesta u ġie mħallas il-proġett, minkejja li mid-dehra ma ntlaħqx ir-rekwiżit fil-programm Pollakk li l-intrapriża kollha għandha tosserva l-istandards ta' l-UE.

U r-regoli nazzjonali dwar l-imgħax kienu f'kunflitt mar-regoli tas-Sapard

77. Malli kienu approvati s-sistemi, il-Kummissjoni għamlet ħlasijiet bil-quddiem lill-pajjiżi Sapard, li setgħu jintużaw bħala kapital għall-ħidma. Minħabba ż-żmien li kien meħtieġ biex jibdew isiru l-ħlasijiet lill-benefiċjarji (ara l-paragrafu 16), dan il-ħlas bil-quddiem baqa' għall-parti kbira mhux użat għall-ewwel sena ta' l-implimentazzjoni tas-Sapard. Il-Kummissjoni talbet li għandhom jinkisbu kundizzjonijiet kummerċjali normali għal dawn l-ammonti li għandhom jirrispettaw livell soddisfaċenti ta' sigurtà. Il-Qorti sabet li dan ma kienx il-każ minħabba li setgħu jinkisbu rati ogħla ta' imgħax bl-istess livell ta' sigurtà fi tlieta mill-erba' pajjiżi verifikati minħabba li ġew applikati r-regoli nazzjonali.

78. Fil-Bulgarija, banek kummerċjali differenti ġew mitluba joffru kundizzjonijiet sabiex jintgħażel il-bank li kellu jżomm il-kontijiet tas-Sapard. Wara li l-Kummissjoni kienet għamlet il-ħlas bil-quddiem, l-awtoritajiet Bulgari qiegħdu l-fondi mhux użati f'depożiti b'terminu. Din l-aħjar prattika ma ġietx applikata fil-Litwanja, fil-Polonja u fir-Rumanija, fejn il-liġi nazzjonali obbligat lill-awtoritajiet nazzjonali jużaw il-Bank Nazzjonali. Dan il-banek offrew rati ta' l-imgħax aktar baxxi mill-banek kummerċjali, u l-fondi ma setgħux jitqiegħdu f'depożiti b'terminu.

79. L-akbar differenza nstabet fir-Rumanija fejn setgħu jitħallsu madwar EUR 650 000 aktar imgħaxijiet sa l-aħħar ta' l-2003 kieku ġew applikati rati ogħla għall-fondi Komunitarji mhux użati. Ġew osservati wkoll problemi f'pajjiżi oħrajn, per eżempju fil-Polonja, fejn l-imgħax daħal f'sub-kont li ma kienx jagħti imgħax.

80. Ġiet osservata prattika differenti fil-pajjiżi Sapard, u l-Kummissjoni ma żguratx li ġiet applikata l-aħjar prattika fl-għaxar pajjiżi kollha.

PROBLEMI TA' IMPLIMENTAZZJONI FIL-PAJJIŻI SAPARD

Il-benefiċjarji potenzjali m'għandhomx ir-riżorsi tagħhom stess u għandhom diffikultajiet biex jiksbu l-kreditu

81. Għall-proġetti li ma jiġġenerawx dħul nett sostanzjali (bħat-toroq lokali) ir-rata ta' l-għajnuna hija sa 100 % minħabba li l-infrastruttura hija kundizzjoni meħtieġa minn qabel għal kwalunkwe żvilupp fiż-żoni rurali. Ġew irċevuti numri kbar ta' applikazzjonijiet għal dawn il-proġetti, u r-rata għolja tal-finanzjament għall-għajnuna hija waħda mir-raġunijiet ewlenin spiss dikjarati għal dan is-suċċess. Għall-proġetti l-oħrajn kollha, ir-rata ta' l-għajnuna hija limitata għal 50 %, il-benefiċjarji huma meħtieġa jiffinanzjaw għall-inqas 50 % ta' l-ispejjeż tal-proġett mill-fondi tagħhom stess jew permezz ta' self.

82. Il-ħlasijiet tas-Sapard lill-benefiċjarji għandhom ikunu bbażati fuq id-dikjarazzjonijiet ta' l-ispejjeż minfuqa. Dan ifisser li għandhom jiffinanzjaw l-ispiża minn qabel, spiss għal żmien ta' bosta xhur, li huwa ż-żmien li ddum l-Aġenzija tas-Sapard biex tittratta t-talba għall-ħlas u tagħmel il-ħlas. Il-proċeduri amministrattivi tqal tawlu dan iż-żmien (ara l-paragrafu 93).

83. Inkjesta li saret mill-Aġenzija tas-Sapard fost il-bdiewa u l-konsulenti agrikoli fil-Polonja investigat l-ostakoli ewlenin fl-applikazzjoni għall-għajnuna tas-Sapard ([1]). Dan wera li t-tliet diffikultajiet ewlenin kienu l-ispejjeż għoljin tal-kreditu mill-bank, il-ħtieġa tal-finanzjament minn qabel u n-nuqqas ta' riżorsi proprji għall-investiment. Madankollu, li l-potenzjal għas-Sapard huwa għoli, jidher mis-suċċess ta' l-iskema nazzjonali ta' għajnuna Pollakka, li taħtha l-Istat jipprovdi self lill-biedja sa 80 % tal-proġett. Fl-2002, aktar minn 24 000 bidwi ngħata l-appoġġ taħt din l-iskema, li hija għaxar darbiet dak tal-programm tas-Sapard ([2]).

84. L-applikanti għandhom problemi kbar biex jiżguraw il-finanzjament bil-quddiem u l-fondi kumplimentari. Dan huwa l-aktar minħabba n-nuqqas ta' kapital għall-ħidma u għall-investiment, flimkien ma' politika restrittiva ta' kreditu tal-banek, li hija mħarrxa minn suq tal-proprjetà u sistema bankarja li għadhom ma żviluppawx biżżejjed. Din hija problema ġenerali fil-pajjiżi kollha tas-Sapard, u kien wieħed mill-fatturi li ħoloq ċerta restrizzjoni għall-implimentazzjoni tas-Sapard u waħda mir-raġunijiet ewlenin għal implimentazzjoni aktar baxxa tal-proġetti milli mistenni. Il-programm tas-Sapard stess ma jinkludix il-possibilità li tiġi indirizzata din il-problema, u l-pajjiżi ppruvaw isolvu din il-kwistjoni huma stess f'modi differenti.

([1]) Opinjonijiet dwar il-programm tal-Miżura tas-Sapard espressi miċ-Ċentri Konsultattvi Agrikoli u benefiċjarji potenzjali tal-programm, Varsava, 30 ta' Novembru 2002.

([2]) Ġew iffirmati 2 377 kuntratt mal-bdiewa fiż-żmien Settembru 2002-Novembru 2003.

85. L-awtoritajiet Bulgari kienu ta' l-opinjoni li skema ta' kreditu tgħin issolvi dawn il-problemi, u b'hekk tiffaċilità l-implimentazzjoni tas-Sapard. Konsegwentament, ġiet approvata skema li tipprovdi l-kreditu lill-benefiċjarji tas-Sapard, u ġew allokati EUR 60 miljun għaliha fil-*baġit* nazzjonali ta' l-2003. L-iskema ġiet notifikata mill-Ministeru ta' l-Agrikoltura Bulgaru lill-Kummissjoni f'Ġunju 2003. Fir-risposta tagħha ta' Lulju 2003, il-Kummissjoni ddikjarat li kienet ta' l-opinjoni li l-iskema tista' tinkludi xi elementi ta' għajnuna mill-istat u li f'dak il-każ kien hemm bżonn ta' xi tibdiliet sabiex jiġu osservati r-regoli dwar il-kompetizzjoni ([1]). Minbarra l-mistoqsijiet dwar id-dettalji finanzjarji ta' l-iskema Bulgara permezz ta' ittra, ma ngħataw ebda għajnuna jew pariri urġenti u, f'dan il-każ, il-Bulgarija rtirat il-proposta. Għalhekk is-EUR 60 miljun disponibbli biex tiġi indirizzata problema ewlenija ta' l-implimentazzjoni fis-Sapard ma ntużawx minħabba li l-Kummissjoni ma komplitx taħdem b'mod attiv dwar din il-problema.

86. Pajjiżi oħrajn diġà implimentaw skemi simili, li madankollu ma kinux eżaminati mill-Kummissjoni. L-awtoritajiet tal-Litwanja, per eżempju, waqqfu fond tal-garanziji li joħroġ il-garanziji lill-benefiċjarji potenzjali tas-Sapard (u non-Sapard) għas-self. L-elementi ta' din l-iskema jistgħu wkoll jiġu kunsidrati bħala għajnuna mill-Istat.

87. Il-muniċipalitajiet Rumeni iffaċċjaw diffikultajiet konsiderevoli biex iħallsu lill-kuntratturi, minħabba li l-ammonti in kwistjoni spiss kienu akbar mill-*baġit* annwali kollu tagħhom. Ir-regoli ražżnu lill-Aġenzija tas-Sapard milli tħallas il-fatturi tal-kuntratturi direttament. Iffaċjata minn sitwazzjoni simili, l-Aġenzija tas-Sapard tal-Litwanja fil-fatt għamlet dawn il-ħlasijiet direttament lill-muniċipalitajiet, u b'hekk ivvjolat ir-regoli tas-Sapard għal ammont ta' madwar EUR 1 miljun ([2]).

88. Sabiex jitnaqqas il-piż finanzjarju tal-finanzjament minn qabel fuq il-benefiċjarju, il-Litwanja u r-Rumanija għamlu ħlasijiet *interim* lill-benefiċjarji waqt li l-proġetti mxew 'il quddiem. Din il-prattika ma ġietx applikata fil-pajjiżi kollha minħabba li dan kien meqjus li jżid il-piż tax-xogħol amministrattiv.

89. Problema addizzjonali li teżisti fir-Rumanija hija r-rabta biex il-muniċipalitajiet iħallsu l-ispejjeż tal-manutenzjoni wara t-tlestija tal-proġett li hija kundizzjoni ta' l-eliġibilità għall-miżura in kwistjoni. Il-parti l-kbira tal-proġetti kkonċernaw toroq u l-estent attwali ta' din ir-rabta futura għall-manutenzjoni ma ġietx kkalkolata sew mill-muniċipalitajiet jew ma sarux biżżejjed mistoqsijiet dwaru mill-Aġenzija tas-Sapard. Il-figuri proviżorji wkoll ma kinux magħrufa, u meta staqsew dwarhom l-awdituri tal-Qorti, il-muniċipalitajiet ma kinux jistgħu jagħtu stima raġjonata jew jindikaw kif dawn l-ispejjeż setgħu jiġu ffinanzjati b'mod realistiku mill-*baġits* limitati tagħhom. Il-parti l-kbira tal-muniċipalitajiet qiesu l-kwistjoni tal-manutenzjoni bħala ta' importanza sekondarja. Kien aktar importanti li l-proġett jiġi approvat. Is-sistema kurrenti fir-Rumanija għalhekk ma tiggarantixxix is-sostenibbiltà ta' l-investimenti li hija dgħjufija ewlenija.

90. Il-Kummissjoni ma identifikatx dawn il-problemi ta' implimentazzjoni u għalhekk ma setgħetx tindirizzahom b'mod konsistenti. Minħabba li l-programm tas-Sapard innifsu m'għandux il-mezzi biex isolvihom, saret wasla għal soluzzjonijiet *ad hoc*. Ir-riżultat kien li ġew adottati prattiki differenti mill-pajjiżi Sapard, li ftit minnhom kienu tajbin ħafna, filwaqt li oħrajn ivvjolaw ir-regoli.

U kien hemm proċeduri amministrattivi tqal

91. Wara l-ewwel disa' xhur ta' l-implimentazzjoni tas-Sapard fil-Polonja, ġew irċevuti 977 applikazzjoni, li minnhom ġew miċħuda 472 (48 %). Analiżi ta' dawn il-figuri wriet li r-raġuni ewlenija għaċ-ċaħda kienet li l-applikazzjonijiet ma ġewx preparati kif suppost. Id-diffikultajiet jirrelataw l-aktar għan-numru kbir ta' dokumenti li kellhom jiġu provduti u d-diffikultà biex jinkisbu. Instabet l-istess problema fil-Bulgarija, li jista' jiġi illustrat minn wieħed mill-proġetti eżaminati mill-Qorti. Għal dan il-proġett, b'mod attiv sempliċi għax-xiri ta' magna tal-ħart u d-dris u moħriet, in-numru ta' paġni tal-fajl ta' l-applikazzjoni kien 2 477 u għall-fajl bit-talba għall-ħlas 601 paġna. Ir-rilevanza ta' wħud minn dawn id-dokumenti mhix dejjem ċara, u hemm bżonn li jiġu simplifikati l-proċeduri u jitħaffef il-piż għall-benefiċjarji li, min-naħa l-oħra, jgħaġġel l-implimentazzjoni.

92. Eżempju ieħor ta' dan huwa li meta l-Aġenziji tas-Sapard isibu li applikazzjoni mhix kompluta, il-benefiċjarji jingħataw l-opportunità jipprovdu d-dokumenti neqsin. Iż-żmien disponibbli għal dan spiss mhuwiex biżżejjed. Konsegwentament l-applikazzjoni tiġi miċħuda. Per eżempju, dokument wieħed biss kien nieqes għall-applikazzjoni ta' proġett għat-titjib ta' triq lokali fil-Polonja. Dan id-dokument, il-*baġit* tas-sena ta' wara, ħtieġ laqgħa tal-Kunsill tal-Muniċipalità, li ma setax isir fiż-żmien permess. Il-proġett ġie miċħud.

93. It-tul taż-żmien li spiss idum l-ipproċessar ta' applikazzjonijiet ukoll jiskoraġġixxi lill-applikanti potenzjali. Id-dewmien fl-ipproċessar tat-talbiet għall-ħlas jestendi aktar iż-żmien tal-finanzjament minn qabel u jiskoraġġixxi lill-benefiċjarji potenzjali.

94. Iż-żmien mit-talba għall-ħlas sal-jum attwali tal-ħlas huwa xahrejn jew tlieta mill-pajjiżi li nżaru. Minbarra ż-żmien għall-evalwazzjoni tat-talba tal-ħlas, iż-żmien totali jinkludi wkoll iż-żmien ta' mistennija wara li l-ordni tal-ħlas tkun ġiet ippreparata. Fil-Polonja, bidwi kellu jistenna kważi sitt xhur biex jitħallas lura minħabba li lesta l-proġett qabel id-data mistennija tat-tlestija ddikjarata fl-applikazzjoni tiegħu. L-uffiċjali Pollakki ddikjaraw li ma setgħux jaċċettaw talba għall-ħlas qabel id-data prevista.

95. Fil-każijiet kollha fejn il-Qorti identifikat li l-proċeduri jikkawżaw id-diffikultajiet fl-implimentazzjoni, il-pajjiżi Sapard applikaw proċeduri aktar stretti minn dawk meħtieġa mill-Kummissjoni. L-amministrazzjoni nazzjonali dehret li ma tistax issolvi l-problemi, li spiss kienu minħabba burokrazija riġida u

(1) Ma jistax jiġi maqbuż il-limitu ta' 50 % ta' għajnuna pubblika mill-għejun kollha. Ladarba l-Bulgarija applikat rata ta' għotja ta' 50 %, kull element ta' sussidju fl-iskema ta' l-għotja jaqbeż dan il-limitu.

(2) Fil-31 ta' Marzu 2003.

mhux meħtieġa, ukoll jekk ostakolaw implimentazzjoni effiċjenti tas-Sapard. Aktar minn hekk, ma ġietx applikata l-aħjar prattika, li ostakola implimentazzjoni aktar mgħaġġla tas-Sapard.

Li kellu l-effett li l-benefiċjarji b'saħħithom finanzjarjament biss jingħataw l-appoġġ

96. Minħabba r-rekwiżit fuq il-benefiċjarji għall-finanzjament minn qabel tal-proġetti u l-proċeduri amministrattivi tqal, is-sistema tas-Sapard tiffavorixxi lil min hu finanzjarjament b'saħħtu u organizzat aħjar b'kapital biżżejjed jew aċċess għas-self. Għall-irziezet u d-ditti ż-żgħar li jridu jagħmlu l-akbar sforzi biex jilħqu l-istandards, huwa żvantaġġ mill-ikbar biex jimmodernizzaw u jżidu l-effiċjenza.

97. Fuq bażi tat-13-il razzett li żar il-Qorti fl-erba' pajjiżi, l-awdituri sabu li l-bdiewa ġeneralment iffinanzjaw il-proġett minn qabel u ffinanzjaw il-kontribuzzjoni tagħhom stess mir-riżorsi tagħhom stess, li l-bdiewa l-oħrajn, aktar fqar, ma setgħux jagħmlu. Dan kien b'mod partikolari l-każ fil-Litwanja, fejn dan kien element ewlieni li wassal lill-benefiċjarji kollha tal-bdiewa li nżaru jingħataw għajnuna għal aktar minn proġett wieħed.

AZZJONI MEĦTIEĠA MILL-KUMMISSJONI GĦALIEX

Regoli u verifiki biżżejjed jirriżultaw f'infiq fuq spejjeż ġenerali minfuqa mhux kif suppost

98. Ir-regoli tas-Sapard jippermettu li l-ispejjeż ġenerali sa 12 % ta' l-ispejjeż eliġibbli totali jistgħu jiġu ċċarġjati lill-proġett [1]. Dawn l-ispejjeż jistgħu jkunu drittijiet tal-periti, ta' l-inġinieri u tal-konsulenti, spejjeż legali, studji dwar il-fattibilità u kisba ta' patenti u liċenzji għall-preparazzjoni u l-implimentazzjoni ta' proġett. Sal-lum, l-ispejjeż ġenerali ċċarġjati kienu l-aktar għall-ispejjeż tal-preparazzjoni tal-pjanijiet kummerċjali tal-benefiċjarju. L-ogħla ammonti nstabu fil-Bulgarija u fil-Litwanja, fejn l-ammont rilevanti mħallas mill-UE sa l-aħhar ta' l-2003 huwa stmat mill-Qorti li huwa EUR 700 000. F'pajjiżi oħrajn, ġie ċċarġjat ftit ħafna għall-pjanijiet kummerċjali. Id-differenza waħedha fl-ammonti ċċarġjati bejn il-pajjiżi għandha tkun wasslet lill-Kummissjoni biex teżamina din il-kwistjoni.

99. Ir-riskju relatat ma' dawn l-ispejjeż huwa għoli, b'mod partikolari għall-ispejjeż tal-konsulenza għall-preparazzjoni tal-pjanijiet kummerċjali, għaliex m'hemm ebda relazzjoni diretta bejn l-ispiża tal-proġett (tagħmir eċċ.) u l-preparazzjoni ta' pjan kummerċjali, kemm jekk jirrelata għal investiment kbir jew inkella żgħir. Li l-ħlas lura jiġi bbażat fuq il-ħlas lura ta' perċentwal tal-proġett ma jiżgurax l-ekonomija. Ir-riskju jiżdied aktar minħabba li r-regoli jippermettu li dan l-infiq jitħallas f'kontanti. Il-verifika tal-Qorti sabet li, minkejja dan ir-riskju, ma kienx hemm kontrolli biżżejjed għal dawn l-ispejjeż. Tipikament, ma kien hemm ebda ġustifikazzjoni jew spjegazzjoni għall-ammonti ċċjarġjati, u lanqas biss saru verifiki li l-ispejjeż kienu relatati mas-servizzi provduti. Ġie biss aċċertat li l-massimu mwaqqaf ma kienx ġie maqbuż u li kienet preżenti dokumentazzjoni xierqa ta' appoġġ (fattura u prova ta' ħlas).

100. Għalhekk, l-Aġenzija Bulgara tas-Sapard irrapportat lill-Kumitat tas-Sorveljanza fl-2003 li, "kien hemm każijiet fejn il-benefiċjarji ppreżentaw fatturi foloz mill-kuntratturi, speċjalment għal servizzi ta' konsulenza". Il-Qorti temmen li l-limitu ta' 12 % huwa ġeneruż wisq mingħajr aktar spjegazzjoni mill-benefiċjarju, li ammont massimu fiss għal pjan kummerċjali għandu jiġi mwaqqaf, u li l-benefiċjarji għandhom jiġu mħeġġa b'mod attiv biex jużaw servizzi mingħajr ħlas jew li jqumu inqas flus provduti mis-servizzi konsultattivi agrikoli fil-pajjiżi tagħhom stess, li kienu ġew żviluppati bl-użu tal-fondi tal-PHARE.

101. Il-Qorti identifikat problemi f'bosta mill-proġetti eżaminati. Per eżempju, kien hemm każijiet fejn il-benefiċjarji applikaw għat-tieni proġett, li għalih reġgħu inkludew l-ispejjeż ta' pjan kummerċjali, minkejja l-fatt li t-tieni pjan kien kważi identiku għall-ewwel wieħed. Kien hemm ukoll każijiet fejn it-tieni proġett kien sempliċi estensjoni tal-proġett oriġinali, u fejn l-ispejjeż tal-pjan kummerċjali eċċedew dawk iċċarġjati lill-ewwel proġett. Fil-każijiet kollha l-ammont fuq il-fattura ġie mħallas mingħajr analiżi mill-Aġenziji tas-Sapard.

102. F'eżempju wieħed, l-ispejjeż ġenerali għall-preparazzjoni tal-pjan kummerċjali (EUR 15 400) ġew imħallsa lil kumpannija tal-konsulenza li kienet tappartjeni lil-mara tal-mexxej tal-kumpannija li rċeviet l-għajnuna tas-Sapard. Kienet ukoll rappreżentanta ta' dik il-kumpannija aħħarija, u għalhekk setgħet tiffirma f'isem dik il-kumpannija biex taċċetta l-pjan kummerċjali provdut mill-kumpannija tal-konsulenza tagħha stess. L-ordni tal-ħlas ġiet iffirmata mir-raġel tagħha. Meta l-qorti żaret il-proġett għall-għarrieda, il-benefiċjarju ma setax juri li l-ammont imħallas kien ġustifikat mis-servizzi provduti. Barra minn hekk, ir-regoli applikabbli tal-kisba (ara l-paragrafu 108) ma ġewx applikati. L-ispejjeż kienu ġew aċċettati u mħallsa kollha mill-Aġenzija Bulgara tas-Sapard.

103. Minkejja l-każijiet identifikati mill-Qorti, il-Kummissjoni ma ħasbitx li huwa meħtieġ li tibdel ir-regoli. Ma indirizzatx dan l-aspett la fil-verifiki tagħha *ex-ante* u lanqas dawk tat-tkomplija, u d-dgħjufijiet identifikati ma ġewx skoperti mill-verifiki tal-Bulgarija jew tal-Kummissjoni [2]. L-eżempji juru li r-regoli u l-verifiki tas-Sapard ma jipprevjenux l-aċċettazzjoni u l-ħlas ta' fatturi li kienu għal ammonti akbar minn dak veru.

(1) Il-Bulgarija naqqset l-ispejjeż ġenerali għall-preparazzjoni tal-pjanijiet tal-kummerċ għal 5 %, u r-Rumanija f'xi każijiet (għal proġetti li ma jinkludux il-kostruzzjoni u għal żewġ miżuri biss) għal 3 % jew 5 % skond il-miżura.

(2) Ladarba l-ispejjeż tħallsu fl-2002, il-Kummissjoni kienet diġà ikklerjat il-verifiki tagħha tal-kontijiet.

U hemm nuqqas ta' assigurazzjoni li l-flus jintefqu sew taħt regoli tal-kisba privata

104. Madwar 60 % tal-fondi tas-Sapard jintużaw wara proċedura ta' kisba privata. Minbarra r-regola ġenerali ta' ħarsien talprinċipji ta' amministrazzjoni finanzjarja tajba, ir-regoli li jgħoddu huma sempliċi. Jeħtieġu lill-benefiċjarju jikseb għall-inqas tliet kwotazzjonijiet għall-ispejjeż ta' kwalunkwe servizzi, provvisti u xogħlijiet li jqumu aktar minn EUR 10 000. L-istess regoli jgħoddu wkoll għall-proġetti l-kbar, li jistgħu jkunu sa EUR 5 miljun fil-każ ta' investimenti fl-impjanti ta' l-ipproċessar.

105. Il-Qorti sabet li minkejja l-ammonti kbar involuti, ma sarux biżżejjed kontrolli. Ma kienx hemm verifiki dwar jekk l-offerti humiex komparabbli, u jekk intgħażlitx l-aħjar offerta. Ħlief fil-Bulgarija, fejn kienu qed jittieħdu l-passi inizzjali, ma kienx hemm paraguni ma' prezzi ta' riferenza, li kienu jippermettu lill-għajnuna tas-Sapard tiġi limitata jekk ġew mitluba spejjeż mhux ġustifikati. Il-verifiki tal-Kummissjoni ma indirizzawx din il-kwistjoni. Li dawn il-verifiki huma meħtieġa jidher missejbiet tal-verifika tal-kontijiet mwaqqfa hawn taħt.

106. L-analiżi tal-Qorti ta' l-offerti ppreżentati għal 34 proġett wriet li fil-parti l-kbira tal-każijiet it-tlett offerti ma kinux komparabbli u għalhekk kienu ta' ftit valur jew xejn ([1]). Il-benefiċjarji mhumiex meħtieġa jispeċifikaw bil-miktub id-dettalji ta' investiment ippjanat. B'konsegwenza, ġew ġeneralment irċevuti offerti li kienu għal speċifikazzjonijiet differenti ta' tagħmir, jew mingħajr dawn l-ispeċifikazzjonijiet, u kien hemm differenzi kbar fil-prezzijiet. Barra minn hekk, l-offerti mhux dejjem kien fihom l-informazzjoni dwar il-fatturi determinanti ewlenin li kkawżaw lill-benefiċjarju jagħżel offerta. F'każijiet fejn l-offerti setgħu jitqabblu, mhux dejjem intgħażlet l-offerta l-aktar irħisa u ma ngħatat ebda spjegazzjoni jew ġustifikazzjoni. Kien impossibbli fil-parti l-kbira tal-każijiet li jiġi analizzat jekk ġietx aċċettata l-aħjar offerta u għalhekk tiġi aċċertata amministrazzjoni finanzjarja tajba, b'mod partikolari ta' l-ekonomija u l-effettività ta' l-ispiża.

107. Madwar nofs il-benefiċjarji li ffaċċjat il-Qorti kkonfermaw li l-proċedura ta' tlett offerti kienet mingħajr sinnifikat għaliex kienu jafu minn qabel liema tagħmir kienu bi ħsiebhom jixtru. Iż-żewġ offerti l-oħrajn kienu miksuba biss biex jintlaħaq ir-rekwiżit. Per eżempju, biex proġett tas-Sapard jixtri trakter fil-Polonja, il-benefiċjarja kienet diġà iddeċiediet liema trakter riedet tixtri u mingħand min. Sabiex tilħaq ir-rekwiżit ta' tliet offerti, kisbet żewġ offerti oħrajn identiċi ([2]) li kienu jidhru li kienu minn postijiet differenti ta' kumpannija oħra. Madankollu, ma kinitix ikkunsidrat li tixtri minn għandhom, minkejja li kienu xi ftit orħos, għaliex ma kinux ikunu jistgħu jipprovdu servizz wara l-bejgħ fil-futur.

([1]) Fil-kampjuni ta' proġetti li eżaminat il-Qorti, ir-regoli tal-ksib privat ġew applikati għal 34 proġett, fi 23 każ l-offerti nstabu li ma setgħux jiġu mqabbla.

([2]) Fl-istess kalligrafija u miktub b'pinna vjola.

108. Kultant ma nkisbux tliet offerti. Fil-Bulgarija l-proċedura ma ġietx applikata rigward spejjeż ġenerali, mentri f'pajjiżi oħrajn ġiet applikata. Fil-Polonja, instabu diversi każijiet fejn investiment wieħed ġie mqassam f'diversi oġġetti, kull wieħed taħt EUR 10 000, u għalhekk ġiet evitata l-proċedura. F'każijiet oħrajn, bosta oġġetti kollha akbar minn EUR 10 000 ġew miġbura f'offerta waħda.

109. Id-dgħjufijiet identifikati mill-Qorti ma ġewx skoperti mill-kontrolli tal-Kummissjoni u lanqas mis-sistema tagħha ta' l-informazzjoni dwar l-amministrazzjoni. Għalhekk, il-prattiki differenti innutati bejn il-pajjiżi ma ġewx indirizzati mill-Kummissjoni. L-eżempji juru li r-regoli u l-kontrolli tas-Sapard ma jipprevjenux l-aċċettazzjoni u l-ħlas ta' fatturi b'ammonti aktar milli suppost. Huma meħtieġa regoli u verifiki aħjar, b'mod partikolari għal proġetti akbar, kemm mill-pajjiż Sapard kif ukoll mill-Kummissjoni.

KONKLUŻJONIJIET U RAKKoMANDAZZJONIJIET

110. Il-Kummissjoni ma wżatx il-ħin disponibbli, qabel l-adozzjoni tar-Regolament tas-Sapard mill-Kunsill, biex tippreppara għall-prinċipji u r-regoli dettaljati ta' l-implimentazzjoni. Għalhekk, ġie wżat aktar żmien milli kien meħtieġ, wara l-adozzjoni mill-Kunsill, biex dawn jiġu provduti.

111. Wara li ġew adottati, f'Novembru 2000, il-bidu tas-Sapard iddependa fuq iż-żmien li kellhom bżonn il-pajjiżi biex iwaqqfu s-sistemi. Il-Kummissjoni u l-pajjiżi Sapard ma analiżżawx għaliex xi pajjiżi għaġġlu filwaqt li l-proċess dam aktar għal oħrajn.

112. Il-proċeduri amministrattivi tqal fil-pajjiżi in kwistjoni, aktar stretti milli jeħtieġu r-regoli tas-Sapard, ostakolaw l-implimentazzjoni effiċjenti u effettiva tal-programm.

— Il-Kummissjoni għandha, għal programmi ġodda ta' l-infiq, tuża ż-żmien disponibbli qabel l-adozzjoni tal-bażi legali mill-korp leġiżlattiv biex taħdem il-proċeduri dettaljati ta' l-implimentazzjoni.

— Il-Kummissjoni għandha tanaliżża l-lezzjonijiet mitgħallma minn programmi ġodda, b'mod partikolari, fil-każ tas-Sapard, it-twaqqif ta' sistemi deċentralizzati, sabiex tkun ippreparata għal eżerċizzji simili fil-futur.

113. L-applikazzjoni mill-Kummissjoni ta' sistema ta' amministrazzjoni deċentralizzata fissret li ma identifikatx b'mod attiv il-problemi ta' l-implimentazzjoni, ma tatx pariri kif dawn jiġu indirizzati u lanqas ma ssorveljat ir-riżultati. Barra minn dan, ir-riżorsi tal-ħaddiema kienu limitati. Minħabba dan, ma ġewx applikati l-aħjar prattiki fil-pajjiżi kollha, u ma ġewx imrażżna prattiki li kienu kontroproduċenti, u dan kollu ostakola implimentazzjoni aktar mgħaġġla iżda sikura tas-Sapard.

— Ukoll fil-każ ta' l-amministrazzjoni deċentralizzata, il-Kummissjoni għandha tiżgura li jiġu implimentati l-aħjar prattiki fil-pajjiżi l-benefiċjarji kollha, u li huma allokati biżżejjed riżorsi għal din il-kariga.

114. Il-proposti tal-Kummissjoni lill-awtorità tal-*baġit* kienu bbażati fuq previżjonijiet tal-*baġit* ta' l-implimentazzjoni, li wieħed seta' joqgħod fuqhom u li setgħu jiġu realizzati.

— Filwaqt li l-Kummissjoni tista' tixtieq turi lill-pajjiżi li għandha kunfidenza fl-kompetenzi rispettivi tagħhom li jimplimentaw l-istrument tas-Sapard, ir-rieda politika m'għandhiex tirriżulta f'previżjonijiet tal-*baġit* li mhumiex realistiċi.

115. Is-Sapard kellu effett pożittiv li l-istrutturi u s-sistemi, li ma eżistewx ftit snin ilu, ġew imwaqqfa u jaħdmu fil-pajjiżi Sapard. L-elementi ewlenin ta' dawn is-sistemi ser jintużaw għall-amministrazzjoni tal-fondi ta' l-UE wara l-adeżjoni.

116. L-approvazzjoni minn qabel tas-sistemi fuq bażi kemm tal-verifiki tal-pajjiżi Sapard kif ukoll fuq dawk tal-Kummissjoni żgurat li eżistew sistemi definiti tajjeb u b'kontrolli ewlenin, għall-inqas fuq karti, qabel ma setgħu jintefqu l-fondi. Din hija prattika tajba. Madankollu l-Istati Membri jistgħu jimplimetaw leġiżlazzjoni ġdida mingħajr dawn il-verifiki minn qabel tas-sistema.

— Il-Kummissjoni jmissha tikkunsidra jekk il-verifiki *ex-ante* u l-approvazzjoni minn qabel ta' sistemi ġodda finanzjarji u ta' l-amministrazzjoni qabel ma jintefqu l-flus tkunx prattika tajba għall-Istati Membri.

117. Minħabba l-livell baxx ta' nfiq fiż-żmien qabel l-adeżjoni, kien hemm biss kontribuzzjoni minuri għall-għanijiet definiti fir-Regolament tas-Sapard għal 8 mill-10 pajjiżi benefiċjarji.

118. L-ewwel riżultati ta' proġetti lesti juru li l-flus ġeneralment intefqu fuq proġetti li jżidu l-kwantità tal-produzzjoni agrikola, u mhux fuq proġetti li jtejbu l-kwalità tal-produzzjoni agrikola (li jilħqu l-istandards tal-kwalità, tas-saħħa u tal-ħarsien ta' l-ambjent).

— Il-Kummissjoni jmissha tindirizza dan in-nuqqas ta' bilanċ u tiżgura li l-fondi tas-Sapard jintużaw għal proġetti li għandhom bħala l-għan ewlieni t-titjib ta' l-istandards għall-impjanti ta' l-ipproċessar jew irziezet sħaħ.

119. Il-Qorti sabet li r-regoli u l-verifiki għall-ksib privat u għall-ispejjeż ġenerali ma kinux biżżejjed. Ma sarux verifiki effettivi biex jiġu prevenuti l-aċċettazzjoni u l-ħlas ta' fatturi għal ammonti aktar minn suppost. Ġew innutati wkoll verifiki biżżejjed għall-konformità ma' l-istandards għall-iġjene u l-ambjent.

— Il-Kummissjoni jmissha tindirizza dan in-nuqqas ta' regoli u verifiki effettivi.

120. Problema ewlenija ta' l-implimentazzjoni kienet li l-benefiċjarji potenzjali ma kellhomx riżorsi tagħhom stess u kellhom diffikultajiet biex jiksbu l-kreditu. Filwaqt li l-programm tas-Sapard joffri numru kbir ta' miżuri, ma jinkludix il-possibilità biex tiġi indirizzata din il-problema.

— Għal azzjonijiet simili fil-futur, il-Kummissjoni jmissha tissimplifika l-programm tas-Sapard billi tnaqqsu għal tlieta jew erba' miżuri ewlenin. Il-Kummissjoni jmissha teżamina jekk f'dak il-każ sistema ta' self u garanziji tistax tissostitwixxi jew tissupplimenta l-miżuri eżistenti sabiex tiġi indirizzata l-problema tal-finanzjament tal-proġett.

121. Allura: "Ġie amministrat tajjeb is-Sapard?" Ir-risposta hija li l-amministrazzjoni kienet ta' kwalità mħallta. Minn naħa waħda, is-Sapard ippermetta lill-pajjiżi jiksbu esperjenza prattika fit-tħaddim ta' sistema ta' l-għajnuna ta' l-UE, li għaliha l-Kummissjoni kienet forza li tmexxi. Min-naħa l-oħra, dan ma kienx għan ewlieni tas-Sapard u l-għanijiet ewlenin li ġew imwaqqfa ma ġewx stabbiliti, bħall-għajnuna fl-*acquis* tal-Komunità b'mod partikolari dawk relatati ma' l-istandards ambjentali u tas-saħħa. Dan kien minħabba dewmien li seta' jiġi evitat fl-implimentazzjoni, u bħala konsegwenza dawk il-pajjiżi li ssieħbu fl-2004 ma kellhomx il-benefiċċju li jagħtu l-għajnuna għall-miżuri approvati, għal żmien ta' madwar erba' snin u nofs mill-bidu ta' l-2000 sa Mejju 2004, li kien ġie ppjanat mill-awtorità leġiżlattiva. Barra minn dan, sal-bidu ta' l-2004, minħabba d-dewmien fit-twaqqif tas-sistemi, il-varjetà kollha ta' miżuri li kienu ġew ipprogrammati (inkluż l-agri-ambjent) ma kinitix ġiet applikata. Il-Kummissjoni stmat inqas milli suppost il-problemi li kellhom jiffaċċjaw il-benefiċjarji biex jiffinanzjaw il-proġetti tagħhom. Din il-problema jmissha ġiet identifikata fi stadju bikri u s-soluzzjonijiet imisshom instabu sabiex jiġi żgurat li l-għajnuna disponibbli kellha l-effett massimu għall-benefiċjarji kollha mmirati.

Dan ir-rapport ġie adottat mill-Qorti ta' l-Awdituri fil-Lussemburgu fil-laqgħa tagħha tas-26 ta' Mejju 2004.

Għall-Qorti ta' l-Awdituri
Juan Manuel FABRA VALLÉS
President

ANNESS 1

Kontribuzzjoni ta' l-UE 2000-2003 skond il-pajjiż u skond it-tip ta' benefiċjarju u ta' miżura prinċipali

(f'miljun EUR)

Pajjiż	Kontribuzzjoni ta' l-UE ghall-perijodu 2000-2003 (1)	Tqassim skond it-tip ta' benefiċjarju u ta' miżura prinċipali				
		Komunitajiet lokali miżura: żvilupp u titjib ta' l-infrastruttura rurali	Impjanti ta' l-ipproċċessar miżura: żvilupp ta' l-ipproċċessar u r-reklamar tal-prodotti agrikoli u dawk tas-sajd	Bdiewa miżuri: investimenti f'art agrikola	Varji miżuri: agri-ambjent, ghall-foresti u t-tisġir	Varji miżuri: żvilupp u diversifikazzjoni ta' attivitajiet ekonomiċi, assistenza teknika, taħriġ u oħrajn
IL-Bulgarija	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3
Ir-Repubblika Ċeka	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3
L-Estonja	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7
L-Ungerija	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1
Il-Latvja	91,7	5,5	25,2	32,0	5,3	23,7
Il-Litwanja	125,2	18,2	39,1	51,2	3,2	13,5
Il-Polonja	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1
Ir-Rumanija	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9
Is-Slovakkja	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8
Is-Slovenja	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8
Total	**2 183,0**	**653,3**	**593,9**	**474,4**	**92,4**	**369,1**
%	100 %	30 %	27 %	22 %	4 %	17 %

(1) Approprijazzjonijiet kumulattivi ghar-rabta.
Fonti: Qorti Ewropea ta' l-Awdituri, Diċembru 2003.

ANNESS 2

Lista ta' proġetti eżaminati mill-ġdid

M 1 — Investimenti fil-proprjetà agrikola

M 2 — Titjib ta' l-ipproċċessar u r-reklamar tal-prodotti agrikoli u dawk tas-sajd

M 3 — Żvilupp u titjib ta' l-infrastruttura rurali.

BULGARIJA

Kampjun	Miżura			Deskrizzjoni tal-proġett	Żjara fuq il-post (1)	Test Sostantiv (2)	Test ta'konformità (3)
	M 1	M 2	M 3 (4)				
1	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali inkluż it-trakter	v	v	v
2	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali inkluża magna li taħsad u tisred	v	v	v
3	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali inkluża magna li taħsad u tisred	v	v	v
4		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam	v	v	v
5		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-ħalib	v	v	v
6		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam	v	v	v
7		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal fabbrika ta' l-inbid	v	v	
8	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali inkluża magna.li taħsad u tisred	v	v	
9	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali inkluża magna li taħsad I tisred		v	
10	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali inkluża magna li taħsad u tisred		v	
11		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam		v	
12		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-frott u ħxejjex		v	
13	v			Kostruzzjoni ta' mħażen u xiri ta' sajlos għal razzett taċ-ċerejali		v	
14	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali inkluża magna.li taħsad I tisred		v	

(1) Żjara fuq il-post sabiex issir laqgħa mal-benefiċjarju finali u sabiex jiġi spezzjonat il-proġett.

(2) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġu kkontrollati l-ispejjeż ġenerali, r-regoli ta' prokura prinċipali, objettivi u kwistjonijiet ewlenin oħra li jirrigwardaw il-proġett.

(3) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġi kkontrollat li s-sistemi ta' kontroll u ta' sorveljanza hadmux fil-fatt fil-prattika.

(4) Sistemi għall-miżura ma ġewx approvati fil-ħin tal-verifika.

IL-LITWANJA

Kampjun	Miżura			Deskrizzjoni tal-proġett	Żjara fuq il-post (1)	Test sostantiv (2)	Test ta' konformità (3)
	M 1	M 2	M 3				
1	v			Xogħlijiet ta' modernizzazzjoni u xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett li jipproduċi ħalib/butir	v	v	v
2	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali	v	v	
3	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett taċ-ċerejali	v	v	v
4	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett tal-ħnieżer		v	
5	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett li jipproduċi ħalib/butir	v	v	v
6	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett li jipproduċi ħalib/butir		v	v
7		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam	v	v	v
8		v		Xogħlijiet ta' rikostruzzjoni u xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam		v	v
9			v	Kostruzzjoni ta' l-ilma u infrastruttura tad-dranaġġ		v	v
10			v	Rikostruzzjoni ta' l-infrastruttura tad-dranaġġ		v	v
11			v	Kostruzzjoni ta' l-infrastruttura tad-dranaġġ	v	v	
12		v		Kostruzzjoni ta' biċċerija	v		

(1) Żjara fuq il-post sabiex issir laqgħa mal-benefiċjarju finali u sabiex jiġi spezzjonat il-proġett.
(2) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġu kkontrollati l-ispejjeż ġenerali, r-regoli ta' prokura prinċipali, objettivi u kwistjonijiet ewlenin oħra li jirrigwardaw il-proġett.
(3) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġi kkontrollat li s-sistemi ta' kontroll u ta' sorveljanza ħadmux fil-fatt fil-prattika.

IL-POLONJA

Kampjun	Miżura			Deskrizzjoni tal-proġett	Żjara fuq il-post (¹)	Test sostantiv (²)	Test ta' konformità (³)
	M 1	M 2	M 3				
1		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-ħalib	v	v	v
2		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-ħalib	v	v	v
3		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-frott u tal-faqqiegħ	v	v	v
4		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-ħalib	v	v	
5		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-ħalib	v	v	
6		v		Xogħlijiet ta' kostruzzjoni u xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam tat-tjur	v	v	v
7		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam		v	
8		v		Installazzjoni ta' sistema ta' ventilazzjoni f'impjant ta' l-ipproċċessar tal-ħalib		v	
9		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-frott		v	
10		v		Xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam		v	
11	v			Xogħlijiet ta' kostruzzjoni għal razzett tal-faqqiegħ		v	
12	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett ta' l-ortikultura	v	v	v
13	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett tal-frott	v	v	
14	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett tal-ħxejjex		v	
15	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett li jipproduċi ħalib/butir	v	v	v
16	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett tal-frott		v	
17	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett ta' l-ortikultura		v	
18	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett tal-frott	v	v	v
19	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett tal-frott	v	v	v
20	v			Xiri ta' tagħmir ġdid għal razzett tal-frott		v	
21			v	Kostruzzjoni tas-sistema tad-dranaġġ		v	
22			v	Titjib fit-toroq lokali	v	v	v
23			v	Kostruzzjoni fis-sistema tad-dranaġġ	v	v	
24			v	Titjib fit-toroq lokali		v	
25			v	Kostruzzjoni fis-sistema tad-dranaġġ	v	v	
26			v	Titjib fit-toroq lokali	v	v	v
27			v	Kostruzzjoni tas-sistema tad-dranaġġ	v	v	v
28			v	Modernizzazzjoni ta' impjant lokali tad-dranaġġ		v	
29			v	Titjib fit-toroq lokali		v	
30			v	Kostruzzjoni tas-sistema tad-dranaġġ		v	

(¹) Żjara fuq il-post sabiex issir laqgħa mal-benefiċjarju finali u sabiex jiġi spezzjonat il-proġett.

(²) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġu kkontrollati l-ispejjeż ġenerali, r-regoli ta' prokura prinċipali, objettivi u kwistjonijiet ewlenin oħra li jirrigwardaw il-proġett.

(³) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġi kkontrollat li s-sistemi ta' kontroll u ta' sorveljanza ħadmux fil-fatt fil-prattika.

IR-RUMANIJA

Kampjun	Miżura			Deskrizzjoni tal-proġett	Żjara fuq il-post (1)	Test sostantiv (2)	Test ta' konformità (3)
	M 1 (4)	M 2	M 3				
1		v		Xogħlijiet ta' rikostruzzjoni f'impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam	v	v	v
2		v		Xogħlijiet ta' rikostruzzjoni f'impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam		v	
3		v		Xogħlijiet ta' rikostruzzjoni f'impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam	v	v	
4		v		Xogħlijiet ta' rikostruzzjoni u xiri ta' tagħmir ġdid għal impjant ta' l-ipproċċessar tal-laħam	v	v	v
5		v		Xogħlijiet ta' rikostruzzjoni u xiri ta' tagħmir ġdid għal fabbrika ta' l-inbid		v	
6			v	Titjib fit-toroq lokali		v	
7			v	Titjib fit-toroq lokali		v	
8			v	Installazzjoni ta' sistema ta' forniment ta' l-ilma	v	v	
9			v	Kostruzzjoni ta' stazzjoni għat-trattament tad-dranaġġ u ilma maħmuġ	v	v	v
10			v	Titjib fit-toroq lokali	v	v	v
11			v	Titjib fit-toroq lokali		v	
12			v	Titjib fit-toroq lokali		v	
13			v	Titjib fit-toroq lokali	v	v	v
14			v	Installazzjoni tas-sistema tal-forniment ta' l-ilma		v	
15			v	Installazzjoni tas-sistema tal-forniment ta' l-ilma	v	v	v
16			v	Kostruzzjoni ta' sistema għall-forniment ta' l-ilma		v	
17			v	Titjib fit-toroq lokali	v	v	v
18			v	Titjib fit-toroq lokali		v	
19			v	Titjib fit-toroq lokali	v	v	
20			v	Kostruzzjoni ta' sistema estiża ta' forniment ta' l-ilma	v	v	v

(1) Żjara fuq il-post sabiex issir laqgħa mal-benefiċjarju finali u sabiex jiġi spezzjonat il-proġett.
(2) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġu kkontrollati l-ispejjeż ġenerali, r-regoli ta' prokura prinċipali, objettivi u kwistjonijiet ewlenin oħra li jirrigwardaw il-proġett.
(3) Eżaminazzjoni mill-ġdid tal-fajl sabiex jiġi kkontrollat li s-sistemi ta' kontroll u ta' sorveljanza hadmux fil-fatt fil-prattika.
(4) Sistemi għall-miżura ma ġewx approvati fil-ħin tal-verifika.

TOTAL

76	**24**	**24**	**28**		**42**	**75**	**33**

THE COMMISSION'S REPLIES

EXECUTIVE SUMMARY

I.-II. The Commission welcomes the audit carried out on the implementation of the Sapard instrument.

The Commission considers, however, that a final analysis concerning the impact of the programme can be made only when it has been fully implemented.

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 (as regards the budget headings under which the pre-accession instruments should be financed, including the financial implementing mechanisms) until the final stage of its adoption. 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. These provisions were adopted by the Commission on 26 January 2000.

The approach was new and this was the first time external aid was managed on a fully decentralised basis. One main objective of Sapard is to contribute to the implementation of the *acquis*. An essential part of this is to assure a good administrative capacity able to perform the demanding tasks of rural development policy implementation according to the principles of sound financial management. This is also in line with the demand of the European Parliament, expressed in the European Parliament resolution accompanying the 1999 discharge, that 'effective protection of the Community's financial interest in the applicant countries should be an absolute priority in the next few years'.

The Commission is of the opinion that it has provided sufficient guidance and advice to the Sapard countries and has worked with them to prepare the setting up of the institutions and procedures. This has been done both through extensive assistance of experts from Member States through Phare twinning arrangements, and through ongoing exchange of information in the framework of seminars and fact-finding missions (see the Commission's Sapard Annual Report for 2000).

III. 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, given experience from similar exercises in the Member States. The Commission is well aware of the reasons why it took longer in some countries to set up the administrative system for implementing Sapard.

Whenever it was made aware of 'heavy administrative procedures', the Commission advised the countries concerned by correspondence, during bilateral meetings and at the Monitoring Committee w meetings. However, the exact procedural choice remains with the countries concerned. The Commission cannot prevent them from applying their own internal administrative arrangements as long as the Sapard rules are respected.

IV. The Commission's responsibility under a system of decentralised management is to monitor the implementation of Sapard.

As current events show money is flowing now at a regular pace in almost all Sapard countries, based on a reliable system which can be used as a basis for the programmes as Member States.

V. Payments made to final beneficiaries alone in 2003 amounted to EUR 288 million. By 31 December 2003, against the 2000-2003 allocation of EUR 2 183 million, total commitments to final beneficiaries amounted to EUR 1 214 million (56 %) while actual payments made to the beneficiaries totalled EUR 323 million (15 % of allocation). According to information received from the Sapard countries, at least seven out of eight countries due to join the EU will be able to contract all the available funds for the 2000-2003 period to final beneficiaries.

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. Multi-annual Financing Agreement (MAFA) rules apply.

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

VII. The Commission considers institution building as one of the fundamental elements of the *acquis* and a pre-condition for the responsible use of EU funds. 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.

IX. The Commission welcomes the Court's assessment that the Sapard system generally works in practice. The Commission recognises that there have been some problems with the controls on compliance with minimum standards and has made recommendations for improvements. On the basis of its audits up to March 2004, the Commission considers that the situation has improved since the Court's audit.

X. The Commission is aware of the problem of lack of own resources and of the difficulties in obtaining credit. To address this issue, 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 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 a modification of Regulation (EC) No 1268/1999 included a specific provision in this respect (see also reply to point 97).

XI. Although the Commission has also identified weaknesses in some cases and has made recommendations for improvements, it considers that the situation has improved since the Court's audit. Where necessary, these recommendations will be followed up under the clearance of accounts procedures.

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 km^2. 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.