

# Úradný vestník

## Európskej únie

C 295

Slovenské vydanie

Informácie a oznámenia

Zväzok 47

30. novembra 2004

Číslo oznamu

Obsah

Strana

I *Informácie***Dvor audítorov**

2004/C 295/01

Osobitná správa č. 2/2004 o predvstupovej pomoci: „Bol program Sapard dobre spravovaný?“, s odpoveďami Komisie .....

1

Tento Ú. v. zrušuje a nahrádza Ú. v. EÚ C 295 z 30. 11. 2004.

**SK**

## I

(Informácie)

## DVOR AUDÍTOROV

## OSOBITNÁ SPRÁVA č. 2/2004

## o predvstupovej pomoci

BOL PROGRAM SAPARD DOBRE SPRAVOVANÝ?

## s odpoveďami Komisie

(v zmysle druhého pododseku článku 248 odseku 4 Zmluvy o ES)

(2004/C 295/01)

## OBSAH

	Body	Strana
ZHRNUTIE .....	I – XI	3
ÚVOD .....	1 – 10	4
Čo je Sapard? .....	1 – 7	4
Ako sa vykonával audit programu Sapard? .....	8 – 10	5
JEDNOTLIVÉ ETAPY IMPLEMENTÁCIE PROGRAMU SAPARD .....	11 – 25	5
Veľká časť disponibilných finančných prostriedkov zostala nevyužitá .....	11 – 12	5
z dôvodu časovej náročnosti zavedenia programu .....	13 – 15	6
a z dôvodu oneskorení majúcich dosah na jeho implementáciu v krajinách programu Sapard .....	16 – 21	6
Kľúčové kroky neboli analyzované, a preto nie je možné vyvodiť žiadne poučenia .....	22 – 23	7
a rozpočty neboli systematicky plne využívané .....	24 – 25	7
O DECENTRALIZOVANEJ IMPLEMENTÁCII .....	26 – 35	7
rozhodla Komisia .....	26 – 27	7
ale nedostatočná pripravenosť Komisie a napätý časový harmonogram spôsobili v oblasti decentralizácie problémy .....	28 – 30	8
a riadenie vykonávané Komisiou nebolo vždy prispôsobené potrebám krajín programu Sapard .....	31 – 35	8
HLAVNÉ VÝSLEDKY PROGRAMU SAPARD .....	36 – 57	8
Obmedzený dosah v ôsmich z desiatich krajín .....	36 – 37	8
Skutočnosť, že DPH bola zaradená medzi oprávnené výdavky, neprispieva k plneniu cieľov programu Sapard .....	38 – 40	9
Splnenie „noriem Spoločenstva“ bolo dosiahnuté v malej miere .....	41 – 47	9
Ciele neboli vždy jasné .....	48 – 49	10
a správy Komisie o cieľoch a prioritách nezodpovedali stanoveným požiadavkám .....	50 – 51	10
Posilňovanie inštitucionálnych kapacít bolo úspešné s výnimkou ekopolnohospodárstva .....	52 – 57	10

	<i>Body</i>	<i>Strana</i>
HODNOTENIE SYSTÉMOV ZRIADENÝCH V KRAJINÁCH ŽIADAJÚCICH O PRIDELENIE PROSTRIEDKOV Z PROGRAMU SAPARD .....	58 – 80	11
Predbežné schválenie týchto systémov umožnilo zavedenie prísnych systémov finančnej kontroly .....	58 – 60	11
V praxi systémy fungovali celkovo uspokojivo .....	61 – 5	11
ale v dokumentácii chýbali niektoré potrebné podporné doklady .....	66 – 7	12
systémy programu Sapard sa opierali o menej spoľahlivé systémy .....	68 – 76	12
a príslušné národné predpisy o úrokoch neboli v súlade s predpismi programu Sapard .....	77 – 80	13
PROBLÉMY S IMPLEMENTÁCIOU V KRAJINÁCH PROGRAMU SAPARD .....	81 – 97	13
Potenciálni príjemcovia pomoci nedisponujú dostatočnými vlastnými zdrojmi a majú problémy so získavaním úveru .....	81 – 90	13
a veľmi zložité administratívne postupy .....	91 – 95	14
znemožnili finančne slabším žiadateľom využiť pomoc z programu .....	96 – 97	15
KOMISIA MUSÍ PRIJAŤ OPATRENIA Z DÔVODU .....	98 – 109	15
nedostatočnosti predpisov a kontrol, ktoré spôsobujú nesprávne využívanie finančných prostriedkov určených na financovanie režijných nákladov .....	98 – 103	15
neistoty, či predpisy upravujúce súkromné obstarávanie zaručujú správne využívanie prostriedkov .....	104 – 109	16
ZÁVERY A ODPORÚČANIA .....	110 – 121	16
Príloha 1 Rozdelenie podpory EÚ na obdobie 2000 – 2003 podľa krajiny a podľa hlavného typu príjemcu a opatrení .....		18
Príloha 2 Zoznam preverovaných projektov .....		19
<b>Odpovede Komisie</b> .....		23

## ZHRNUTIE

I. Špeciálny predvstupový program pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (Sapard) je prvým programom vonkajšej pomoci, ktorý sa realizuje na decentralizovanej úrovni. Cieľom programu je prispievať k zavedeniu legislatívy Spoločenstva a riešiť problémy súvisiace s prispôbovaním poľnohospodárskeho sektoru a vidieckych oblastí v desiatich krajinách, ktoré sú príjemcami prostriedkov z programu Sapard <sup>(1)</sup>. Týchto desať krajín sa ďalej v texte nazýva „krajiny programu Sapard“. V dôsledku značného zvýšenia rozpočtových prostriedkov na predvstupovú pomoc, ktoré v prípade programu Sapard znamenalo vytvorenie nových systémov v rámci nových predpisov, vykonal Dvor audítorov audit, ktorého cieľom bolo zodpovedať otázku: „Bol program Sapard dobre spravovaný?“ (pozri body 1 – 10).

II. Odpoveďou je, že kvalita riadenia nebola vyvážená. Spustenie programu Sapard prebehlo so značným oneskorením, ktoré bolo do určitej miery zapríčinené oneskoreným plánovaním zo strany Komisie. Tempo implementácie programu Sapard sa síce zvýšilo, ale hlavné ciele neboli dosiahnuté ku koncu roka 2003. Oneskorenie implementácie vo väčšine krajín programu Sapard bolo sčasti spôsobené tým, že Komisia neposkytla metodické vedenie a poradenstvo a krajiny prešli zložitým procesom učenia, a tým, že niektoré opatrenia neboli zavedené.

III. Veľká časť disponibilných finančných prostriedkov zostala nevyužitá a rozpočty boli systematicky nadhodnocované, pretože zriadenie a implementácia programu Sapard si vyžadovali veľa času. V júni 1999, kedy Rada prijala nariadenie o programe Sapard, neexistovali žiadne pravidlá alebo vykonávacie predpisy. Zavedenie nových systémov v krajinách programu Sapard bolo v niektorých prípadoch veľmi zdĺhavé a Komisia zatiaľ dôvody tohto zdržania nepreskúmala. Od začiatku programu Sapard v príslušných krajinách bránili jeho rýchlejšiu a účinnejšiu implementáciu zložité administratívne postupy, ktoré boli ešte prísnejšie než pravidlá vzťahujúce sa na program Sapard (pozri body 11 – 25).

IV. Rozhodnutie Komisie o decentralizovanej implementácii programu bolo správne vzhľadom na veľké množstvo projektov, ktoré mali byť financované z programu Sapard, ale Komisia podcenila otázku času potrebného na realizáciu týchto projektov. Hoci Komisia organizovala semináre a udržiavala aj ďalšie kontakty s krajinami Sapardu, decentralizované riadenie Sapardu neposkytovalo záruku, že problémy s implementáciou budú aktívne a systematicky identifikované a monitorované. Z tohto dôvodu neboli vo všetkých krajinách čerpajúcich prostriedky z programu Sapard uplatnené najlepšie postupy (pozri body 26 – 35).

V. Priebehu prvých štyroch rokov implementácie programu bolo konečným príjmom vyplatené iba 323 mil. EUR (14,8 %) z disponibilného rozpočtu 2 183 mil. EUR. Vzhľadom na nízku úroveň čerpania prostriedkov v predvstupovom období, ktoré pre osem z desiatich prijímateľských krajín trvalo od 1. januára 2000 do 1. mája 2004, bol na ciele programu Sapardu vyčlenený minimálny príspevok. Oveľa väčší dosah je možné očakávať v prípade Bulharska a Rumunska, pri ktorých je predvstupové obdobie naplánované až do 1. januára 2007. V Poľsku bude z programu Sapard vyplatených do štátneho rozpočtu najmenej 17,7 mil. EUR vo forme DPH, čo žiadnym spôsobom neprispieva k plneniu cieľov programu Sapard (pozri body 36 – 40).

VI. Prvé výsledky skončených projektov poukazujú na to, že finančné prostriedky určené na spracovanie poľnohospodárskych produktov boli spravidla vynakladané na projekty, ktoré zvyšujú poľnohospodársku produkciu, a nie na projekty zameriavajúce sa na zlepšenie jej kvality (t. j. dodržiavanie noriem kvality a ochrany zdravia a ochrany životného prostredia) (pozri body 41 – 47).

VII. Komisia nepodala správu o tom, do akej miery program Sapard splnil ciele, namiesto toho sa zamerala na posilňovanie inštitucionálnych kapacít, ktoré bolo úspešné, pretože prostredníctvom programu Sapard mohli vnútroštátne orgány získať priamu skúsenosť s riadením povstupových fondov EÚ. V prípade jedného z najdôležitejších povstupových opatrení, ekopoľnohospodárstva, bol však efekt nedostatočný (pozri body 48 – 57).

VIII. Základnou požiadavkou programu Sapard je, aby systémy, ktoré sú v rámci programu zriadené príslušnými krajinami, predbežne schválila Komisia na základe svojich auditov. Tento spôsob umožnil zavedenie správne navrhnutých systémov s kľúčovými kontrolami ešte pred vynaložením akýchkoľvek nákladov. Táto požiadavka predstavuje hlavný rozdiel medzi porovnateľnými programami fungujúcimi v členských štátoch, ktoré môžu začať s implementáciou bez vykonania týchto auditov alebo predbežného schválenia systémov Komisiou (pozri body 58 – 60).

<sup>(1)</sup> Medzi týchto desať krajín patrí: Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Slovensko, Slovinsko a Rumunsko.

IX. Dvor audítorov zistil, že systémy programu Sapard obsahovali hlavné koncepty, postupy boli dobre zdokumentované, návrhy systémov existujúcich v písomnej forme v skutočnosti fungovali a kontrolné postupy boli vo väčšine overovanej dokumentácie dodržané. Problémom bolo, že ostatné súvisiace systémy, ktoré poskytovali vstupy systémom Sapard, ale neboli predtým schválené Komisiou, nedosahovali rovnakú kvalitu. Nedostatočnými sa ukázali vnútroštátne kontroly zamerané na dodržiavanie noriem kvality, ochrany zdravia a ochrany životného prostredia (pozri body 61 – 80).

X. Kľúčové problémy s implementáciou sa týkali faktu, že potenciálni prijemcovia nemajú dostatok vlastných zdrojov, obtiažne získavajú úvery a musia čeliť zložitým administratívnym postupom. V dôsledku toho program Sapard uprednostňoval finančne silných prijemcov s lepšou organizáciou a dostatočným kapitálom alebo možnosťou získať úver. Pre menšie poľnohospodárske podniky a firmy, ktoré musia vynaložiť veľa úsilia na prispôbenie sa normám, modernizáciu a na zvýšenie efektívnosti, to bola veľká nevýhoda (pozri body 81 – 97).

XI. Boli zistené nedostatky pri pravidlách a kontrolách týkajúcich sa súkromného obstarávania a režijných nákladov. Neboli vykonané účinné kontroly na zabránenie prijímania a úhrad nadhodnotených faktúr (pozri body 98 – 109).

## ÚVOD

### Čo je Sapard?

1. Luxemburské zasadnutie Európskej rady z decembra 1997 prijalo rozhodnutia začať proces rozširovania s cieľom prípravy krajín, ktoré požiadali o vstup do EÚ, na vstup do Únie. To zahŕňalo zlepšenú predvstupovú stratégiu, ktorá má umožniť krajinám strednej a východnej Európy, aby sa nakoniec stali členmi Európskej únie a, na tieto účely, aby sa pripojili, pokiaľ je to možné, k *acquis* (1) Spoločenstva. V rámci predvstupovej stratégie bolo rozhodnuté výrazne zvýšiť predvstupovú pomoc: spolu s už existujúcim programom PHARE (2) by predstavovala štrukturálny nástroj a pomoc pre poľnohospodárstvo od roku 2000.

2. Podľa toho sa špeciálny prístupový program pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka (Sapard) začal 1. januára 2000. Nariadenie o programe Sapard (3) špecifikuje, že ciele programu sú:

- prispievať k implementácii *acquis communautaire*, pokiaľ ide o spoločnú poľnohospodársku politiku a súvisiace politiky,
- vyriešiť prioritné a špecifické problémy pri trvalo udržateľnej adaptácii poľnohospodárskeho sektoru a vidieckych oblastí v kandidátskych krajinách.

(1) Hlavná časť práva EÚ, ktorá stanovuje spoločné práva a povinnosti, ktoré sú pre členské štáty Európskej únie záväzné.

(2) Program PHARE je prvým predvstupovým nástrojom, založeným nariadením Rady (EHS) č. 3906/1989 z 18. decembra 1989 (Ú. v. ES L 375, 23.12.1989).

(3) Nariadenie Rady (ES) č. 1268/1999 z 21. júna 1999 (Ú. v. ES L 161, 26.6.1999) o podpore Spoločenstva pre predvstupové opatrenia pre rozvoj poľnohospodárstva a vidieka v kandidátskych krajinách strednej a východnej Európy v predvstupovom období.

3. Program bol spravovaný podľa kapitoly 1 rozpočtu (4) pod názvom B7 (predvstupová stratégia). Čiastky vyčlenené pre desať krajín programu Sapard na roky 2000 – 2003 boli vo výške 2 183 mil. EUR (5). Príloha 1 uvádza rozdelenie tohto objemu podľa krajín.

4. Program Sapard poskytuje pomoc z EÚ a národných prostriedkov do výšky 50 % poľnohospodárskym producentom (hlavne pre poľnohospodárske investície do poľnohospodárskych strojov) a spracovateľské prevádzky (hlavne pre investície do zariadenia), pričom zostávajúca časť (50 % alebo viac) financuje prijemca (6). V prípade miestnych spoločenstiev (pre infraštruktúru rozvoja vidieka, ako napríklad miestne cesty a kanalizačné systémy) predstavuje pomoc programu Sapard až 100 %. Vo všetkých prípadoch (bez ohľadu na to, či poskytovaná verejná pomoc predstavuje max. 50 % alebo 100 %) EÚ prispieva 75 % vyplatenej pomoci, pričom národné spolufinancovanie poskytuje zostávajúcich 25 %.

5. Program Sapard je jedinečný v tom zmysle, že ide o prvý externý program pomoci, ktorý sa implementuje decentralizovaným spôsobom. Druhý menovaný aspekt znamená, že neexistuje žiadne *ex ante* súhlas Komisie pre schvaľovanie výberu projektov, postup verejnej súťaže a uzatváranie zmlúv (7). Decentralizovaná správa v krajinách programu Sapard úzko nasledovala systémy vytvorené v členských štátoch EÚ, vrátane schválenia „Programu

(4) Všeobecný rozpočet Európskej únie. Od roku 2004 je program Sapard spravovaný pod kapitolou 5 názvu 5 (Poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka) rozpočtu a zahŕňa len nové rezervované čiastky pre Bulharsko a Rumunsko.

(5) Finančné prostriedky na záväzky.

(6) Úroveň verejnej pomoci je funkciou typu opatrenia alebo projektu. Pri investíciách vytvárajúcich výnos je normálna maximálna úroveň pomoci 50 % celkových oprávnených nákladov.

(7) Ako je definované v článku 12 nariadenia Rady (ES) č. 1266/1999 z 21. júna 1999 (Ú. v. ES L 161, 26.6.1999) o koordinačnej pomoci kandidátskym krajinám v rámci predvstupovej stratégie.

pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka“ Komisiou pre každú krajinu programu Sapard. Nariadenie o programe Sapard uvádza, že programy by mali byť založené na plánoch vypracovaných týmito krajinami, ktoré by sa mali vzťahovať na 15 opatrení definovaných v nariadení.

6. Došlo ku koncentrácii na tie opatrenia, ktoré sa zameriavajú na investície do oblasti poľnohospodárskeho spracovania (zlepšovanie spracovania a predaja poľnohospodárskych výrobkov a investície do poľnohospodárskych podnikov), a tie, ktoré rozvíjajú vidiecke oblasti (rozvoj a zlepšovanie vidieckej infraštruktúry). Krajiny programu Sapard udelili týmto opatreniam vyššiu prioritu ako iným možným opatreniam ako napríklad opatreniam pre poľnohospodárske prostredie, lesníctvo a zalesňovanie, na ktoré vyčlenili len štyri percentá všetkých zdrojov. Príloha 1 uvádza rozdelenie príspevkov na hlavný typ opatrenia a príjemcu podľa krajín.

7. Implementácia a platobná funkcia v krajinách programu Sapard patria do zodpovednosti agentúry Sapard. Potenciálni príjemcovia posielajú žiadosti regionálnym pracoviskám tejto agentúry. Samostatný orgán ministerstva financií, nazývaný Národný fond, žiada a prijíma platby od Komisie a dáva finančné prostriedky k dispozícii agentúre Sapard.

#### **Ako sa vykonával audit programu Sapard?**

8. V dôsledku veľkého nárastu predvstupového rozpočtu vo všeobecnosti, ktorý sa efektívne zdvojnásobil od roku 1999 do roku 2000 a ktorý mal byť pokiaľ ide o program Sapard riadený novo vytvorenými štruktúrami v rámci novo vytvorených pravidiel, sa Dvor audítorov rozhodol vykonať audit, ktorý bol zameraný na zodpovedanie otázky: „Bol program Sapard správne riadený?“ Boli definované tri ciele auditu, ktoré sa snažili o revíziu:

- systémov riadenia a kontroly programu Komisie,
- kvality systémov zriadených v kandidátskych krajinách programu Sapard a
- výberu projektov, ich schvaľovania a implementácie národnými a regionálnymi orgánmi.

Tieto ciele umožnili Dvoru audítorov analyzovať, či systémy riadenia a kontroly boli efektívne a či boli uplatňované primerane, alebo či boli vo svojom pokrytí nedostatočné.

9. Audity boli vykonané v Komisii (GR Poľnohospodárstvo) a v štyroch krajinách programu Sapard (Bulharsko, Litva, Poľsko a Rumunsko). Kontroly dokumentov boli vykonané na vzorke 76 projektov, z ktorých 42 bolo navštívených na mieste v období od novembra 2002 do septembra 2003. Projekty vo vzorke pokrývali hlavné opatrenia implementované v čase auditu, ktoré sami predstavujú približne 95 % všetkých uzatvorených kontraktov

a platieb realizovaných v týchto štyroch krajinách <sup>(1)</sup>. Okrem toho boli kontrolované kľúčové prvky systémov vytvorené v krajinách programu Sapard. Zamestnanci najvyšších kontrolných inštitúcií navštívených krajín pracovali s audítorami Dvora audítorov a sprievádzali ich.

10. Audit programu Sapard staval na výsledkoch predchádzajúcich auditov, ktoré sa zmeriavali na vytvorenie programu a analýzu Komisie a monitorovanie systémov programu Sapard, ktoré boli uverejnené vo výročných správach Dvora audítorov <sup>(2)</sup>. Hlavnými závermi bolo, že sa pri vytváraní nástroja Sapard použil primeraný čas, hlavne pri objasňovaní a vypracovávaní podrobností komplexnej právnej bázy, a že systémy riadenia a kontroly predpokladali nedostatočné kontroly v rizikových oblastiach, ako napríklad obsadzovanie miest zamestnancami, prevencia dvojitého financovania, správne finančné hospodárenie, bankový úrok a súlad s minimálnymi štandardami pre životné prostredie, hygienu a starostlivosť o zvieratá.

#### **JEDNOTLIVÉ ETAPY IMPLEMENTÁCIE PROGRAMU SAPARD**

#### **Veľká časť disponibilných finančných prostriedkov zostala nevyužitá**

11. Graf zobrazuje štádiá implementácie programu Sapard od prvého návrhu právnej úpravy do 31. decembra 2003. Kolónky uvádzajú informácie, kedy boli kľúčové kroky dokončené. Čiastky uvedené v časti „A“ zobrazujú rozdiel medzi celkovým finančným príspevkom Spoločenstva do spoločného rozpočtu <sup>(3)</sup> a celkovú čiastku, na akú boli uzatvorené kontrakty s príjemcami. Rozdiel preto odráža čiastky dostupné v rozpočte, ktoré neboli použité krajinami programu Sapard z dôvodu časovej náročnosti na schválenie ich systémov a oneskorení v týchto krajinách, ktoré vyplývajú z ťažkostí s implementáciou. Dva hlavné problémy v implementácii sú uvedené v bodoch 81 – 95.

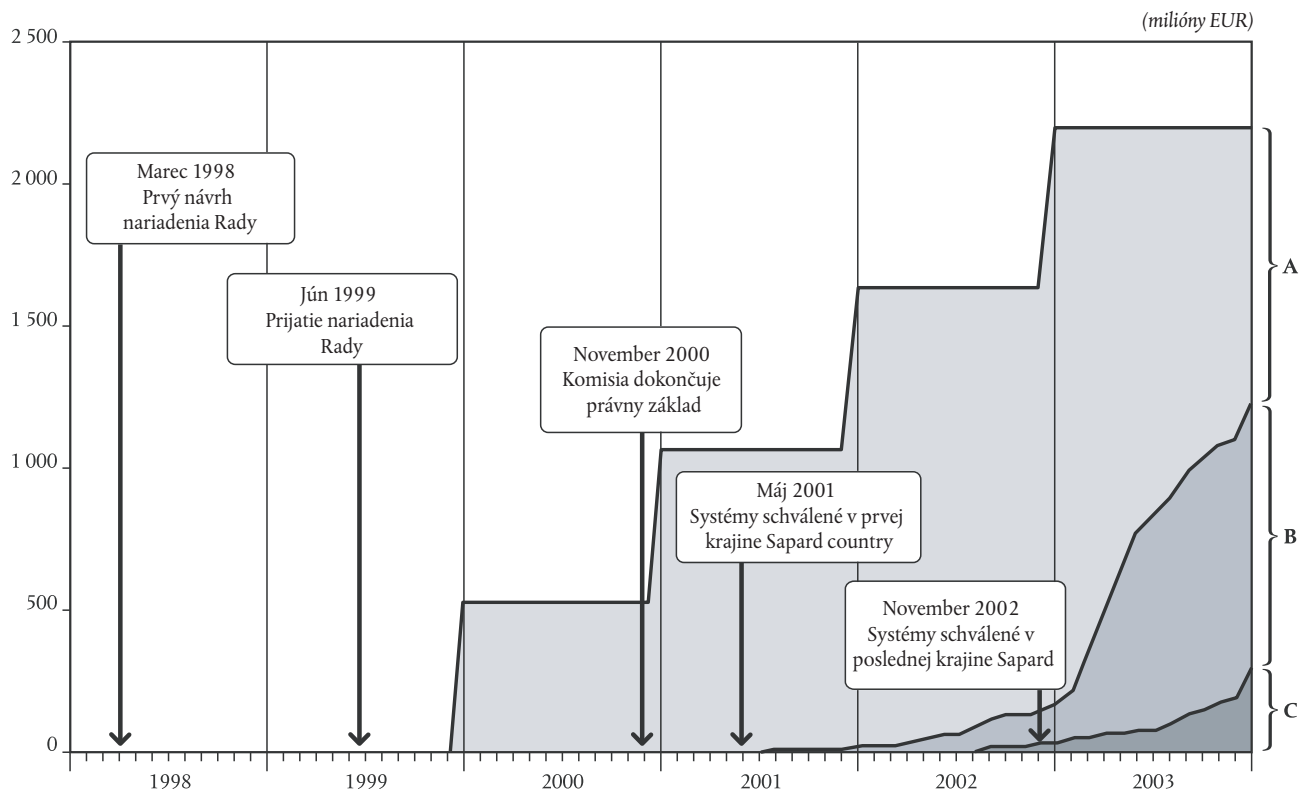
<sup>(1)</sup> Hlavnými opatreniami sú: investície do poľnohospodárskych podnikov, zlepšovanie spracovania a predajnosti poľnohospodárskych a rybárskych výrobkov a rozvoj a zlepšovanie vidieckej infraštruktúry. To predstavuje asi 80 % záväzkov realizovaných vo všetkých kandidátskych krajinách.

<sup>(2)</sup> Výročné správy Dvora audítorov, ktoré sa týkajú finančného roka 2000 (Ú. v. ES C 359, 15.12.2001) (odseky 6.41 – 6.53); 2001 (Ú. v. ES C 295, 28.11.2002) (odseky 6.8 – 6.32) a 2002 (Ú. v. ES C 286, 28.11.2003) (odseky 8.23 – 8.31).

<sup>(3)</sup> Kumulatívne finančné prostriedky na záväzky.



Obrázok  
Implementácia programu Sapard 1998 – 2003



A = Čiastky v rozpočte EÚ, na ktoré neboli podpísané kontrakty

B = Kontrakty uzatvorené, ale ešte nevyplatené

C = Čiastky vyplatené príjmom

Zdroj: Európsky dvor audítorov: platby a kontrakty k 31. decembru 2003

12. Časť „B“ zobrazuje výšku kontraktov uzatvorených s konečnými príjemcami, ale ktoré ešte neboli uhradené. To odráža časovú náročnosť pre implementáciu projektov, ktoré napríklad môžu pri stavebných projektoch trvať normálne viac ako jeden rok, ale tiež odráža administratívne oneskorenia (pozri bod 16 a nasledujúce). Časť „C“ zobrazuje skutočný tok finančných prostriedkov pre príjemcov.

#### **z dôvodu časovej náročnosti zavedenia programu**

13. V júni 1999 prijala Rada návrh Komisie o nariadení o programe Sapard. To vytýčilo nový a komplexný právny rámec, ktorý si vyžiadalo ďalšie definovanie. Komisii trvalo sedem mesiacov, kým stanovila princípy implementácie; potom šesť mesiacov na návrh a prijatie podrobných pravidiel; potom ďalších šesť mesiacov na návrh, prerokovanie a prijatie dohôd s krajinami programu Sapard. Preto bola právna báza finalizovaná 29. novembra 2000<sup>(1)</sup>. Do konca marca 2001 všetky krajiny podpísali dohody.

14. Komisia nevyužila čas, ktorý mala k dispozícii v období od marca 1998, kedy navrhla nariadenie o programe Sapard<sup>(2)</sup>, do júna 1999, kedy bolo nariadenie prijaté Radou, aby sa mohli vykonať ďalšie prípravy. Toto 15-mesačné obdobie sa mohli využiť na prípravu podrobných princípov a pravidiel, ktoré by objasnili politiku a urýchlili implementáciu.

15. Po dokončení právneho rámca v novembri 2000 závisel začiatok programu Sapard od času potrebného na vytvorenie systémov krajinami programu Sapard. Niektoré krajiny boli rýchle: Komisia schválila systémy pre niektoré opatrenia v Bulharsku v máji 2001. Iným to trvalo dlhšie, Maďarsko nezačalo s implementáciou niektorých opatrení programu Sapard do 27. novembra 2002.

#### **a z dôvodu oneskorenia majúcich dosah na jeho implementáciu v krajinách programu Sapard**

16. Od začiatku bránili programu Sapard v dotknutých krajinách náročné administratívne postupy, prísnejšie než postupy

<sup>(1)</sup> Ďalšie podrobnosti sú uvedené vo výročnej správe Dvora, ktorá sa týkala finančného roka 2000, odseky 6.41 – 6.43.

<sup>(2)</sup> Návrh Komisie o nariadení Rady [KOM(98) 153 v konečnom znení, 19. marca 1998].

požadované pravidlami programu Sapard, efektívnej implementácii programu. Nižšie uvádzame niektoré príklady problémov s implementáciou, ktoré Dvor auditorov zistil (pozri tiež bod 91 a nasl.).

17. Rumunsko bolo predposlednou krajinou programu Sapard, ktorej súčasti systému boli schválené, ale v auguste 2002 nebolo veľmi dobre pripravené na uplatňovanie programu. Doba medzi prijatím žiadosti a schválením zaberala až sedem a pol mesiaca. Od apríla 2003 sa situácia zlepšila, pretože rumunské orgány zmenili určité procedúry a zvýšili počet zamestnancov, ktorí sa mohli zaoberať týmito žiadosťami. Napriek týmto oneskoreniam umožnil veľký počet žiadostí rumunským orgánom využiť všetky finančné prostriedky naplánované na vidiecku infraštruktúru na celé 7-ročné obdobie (2000 – 2006).

18. Poľsko tiež prijalo veľký počet žiadostí pre tento typ projektu. Ale z administratívnych dôvodov nepožadovaných pravidlami programu Sapard viac ako 250 mil. EUR, ktoré boli dostupné, sa nepoužilo viac ako jeden rok <sup>(1)</sup>. To zabránilo efektívnej implementácii programu Sapard.

19. V Litve je priemerná doba medzi predložením žiadosti o projekt a podpísaním kontraktu 4,5 mesiaca. Jeden z hlavných dôvodov oneskorení pri schvaľovaní žiadostí je nedostatok zamestnancov v kľúčovej jednotke, ktorá hodnotí všetky žiadosti o projekt.

20. V Bulharsku sú všetky kontroly vykonané na miestnej úrovni, vykonávané aj agentúrou Sapard na centrálnej úrovni. To pridáva asi jeden mesiac ku každému schváleniu projektu (čím sa oneskorí implementácia projektu) a asi jeden mesiac ku každému štádiu schvaľovania platby. Takéto dvojnásobné kontroly sú nevyhnutné, keď sú vytvárané systémy, ale ich potreba by mala byť skúmaná.

21. Ako bude možné vidieť v bode 35, Komisia aktívne nehládala problémy v implementácii ako tie, ktoré sú popísané vyššie. Hoci v niekoľkých prípadoch Komisia konala prediskutovaním otázky s dotknutou krajinou, nedialo sa tak systematicky.

### **Kľúčové kroky neboli analyzované, a preto nie je možné vyvodit žiadne poučenia**

22. Komisia neanalyzovala kritické kroky, ktoré oneskorili vytvorenie systémov krajinami programu Sapard. Bolo by to správnu praxou riadenia. Takáto analýza by mala zahŕňať svoju

vlastnú úlohu a bola by užitočná, pretože krajiny programu Sapard mohli pri vytváraní systémov riadenia finančných prostriedkov EÚ zohľadniť faktory úspechu.

23. Neskôr Komisia tiež nezačlenila takú analýzu do strednodobého hodnotenia programu v každej krajine programu Sapard. Začlenením tohto prvku mohli byť identifikované faktory úspechu a prekážky v zavádzaní systémov, čím by sa zabezpečila pomoc v podobných akciách v budúcnosti. Externé hodnotenie s cieľom zabezpečiť, že skúsenosti získané z programu Sapard by mohli byť použité v budúcnosti, nebolo začaté.

### **a rozpočty neboli systematicky plne využívané**

24. Komisia nemohla vykonať presné odhady čiastok zahrnutých do platieb v rozpočtoch za prvé tri roky. Do konca roka 2002 dala k dispozícii na platby 850,8 mil. EUR, z čoho sa použilo len 154,4 mil. EUR (18 %), pričom ďalšia časť bola zrušená <sup>(2)</sup>. Komisia zaznamenala, že odhady platieb boli neisté, pretože záviseli na faktoroch, ktoré boli mimo jej kontrolu a neexistovali žiadne predchádzajúce skúsenosti s riadením externej pomoci decentralizovaným spôsobom. Preto tieto čiastky nemohli byť založené na dostatočne podrobnej dokumentácii a výpočtoch.

25. Namiesto toho boli poskytnuté iné argumenty, aby odvodnili čiastky, ako napríklad potreba pozitívneho signálu, že Komisia si bola istá, že dotknuté krajiny by boli schopné implementovať program Sapard. Je nutné oddeľovať politickú vôľu a hospodársku skutočnosť, ale v dôsledku neúmerného dôrazu na politickú vôľu Komisia systematicky nadhodnocuje v rozpočte čiastky na platby.

## **O DECENTRALIZOVANEJ IMPLEMENTÁCII**

### **rozhodla Komisia**

26. Do júna 1999 si externá pomoc vyžadovala pri výbere projektov, verejnej súťaži a uzatváraní kontraktov *ex-ante* súhlas Komisie. Právny základ pre program Sapard umožnil, po prvý raz, aby sa na takéto *ex-ante* súhlasy s externou pomocou neprihliadalo. Rada neustanovila, že sa musí použiť takýto systém decentralizovaného riadenia, ale Komisia sa preň rozhodla.

<sup>(1)</sup> Dôvod oneskorení je nasledovný. Poľsko rozdeľuje ročné rozpočty na špecifické opatrenia a pre najväčšie opatrenia na špecifické regióny. Kolá predkladania žiadostí sa začínajú pre špecifické regionálne, ročne vyčlenené čiastky. Táto prax prepojenia projektov na špecifické regionálne, ročne vyčlenené čiastky blokovala použitie iných dostupných rozpočtov. Pri infraštruktúre rozvoja vidieka si vyčlenená čiastka pre regióny vyžaduje rozhodnutie ministerstva poľnohospodárstva, ktoré nebolo vydané pri väčšej časti finančných prostriedkov do 22. septembra 2003.

<sup>(2)</sup> Čiastka vo výške 154,4 mil. EUR sa nedá porovnávať s grafom, pretože zahŕňa 139,7 mil. EUR zálohových platieb realizovaných Komisiou pre kandidátske krajiny a 0,1 mil. EUR na semináre. Tieto čiastky nie sú zobrazené v grafe, pretože neboli vyplatené konečným príjmom. Čiastka vo výške 154,4 mil. EUR tiež obsahuje 14,6 mil. EUR platieb realizovaných agentúrami Sapard, od zálohových platieb, konečným príjmom. Tieto neskôr menované platby (upravené Dvorom auditorov kvôli časovému rozdielom, pretože Komisia rezervuje platby na hotovostnej báze), sú v grafe uvedené ako časť „C“.



Volba Komisie v prospech decentralizovanej implementácie bola správna vzhľadom na pravdepodobne vysoké počty projektov, ktoré budú financované.

27. Keďže Komisia nestanovila metódy riadenia programu ani ako súčasť svojho návrhu nariadenia o programe Sapard v marci 1998, ani počas následného obdobia, musela to urobiť po prijatí nariadenia v júni 1999 Radou. V januári 2000 Komisia prijala oznámenie, ktoré naznačovalo, že program Sapard by mal byť riadený decentralizovane. Dôvody uvedené Komisiou, prečo sa rozhodla decentralizovať implementáciu, boli:

- že nemala potrebné technické a ľudské zdroje na riadenie očakávaného veľkého počtu malých projektov,
- príprava krajín programu Sapard na riadenie poľnohospodárskych výdavkov a výdavkov na rozvoj vidieka po pristúpení.

#### **ale nedostatočná pripravenosť Komisie a napätý časový harmonogram spôsobili v oblasti decentralizácie problémy**

28. Berlínske zasadnutie Európskej rady z marca 1999 predpokladalo, že pristúpenie šiestich nových členských štátov by sa mohlo uskutočniť od roku 2002, pričom päť z nich sa kvalifikovalo pre program Sapard<sup>(1)</sup>. Keďže pre týchto päť krajín to znamenalo, že program Sapard by bol funkčný len dva roky, bolo nevyhnutné začať program Sapard čo možno najskôr, aby mal nejaký účinok.

29. Ale rozhodnutím sa pre decentralizovanú implementáciu Komisia musela poskytnúť právny rámec pre vytvorenie pravidiel programu Sapard, ktoré budú platné v týchto krajinách. Potom krajiny programu Sapard museli vytvoriť svoje systémy, pre ktoré nemali žiadne predchádzajúce skúsenosti. Vzhľadom na zložitnosť týchto úloh Komisia podhodnotila čas, ktorý by bol potrebný pre takúto činnosť.

30. Z piatich krajín len Estónsko (v júni 2001) a Slovinsko (v novembri 2001) mali svoje systémy schválené Komisiou pred rokom 2002. Táto doba nevedla k skráteniu implementačného obdobia pre program Sapard, pretože göthenburské zasadnutie Európskej rady z júna 2001 stanovilo máj 2004 ako dátum pristúpenia, v dôsledku predĺžených rokovaní o rozšírení.

#### **a riadenie vykonávané Komisiou nebolo vždy prispôbené potrebám krajín programu Sapard**

31. V súlade s princípmi programov EÚ v členských štátoch majú krajiny programu Sapard plnú zodpovednosť za riadenie programu Sapard. Medzinárodné dohody, podpísané medzi nimi a Komisiou, prisudzujú zodpovednosť za každodenné riadenie, hlavne identifikáciu a riešenie problémov v implementácii krajinnám programu Sapard.

(1) Najskôr sa pristúpenie predpokladalo pre šesť krajín: Českú republiku, Estónsko, Maďarsko, Poľsko, Slovinsko (Sapard) a Cyprus (nie Sapard).

32. Podľa názoru Komisie je jej zodpovednosťou v rámci systému decentralizovaného riadenia monitorovať implementáciu programu Sapard. Formálne nástroje uvedeného sú rokovania o programoch, analýzy výročných správ o implementácii poskytnutých krajinami programu Sapard a účasť, na poradenskej báze, v každom národnom monitorovacom výbore, ktorý sa stretáva dvakrát ročne<sup>(2)</sup>.

33. Komisia na túto činnosť vyčlenila niekoľko zamestnancov. V priemere bol na riadenie programu krajiny programu Sapard<sup>(3)</sup> vyčlenený kratší čas ako čas jedného štátneho úradníka. Napríklad jeden štátny úradník bol zodpovedný za dohľad nad implementáciou programov v Rumunsku a Bulharsku vo výške 1 442 mil. EUR pomoci Spoločenstva.

34. Prístup Komisie k riadeniu programu sa dá ilustrovať nasledovne. V rámci absolutória za rok 2001 kritizoval Európsky parlament Komisiu za nedostatočnú implementáciu rozpočtu programu Sapard, pretože platby pre konečných príjemcov boli veľmi nízke. Komisia odpovedala, že výdavky sú v podstate funkciou toho, ako rýchlo príjmom vznikajú výdavky, čo Komisia nemohla kontrolovať. Komisia si dala záväzok urýchliť implementáciu, pričom hlavným výsledkom uvedeného bolo, že boli zaslané listy prijímateľským krajinám, v ktorých sa ich pýtala, čo by mohla Komisia urobiť<sup>(4)</sup>.

35. Audit Dvora audítorov identifikoval niekoľko oblastí, kde sa v krajinách programu Sapard uplatňovali rôzne praktiky, niektoré s dobrými výsledkami, ale iné kontraproduktívne (pozri body 21, 39, 80, 90, 95, 103 a 109). Komisia pomohla organizovaním seminárov a svojimi dennými kontaktmi s krajinami programu Sapard, to ale negarantuje, že problémy s implementáciou sú aktívne a systematicky identifikované a že sú prijaté opatrenia, aby sa zabezpečilo, že najlepšie praxe sú implementované vo všetkých desiatich krajinách (pozri tiež body 85 – 86).

## **HLAVNÉ VÝSLEDKY PROGRAMU SAPARD**

### **Obmedzený dosah v ôsmich z desiatich krajín**

36. Nariadenie o programe Sapard vytvorilo rámec pre podporu Spoločenstva v rámci predvstupového obdobia. Pri ôsmich z desiatich prijímateľských krajín je toto obdobie od 1. januára 2000 do 1. mája 2004. Výdavky vyplatené konečným príjmom

(2) Ďalšie oficiálne spôsoby informovania dosiahli Komisiu v neskorších štádiách: výsledky strednodobého hodnotenia (do 31. decembra 2003) a konečné hodnotenie (do 31. decembra 2006).

(3) Zamestnanci Komisie angažovaní do auditov sa nepovažujú za manažment v prísnom slova zmysle a hovorí sa o nich v odseku 58.

(4) Komisia nemohla kontrolovať mieru záväzkov a platieb, pretože nechcela úplne zmeniť rámec decentralizovaného riadenia programu Sapard a nenavrholala zmeny ako napríklad doplňujúce opatrenie pre úver alebo záruky.

do 31. decembra 2003 boli 323 mil. EUR (14,8 % dostupného rozpočtu vo výške 2 183 mil. EUR), viac ako polovica z čoho bola vyplatená v poslednom štvrtroku roku 2003. V dôsledku nízkej úrovne výdavkov počas predvstupového obdobia pre tieto krajiny (pozri body 11 – 20), došlo len k menej významnému príspevku k dosiahnutiu cieľov definovaných v nariadení pred pristúpením.

37. Pri Bulharsku a Rumunsku Európska rada stanovila cieľový dátum pre pristúpenie 1. január 2007, za predpokladu, že tieto krajiny splnia potrebné požiadavky. Pri týchto krajinách sa dá očakávať omnoho vyšší dosah.

**Skutočnosť, že DPH bola zaradená medzi oprávnené výdavky, neprispieva k plneniu cieľov programu Sapard**

38. V rámci medzinárodných dohôd uzatvorených medzi Komisiou a každou krajinou programu Sapard sa DPH faktúrovaná pri zariadeniach alebo službách nemôže považovať za oprávnený výdavok na preplatenie, ak nie je splnená ktorákoľvek z nasledovných podmienok:

- a) ak sa dá znovu získať, refundovať alebo započítať akýmkoľvek spôsobmi;
- b) ak netvorí súčasť všeobecného systému zdaňovania alebo
- c) ak sa neúmerne týka akejkoľvek časti programu.

39. Prijemcovia pri opatrení „rozvoj a zlepšenie vidieckej infraštruktúry“ sú miestne samosprávy a faktúry pre projekty financované týmto opatrením zahŕňajú DPH. V Poľsku, pretože DPH nie je možné refundovať, je takáto DPH považovaná pre projekt za oprávnený náklad. To však nie je prípad iných krajín programu Sapard, v ktorých prebiehal audit.

40. Na základe príspevkov na obdobie rokov 2000 – 2003 pre Poľsko na opatrenie (270 mil. EUR) a so sadzbami DPH, ktoré sa menia od 7 % do 22 %, v závislosti od dotknutého plnenia, Dvor audítorov odhadoval, že DPH sa bude rovnať aspoň 17,7 mil. EUR. Táto čiastka DPH bude vyplatená programom Sapard do štátneho rozpočtu, pričom v danom prípade neprispieva k cieľom definovaným pre daný program. Ak by sme sa na to pozreli zo všetkých uhlov pohľadu, ide o ekvivalent priemernej príspevku Spoločenstva v Poľsku pre približne 400 projektov modernizácie ciest alebo 2 000 projektov zlepšovania fariem. Účinok povolenia zaradenia DPH medzi oprávnené náklady na financovanie v Poľsku, ale nie v iných krajinách programu Sapard, je ten, že nielen že bolo zrealizovaných menej projektov, ale tiež to, že efektívna úroveň národného spolufinancovania je výrazne znížená. Preto je v danej krajine dosah programu Sapard výrazne znížený. Je to neúmerne, a preto sú výdavky neoprávnené v zmysle vyššie uvedeného písmena c). Neexistuje žiaden dôkaz, že Komisia koná, mala by preskúmať všetky okolnosti s cieľom určiť, či by Poľsko malo vracať DPH danému programu.

**Splnenie „noriem Spoločenstva“ bolo dosiahnuté v malej miere**

41. Nariadenie o programe Sapard ustanovuje v článku 4 ods. 3, že dotknuté krajiny zabezpečia, že prioritá sa udelí zlepšovaniu trhovej efektívnosti, kvalitatívnym a zdravotníckym normám a opatreniam na vytvorenie nových pracovných miest vo vidieckych oblastiach, v súlade s ustanoveniami o ochrane životného prostredia. Audit Dvora audítorov zistil, že 44 zo 46 projektov skúmaných pri dvoch opatreniach „investície do poľnohospodárskych podnikov“ a „zlepšovania spracovania a predajnosti poľnohospodárskych výrobkov“ zvýšilo alebo zmodernizovalo výrobu (1).

42. Ale implementované boli len dva projekty, ktoré mali ako hlavný cieľ zlepšenie štandardov podnikania. Hoci je pravdou, že samotné nové moderné zariadenie vyhovuje štandardom EÚ, existovalo len málo dôkazov, že pre 24 projektov programu Sapard investície na farmách mali akýkoľvek dosah na štandardy kvality, zdravotníctva alebo životného prostredia pre farmu ako celok. Podobne pri 20 projektoch pre spracovateľské prevádzky, ktoré boli skúmané, hoci došlo k dosahu samotného nového zariadenia na závod ako celok, nebolo to v zmysle pripravenosti celej prevádzky na štandard EÚ.

43. Dôležitosť tohto je podčiarknutá v nedávnych monitorovacích správach Komisie o stave pripravenosti na členstvo v EÚ (2). V týchto správach Komisia identifikovala súčasné tempo modernizácie poľnohospodársko-potravinárskych prevádzok v Českej republike, Maďarsku, Poľsku a na Slovensku ako oblasť vážneho záujmu. Pre Poľsko dospela k záveru, že je potrebný naliehavý pokrok v oblasti zdravia verejnosti a že je potrebné okamžité konanie, aby sa implementovalo *acquis* do dátumu pristúpenia.

44. Poľnohospodársko-potravinársky sektor, pre ktorý je vyčlenených 27 % finančných prostriedkov programu Sapard, tiež dostáva výrazné čiastky zahraničných priamych investícií. V Poľsku tento sektor priťahuje asi 575 mil. EUR takýchto investícií ročne, čo je desaťkrát viac ako ročný príspevok programu Sapard (3). Tento sektor je jeden z najdynamickejších v poľskom priemysle. V takomto prostredí by financovanie komerčných investícií malo byť ponechané na súkromný sektor. Financovanie programu Sapard by sa malo sústreďovať na plnenie štandardov EÚ.

45. Projekty pre opatrenie „investície do poľnohospodárskych podnikov“ sa typicky týkajú kúpy väčších, modernejších a výkonnejších poľnohospodárskych zariadení, ktoré mali vplyv na zvyšovanie produkcie prijímajúceho podniku. V niektorých krajinách došlo k silnej koncentrácii týchto investícií v obilninárskom sektore. Investície do mliekarenského a mäsového sektoru,

(1) Celkovo bolo preskúmaných 48 projektov pri dvoch opatreniach, ale v 2 prípadoch projekt dostatočne nenapredoval, aby bolo možné dospieť k záveru o hlavnom ciele.

(2) Komplexné monitorovacie správy Európskej komisie o stave pripravenosti na členstvo v EÚ Českej republiky, Estónska, Cyprusu, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Poľska, Slovinska a Slovenska; 5. novembra 2003.

(3) Revidovaný príspevok EÚ na obdobie rokov 2000 – 2003 dosahuje v priemere 57 mil. EUR ročne.

kde je potreba súladu so štandardmi EÚ omnoho vyššia, boli nízke. Po analýze ročných správ krajín programu Sapard predložených v júni 2003 Komisia tiež identifikovala nerovnováhu.

46. Dokonca aj keď sa program Sapard hlavne týkal kúpy zariadení, naďalej mohol prispievať k modernizácii štandardov EÚ, ak boli postupy prísne uplatňované. To nebol tento prípad: požiadavky a kontroly minimálnych štandardov sú definované v národnej právnej úprave. Sú tie isté pre poľnohospodárskych producentov a spracovateľské prevádzky, bez ohľadu na to, či majú, alebo nemajú projekt programu Sapard. Audit Dvora audítorov zistil, že hygienické a environmentálne kontroly vykonané národnými orgánmi boli nedostatočné. Ďalšie podrobnosti sú uvedené v bodoch 70 – 76.

47. Preto, keď sa pozeráme na celkový cieľ programu Sapard, implementáciou acquis týkajúcej sa poľnohospodárskej politiky a súvisiacich politík je možné dospieť k nasledovnému záveru. Do konca roka 2003 sa peniaze vo všeobecnosti míňali na projekty, ktoré zvyšujú poľnohospodársku výrobu, viac ako projekty, ktoré zlepšujú kvalitu poľnohospodárskej produkcie (plnenie kvalitatívnych a zdravotníckych štandardov a ochrany životného prostredia).

### **Ciele neboli vždy jasné**

48. Audity Dvora audítorov, ktoré boli vykonané na mieste, týkajúce sa priority „vytvárania zamestnanosti vo vidieckych oblastiach“, odhalili niekoľko prípadov, keď v dôsledku modernizácie zariadenia využívajúcej investície programu Sapard bolo potrebných menej pracovných miest. Ale monitorovanie programu nezohľadňovalo žiadne negatívne vplyvy na vidiecku zamestnanosť, ktoré by mali investície do poľnohospodársko-potravinárskeho sektoru. Pri niekoľkých projektoch, kde bol kvantifikovaný počet vytvorených pracovných miest, sa zistilo, že tieto boli založené na všeobecných zámeroch, ktoré záviseli od očakávaného vývoja na trhu, a nie na priamom vplyve projektu Sapard.

49. Investície do infraštruktúry rozvoja vidieka sa musia uskutočniť vo vidieckych oblastiach, aby boli oprávnené. Ale Komisia nezaručila, že projekty boli skutočne implementované vo vidieckych oblastiach. Normálne je hustota obyvateľstva meradlom pre definovanie vidieckych oblastí, ale údaje neboli v niektorých krajinách dostupné, a Komisia schválila používanie iných kritérií. To viedlo k investíciám spolufinancovaným programom Sapard, ktoré mali veľmi sporný vidiecky charakter. Zistilo sa niekoľko prípadov, kde bola oblasť projektu v skutočnosti predmestím alebo väčším mestom. Skutočný vidiecky charakter samospráv nebol stanovený. A to napriek skutočnosti, že priepasť medzi technickými prostriedkami infraštruktúry mestských a vidieckych oblastí v krajinách programu Sapard je vo všeobecnosti väčšia ako priepasť medzi mestskými a vidieckymi oblasťami v súčasných členských štátoch.

### **a správy Komisie o cieľoch a prioritách nezodpovedali stanoveným požiadavkám**

50. Článok 13 nariadenia o programe Sapard uvádza, že Komisia predloží výročnú správu o poskytnutej podpore Spoločenstva, v ktorej načrtne hlavne pokrok dosiahnutý pri dosahovaní stanovených cieľov. Aby sa tak stalo, mali by sa vo výročných správach určiť objektívne kritériá merania pokroku pri dosahovaní cieľov alebo priorít nariadenia o programe Sapard, ako napríklad zhrnutie hlavných ukazovateľov určených v programoch Sapard. To sa neudialo.

51. Výročné správy Komisie za roky 2000, 2001 a 2002 uvádzajú podrobné a technické popisy opatrení prijatých Komisiou vrátane pokroku z hľadiska vytvorenia systémov a platieb (1). Ale ide len o prostriedky potrebné na dosiahnutie cieľov.

Štyri roky po začatí programu Komisia nestanovila ani neoznámila rozsah, v akom boli ciele stanovené pre program dosiahnuté.

### **Posilňovanie inštitucionálnych kapacít bolo úspešné s výnimkou ekopoľnohospodárstva**

52. Napriek cieľom a prioritným oblastiam definovaným v nariadení Rady nazerá Komisia na program Sapard hlavne ako na nástroj budovania inštitúcií, aby sa zabezpečilo jednoduché pokračovanie praktík Spoločenstva po pristúpení. Preto Komisia zdôraznila pri rôznych príležitostiach, vrátane výročných správ, že reálny príspevok programu Sapard je umožňovať implementáciu nevyhnutných ujednaní po pristúpení.

53. Ale program Sapard by sa mal primárne posudzovať v tom zmysle, v akej miere prispel k cieľom stanoveným, pri jeho vytvorení. Tiež je nutné mať na mysli, že budovanie inštitúcií je jedným z cieľov programu PHARE, a že boli prostredníctvom postupov riadenia programu PHARE implementované programy pre jednoduché prevzatie praktík Spoločenstva, ktoré boli platené z rozpočtu PHARE (2). V každej z navštívených krajín sa použilo na predvstupových poradcov, expertov na programovanie a vytváranie a posudzovanie systémov, pilotné projekty a počítačové zariadenia a na školenie zamestnancov v orgánoch, ktoré implementovali program Sapard, asi 6 mil. EUR z programu PHARE.

(1) Výročné správy Sapard (správy Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov) KOM(2001) 241 v konečnom znení z 3. júla 2001, KOM(2002) 434 v konečnom znení z 30. júla 2002, KOM(2003) 582 v konečnom znení zo 7. októbra 2003.

(2) V marci 1997 sa Komisia rozhodla úplne zamerať predvstupový nástroj PHARE na prípravu kandidátskych krajín na vstup do EÚ. Ročný rozpočet PHARE vo výške približne 1 500 mil. EUR ročne bol vyčlenený približne z 30 % na budovanie inštitúcií, hlavne na zavedenie cieľov a postupov štrukturálnych fondov.



54. Efekt budovania inštitúcií programu Sapard bol pozitívny. PHARE platilo a riadilo budovanie inštitúcií, pričom program Sapard poskytol príležitosť pre „učenie sa činnosťou“. Program Sapard by mohol poskytnúť národným správam praktické skúsenosti s hospodárením s finančnými prostriedkami EÚ, pretože mnoho postupov je rovnakých (programovanie, postupy implementácie, monitoring). Kombinované výsledky programov PHARE a Sapard boli úspechom, pretože boli vytvorené štruktúry a systémy, ktoré prakticky neexistovali pred niekoľkými rokmi, a zistilo sa, že sú funkčné a všeobecne efektívne. Body 61 – 65 poskytujú ďalšie podrobnosti o týchto systémoch.

55. Ale budovanie inštitúcií a učenie sa činnosťou neboli úspešné pri ekopolnohospodárskom opatrení. Toto dôležité opatrenie rozvoja vidieka je jediným opatrením, ktoré je povinné pre členské štáty, a je tiež najväčšie, pričom predstavuje 41 % finančných prostriedkov určených pre rozvoj vidieka v rámci záručnej sekcie EPUZF. Reforma ŠPP tiež prisúdila poľnohospodárskemu prostrediu dôležitosť.

56. V dôsledku zložitosti ekopolnohospodárskeho opatrenia vo všeobecnosti, a v dôsledku skutočnosti, že bolo koncipované ako pilotné opatrenie v rámci programu Sapard, Komisia vydala podrobnosti pre krajiny programu Sapard až 21. decembra 2001. Tieto podrobnosti si vyžiadali úpravy v programoch Sapard, ktoré boli schválené pre každú krajinu, a vytvorenie a schválenie príslušných systémov. To znamenalo, že opatrenie nemohlo byť implementované pred koncom roka 2002. Do decembra 2003 to dosiahli len Česká republika a Slovensko. Maďarsko dokonca z programu Sapard odstránilo celé opatrenie. Poľsko navrhlo vykonať to isté, ale bolo presvedčené Komisiou o dôležitosti jeho zachovania. Ale oneskorenia pri vypracovaní podrobných implementačných pravidiel pokračovali a opatrenie nebolo v Poľsku implementované skôr, ako vstúpilo do EÚ.

57. Komisia definovala pre ekopolnohospodárske opatrenie, že činnosti by mali mať za cieľ vytváranie praktických skúseností ekopolnohospodárskej implementácie na administratívnej a farmárskej úrovni. Tento cieľ nebol splnený, pretože do decembra 2003 získalo šesť z ôsmich prijímateľských krajín, ktoré pristúpili v máji 2004, len obmedzené skúsenosti s implementáciou tohto opatrenia v rámci programu Sapard.

#### **HODNOTENIE SYSTÉMOV ZRIADENÝCH V KRAJINÁCH ŽIADAJÚCICH O PRIDELENIE PROSTRIEDKOV Z PROGRAMU SAPARD**

#### ***Predbežné schválenie týchto systémov umožnilo zavedenie prísnych systémov finančnej kontroly***

58. Právny základ programu Sapard vyžadoval rozhodnutie Komisie o decentralizovanom riadení, založenom na analýze systémov riadenia a kontroly dotknutej krajiny (známe

ako udelenie riadenia). K decembru 2003 bolo prijatých 17 rozhodnutí Komisie pre súčasti systému schváleného v krajine, pričom každé z nich zabezpečilo riadenie pomoci na dočasnej báze. Úplné udelenie, ktoré bolo predpokladané po ďalších overeniach Komisiou a implementácii odporúčaní Komisie, nebolo dané. Komisia neprevzala túto zodpovednosť za plne decentralizované riadenie. Vskutku, Komisia nedefinovala kritériá, ktoré by mali byť splnené pri prijímaní plného udelenia riadenia.

59. Právny základ tiež definoval minimálne kritériá a podmienky pre decentralizované riadenie, ako napríklad dobre definovaný systém riadenia finančných prostriedkov vrátane efektívnej vnútornej kontroly a prítomnosti adekvátneho personálu. Analýzy Komisie, vo forme systémových auditov, zabezpečili, že dobre definovaný systém s kľúčovými kontrolami bol zavedený skôr, ako mohli byť minulé akékoľvek finančné prostriedky <sup>(1)</sup>.

60. Následne krajiny programu Sapard začali s implementáciou projektu (pričom uzatvárali kontrakty) po rozhodnutí Komisie, ktoré schválilo systémy, keď boli všetky procedúry, kontrolné zoznamy a formy schválené. Táto situácia je odlišná v členských štátoch, kde boli výdavky štrukturálnych fondov na obdobie rokov 2000 – 2006 oprávnené od 1. januára 2000, alebo za istých okolností, čo možno najskôr po predložení prvého návrhu programového dokumentu Komisii, bez predchádzajúceho schválenia systému.

#### ***V praxi systémy fungovali celkovo uspokojivo***

61. Systémy riadenia a kontroly programu Sapard majú kľúčové prvky spoločné s programami EÚ. Postupy štrukturálnych fondov sa vzťahujú na programovanie, monitorovanie a hodnotenie. Pri finančnom riadení sa používajú postupy záručnej sekcie EAGGF, vrátane postupov vyrovnania účtov <sup>(2)</sup> a používania platobných agentúr.

62. Programové plnenie, ktoré bolo celkom nové pre krajiny programu Sapard, ich žiadalo, okrem iného, aby popísali stratégiu, zvolili priority, popísali opatrenia a určili finančné zdroje, ktoré budú použité. Napriek tomu všetky programy Sapard pre poľnohospodárstvo a rozvoj vidieka boli pripravené a schválené Komisiou na jeseň 2000. Vytvoriť programy Sapard netrvalo dlhšie, ako trvalo členským štátom schváliť ich štrukturálne programy. V prijateľnom čase tiež boli vytvorené monitorovacie štruktúry.

63. Platobné agentúry vytvorené v krajinách programu Sapard na implementáciu programu Sapard budú vo väčšine prípadov platobnými agentúrami, ktoré budú využité pre riadenie finančných prostriedkov EÚ po pristúpení. V Litve a Poľsku budú agentúry riadiť aj záručnú a usmerňovaciu sekciu EPUZF.

<sup>(1)</sup> S výnimkou určitých prvkov, pozri odsek 10.

<sup>(2)</sup> Ide o procedúru, v rámci ktorej sa Komisia rozhoduje, či by mal byť výdavok realizovaný platobnými agentúrami SPP definitívne účtovaný rozpočtu EÚ.

64. V členských štátoch boli jednotky vnútorného auditu funkčné vo všetkých platobných agentúrach a atestácia účtov a správ o systémoch riadenia a kontroly bola vykonaná prevádzkovo nezávislými certifikačnými orgánmi. Dvor audítorov zistil, že boli vykonané profesionálne audity.

65. Dvor audítorov skúmal popisy postupov a kontrolné zoznamy a skontroloval 33 zložiek, aby otestoval, že systémy pracujú tak, ako je zdokumentované. Bez ohľadu na slabé stránky identifikované ďalej v tejto správe Dvor audítorov pri systémoch programu Sapard zistil, že kľúčové koncepty boli začlenené, že postupy boli dobre dokumentované, že systémy, ktoré existovali na papierí, všeobecne fungovali v praxi, a že pri väčšine zložiek boli kontrolné postupy dodržané.

#### **ale v dokumentácii chýbali niektoré potrebné podporné doklady**

66. Spoločným problémom týchto zložiek kontrolovaných v štyroch navštívených krajinách bol nedostatok dokumentácie kontrol. Kontrolné zoznamy boli vyplnené, ale zložky vo všeobecnosti neobsahovali objasnenia alebo vysvetlenia na podporu záverov uvedených hodnotiteľmi. Hlavné neboli uvedené žiadne poznámky, pracovná dokumentácia vysvetľujúca vykonanú prácu, ako napríklad výpočty, dokumenty kontrolované na mieste, ľudia, s ktorými sa uskutočnilo stretnutie na mieste, atď. Za absencie takýchto dokumentov bola práca druhého recenzenta kontrolného zoznamu obmedzená na overovanie, či všetky kolónky boli označené, a nie na vykonanie zmysluplnej kontroly. Keďže smernice, ktoré stanovujú, ako by mali byť vykonané kontroly, vždy neexistovali, vo všeobecnosti nebolo možné pre audítorov Dvora audítorov, aby preskúmali, aká práca bola vykonaná, a aby sa ubezpečili, na akej báze boli kolónky v zaškrťavacích kontrolných zoznamoch označené ako uspokojivé.

67. Príkladom uvedeného bol nedostatok dokumentácie pri analýzách podnikateľských plánov v Litve. Žiadatelia musia predkladať podnikateľské plány na podporu svojich projektov. Tieto plány naznačujú životaschopnosť podniku vrátane investícií. Postupy v Litve si vyžadujú hodnotiteľa, ktorý bude analyzovať podnikateľské plány. Ale existovalo len málo dôkazov o tejto analýze zložky v prípadoch preskúmaných Dvorom audítorov. Táto práca je veľmi technická a vyžaduje si viac, ako je vykonané v súčasnosti: zaškrtnite kolónku „áno“, napríklad, ak „indexy a finančné pomery poľnohospodárskej činnosti zodpovedajú kritickým hodnotám určených ministrom poľnohospodárstva“.

#### **systémy programu Sapard sa opierali o menej spoľahlivé systémy**

68. Systémy Sapard potrebujú predchádzajúci súhlas Komisie, ktorý je založený na auditoch. Ten istý postup sa ale vzťahuje na systémy, ktoré priamo súvisia so systémami programu Sapard a ktoré poskytujú vstup do systémov programu Sapard. Príkladmi uvedeného sú postupy náboru zamestnancov a kontrol na preskúmanie minimálnych štandardov pre hygienu, životné prostredie a starostlivosť o zvieratá. Tieto systémy a postupy nie sú pokryté auditmi Komisie a predchádzajúcim schválením systémov.

69. Právny základ programu Sapard si vyžaduje, že na vykonanie úlohy má byť určený adekvátny personál, s vhodnými

skúsenosťami<sup>(1)</sup>. Preskúmanie postupov náboru v Bulharsku, Litve a Poľsku zistilo, že nedávno prijatí zamestnanci neboli prijímaní s využitím transparentných postupov a že zložky zamestnancov neobsahovali žiadne informácie o dodržanom postupe alebo dokumentácii o výbere dotknutého personálu. V Litve bolo zistených niekoľko prípadov, keď len jeden žiadateľ žiadal o posty dostupné v agentúre Sapard a výberové testy boli rutinne zničené po ich závere. Preto tu neexistuje žiadny transparentný postup, ktorý by garantoval, že sú vybraní kvalifikovaní ľudia a že systémy majú kvalitu, ktorú schválila Komisia.

70. Od žiadateľov o projekt sa vyžaduje, aby vyhovárali pred implementáciou projektu a po nej zdravotníckym a environmentálnym štandardom. Komisia v rámci svojich rozhodnutí decentralizovať riadenie pomoci akceptovala národné kontroly súladu s kvalitatívnymi, zdravotníckymi a environmentálnymi štandardmi bez skúmania, kto kontroloval čo, ako a kedy. Komisia nežiadala od krajín programu Sapard, aby poskytli takéto informácie v rámci postupov programu Sapard. Jediná kontrola, ktorú Komisia požaduje a ktorú skutočne vykonávajú agentúry Sapard, bolo predloženie certifikátov vydaných zodpovedným verejným orgánom.

71. V Rumunsku boli osvedčenia o zhode so štandardmi vydané environmentálnou agentúrou a agentúrou zodpovednou za hygienické a zdravotnícke kontroly. Ani rumunské orgány, ani Komisia neposudzovali základy vydávania týchto osvedčení. Keď Dvor audítorov preskúmal neskôr menovaný certifikát, zistil, že to, čo bolo kontrolované, a ako bolo kontrolované, nebolo zdokumentované. Správy o kontrole projektov programu Sapard neboli vždy k dispozícii, a ak boli, neposkytovali žiadne podrobnosti o vykonaných kontrolách.

72. V Bulharsku národné orgány kontrolujú požiadavku, aby podnik a projekt spĺňali národné environmentálne štandardy prítomnosťou rozhodnutia komunálneho výboru. Toto rozhodnutie je založené len na informáciách poskytovaných príjemcom a kontroly vykonané na mieste sa nevykonávajú tak, aby to skontrolovali.

73. Neboli k dispozícii žiadne informácie od Komisie alebo národných orgánov o rozsahu environmentálnych kontrol vykonaných v krajinách programu Sapard. Aby bolo možné posúdiť dostatočnosť toho, čo bolo kontrolované a ako to bolo kontrolované, Dvor audítorov žiadal o stretnutia so zástupcami orgánov, ktoré vykonávali takéto kontroly. V Poľsku neboli takéto podrobnosti poskytnuté a následne nemôže mať Dvor audítorov žiaden názor na to, ako Poľsko zabezpečuje súlad s ustanoveniami o ochrane životného prostredia, ako to vyžaduje nariadenie o programe Sapard.

74. Kontroly v Litve a Bulharsku o štandardoch pre opatrenie „investície do poľnohospodárskych podnikov“ boli vykonávané relevantnou agentúrou len pred tým, ako bol projekt

(1) Nariadenie Rady (ES) č. 1266/1999 z 21. júna 1999 (Ú. v. ES L 161, 26.6.1999) o koordinačnej pomoci kandidátskym krajinám v rámci predstupovej stratégie; príloha 1 iii).

schválený, ale nie, keď bol dokončený. Je dôležité, aby takéto následné kontroly boli vykonávané a aby boli vydané prípadné osvedčenia zabezpečujúce, že národné štandardy a štandardy EÚ boli skutočne dodržané do konca projektu.

75. Takto pri jednom z projektov navštívených na mieste v Litve Dvor audítorov zistil, že hnojivo bolo skladované nevhodne, s následným nebezpečenstvom úniku dusičnanov a nerešpektovaním štandardov EÚ. Na mieste bola vykonaná kontrola pred schválením, ale odvtedy sa počet kráv výrazne zvýšil. Kontroly pred platbou zabezpečujúce rešpektovanie environmentálnych štandardov neboli realizované, ako to požadovali program Sapard.

76. Tiež boli zistené problémy týkajúce sa súladu s hygienickými a zdravotníckymi štandardmi v Poľsku. Pri jednom z projektov skúmaných Dvorom audítorov, kúpa nového zariadenia pre mliekareň, správa o činnosti za účelom splnenia štandardov EÚ pripravená veterinárnymi orgánmi uviedla, že závod plnil štandardy na 74 %. Táto správa nebola braná do úvahy. Iné kontroly boli vykonané, keď bol projekt dokončený a vyplatený, dokonca aj keď požiadavka v poľskom programe, aby celý podnik plnil štandardy EÚ, nebola zjavne splnená.

**a príslušné národné predpisy o úrokoch neboli v súlade s predpismi programu Sapard**

77. Hneď ako boli systémy schválené, Komisia zrealizovala zálohové platby pre program Sapard, ktoré mohli byť použité ako prevádzkový kapitál. V dôsledku času potrebného na začatie realizácie platieb pre príjemcov (pozri bod 16), tieto zálohové platby zostali zväčša nevyužitú v prvom roku implementácie programu Sapard. Komisia žiadala, aby boli pre takéto čiastky získané normálne komerčné podmienky, ktoré by rešpektovali uspokojivú úroveň bezpečnosti. Dvor audítorov zistil, že to nebolo tento prípad, nakoľko vyššie úrokové sadzby mohli byť získané s tu istou úrovňou bezpečnosti v troch zo štyroch krajín, kde sa vykonával audit, pretože sa uplatňovali národné pravidlá.

78. V Bulharsku boli požiadané rôzne komerčné banky, aby ponúkli podmienky, aby bolo možné zvoliť si banku, ktorá by viedla účty programu Sapard. Keď Komisia zrealizovala zálohovú platbu, bulharské orgány uložili nevyužitú finančné prostriedky na termínovaný vklad. Najlepšia prax nebola uplatňovaná v Litve, Poľsku a Rumunsku, kde národná právna úprava zavazovala orgány, aby využívali národnú banku. Tieto banky ponúkali nižšie úrokové sadzby ako komerčné banky, a finančné prostriedky nemohli byť uložené na termínovaný vklad.

79. Najväčší rozdiel sa zistil v Rumunsku, kde mohlo byť získaných približne o 650 000 EUR viac na úrokoch do konca roka 2003, keby sa uplatňovali dostupné vyššie sadzby na nevyužitú finančné prostriedky Spoločenstva. Problémy boli tiež zistené v iných krajinách, napríklad v Poľsku, kde bol úrok účtovaný na podúčte, ktorý nebol úročený.

80. V krajinách Sapard boli zistené rôzne praktiky a Komisia nezabezpečila, aby sa najlepšie praktiky uplatňovali vo všetkých desiatich krajinách.

**PROBLÉMY S IMPLEMENTÁCIOU V KRAJINÁCH PROGRAMU SAPARD**

**Potenciálni príjemcovia pomoci nedisponujú dostatočnými vlastnými zdrojmi a majú problémy so získaním úveru**

81. Pri projektoch, ktoré negenerujú výrazné čisté výnosy (ako napríklad miestne cesty), je miera pomoci až 100 %, pretože infraštruktúra je nevyhnutná podmienka pre akýkoľvek rozvoj vo vidieckych oblastiach. Pre takéto projekty boli prijaté vysoké počty žiadostí a vysoká miera financovania pomoci je jedným z principiálnych dôvodov uvedených pre tento úspech. Pri všetkých ostatných projektoch, nakoľko miera pomoci je obmedzená na 50 %, sa od príjemcov žiada, aby financovali aspoň 50 % projektových nákladov zo svojich vlastných finančných prostriedkov alebo prostredníctvom úverov.

82. Platby v rámci programu Sapard pre príjemcov musia byť založené na deklaráciách vzniknutých výdavkov. To znamená, že musia vopred financovať výdavok, často na obdobie niekoľkých mesiacov, čo je čas, ktorý potrebuje agentúra Sapard na spracovanie žiadosti o platbu a vykonanie platby. Túto lehotu predlžovali náročné administratívne postupy (pozri bod 93).

83. Anketa agentúry Sapard medzi poľnohospodármi a poľnohospodárskymi poradcami v Poľsku skúmala hlavné prekážky pri žiadosti o pomoc v rámci programu Sapard <sup>(1)</sup>. To dokázalo, že tromi hlavnými ťažkosťami boli vysoké náklady na bankový úver, požiadavka prefinancovania a nedostatok vlastných zdrojov na investície. Potenciál pre program Sapard je napriek tomu vysoký, čo je možné vidieť na úspechu poľskej schémy národnej pomoci, v rámci ktorej štát poskytuje pôžičky poľnohospodárom až do výšky 80 % projektu. V roku 2002 bolo v rámci tejto schémy podporovaných viac ako 24 000 poľnohospodárov, čo je desaťkrát viac ako v programe Sapard <sup>(2)</sup>.

84. Žiadatelia majú hlavné problémy pri zabezpečovaní zálohového financovania a doplňujúceho financovania. Je tomu tak hlavne kvôli nedostatku pracovného a investičného kapitálu, kombinovaného s reštriktívnou úverovou politikou bánk, ktorá je zťažovaná nedostatočne rozvinutým trhom s nehnuteľnosťami a bankovým systémom. Je to všeobecný problém vo všetkých krajinách programu Sapard a bolo to jedno z úzkych miest pri implementácii programu Sapard a jedným z hlavných dôvodov pre nižšiu implementáciu, ako sa očakávalo. Program Sapard sám osebe neobsahuje možnosť riešenia tohto problému a krajiny sa pokúsili vyriešiť tento problém samy rôznymi spôsobmi.

<sup>(1)</sup> „Stanoviská k programu opatrenia 2 programu Sapard vyjadrené poľnohospodárskymi poradnými centrami a potenciálnymi príjemcami programu“, Varšava, 30. novembra 2002.

<sup>(2)</sup> V období od septembra 2002 do novembra 2003 bolo podpísaných 2 377 kontraktov s poľnohospodármi.



85. Bulharské orgány zastávali ten názor, že úverová schéma by mohla pomôcť vyriešiť tieto problémy, a tak by mohla umožniť implementáciu programu Sapard. Následne, schéma, ktorá by poskytla úver príjemcom programu Sapard, bola schválená, a v národnom rozpočte na rok 2003 bolo vyčlenených 60 mil. EUR. Táto schéma bola oznámená bulharským ministrom poľnohospodárstva Komisii v júni 2003. Vo svojej odpovedi v júli 2003 Komisia uviedla, že zastávala ten názor, že schéma by mohla obsahovať určité prvky štátnej pomoci a že v takom prípade boli požadované určité zmeny, aby sa rešpektovali pravidlá hospodárskej súťaže<sup>(1)</sup>. Odhliadnuc od zisťovania finančných podrobností o bulharskej schéme listom, nebola poskytovaná žiadna naliehavá pomoc alebo oznámenie, a v tomto prípade Bulharsko stiahlo daný návrh. Preto sa nepoužilo 60 mil. EUR na riešenie kľúčových implementačných problémov v programe Sapard, pretože Komisia aktívne problém nesledovala.

86. Ostatné krajiny už implementovali podobné schémy, ktoré však neboli preskúmané Komisiou. Litovské orgány napríklad vytvorili záručný fond, ktorý vydáva záruky na pôžičky potenciálnym príjemcom programu Sapard (a príjemcom nie v rámci programu Sapard). Prvky tejto schémy by sa tiež mohli považovať za štátnu pomoc.

87. Rumunské mestá a obce čelili výrazným ťažkostiam pri realizovaní platieb zmluvným stranám, pretože dotknuté čiastky boli často vyššie ako ich celý ročný rozpočet. Pravidlá zabránili agentúre Sapard preplácať faktúry zmluvných strán priamo. Litovská agentúra Sapard, ktorá čelila podobnej situácii, realizovala takéto platby priamo mestám a obciam, čím porušila pravidlá programu Sapard v čiastke vo výške približne 1 mil. EUR<sup>(2)</sup>.

88. Aby sa zredukovalo finančné bremeno predbežného financovania príjemcu, Litva a Rumunsko zrealizovali predbežné platby príjemcom tak, ako projekty napredovali. Táto praktika sa neuplatňovala vo všetkých krajinách, pretože sa to považovalo za nárast administratívneho bremena.

89. Ďalší problém, ktorý existuje v Rumunsku, je záväzok miest a obcí znášať náklady na údržbu po dokončení projektu, čo je podmienkou oprávnenosti pre dotknuté opatrenie. Väčšina projektov sa týkala ciest a skutočný rozsah tohto budúceho záväzku nebol správne vypočítaný mestami a obcami, alebo sa naň agentúra Sapard nepýtala. Neboli známe dokonca ani predbežné údaje a v prípade zisťovania audítormi Dvora auditorov mestá a obce neboli schopné poskytnúť odôvodnený odhad alebo naznačiť, ako by mohli byť tieto náklady realisticky financované z ich obmedzených rozpočtov. Väčšina miest a obcí považovala

otázku údržby za otázku sekundárneho významu. Bolo omnoho dôležitejšie, mať projekt schválený. Súčasný systém v Rumunsku preto negarantuje trvalú udržateľnosť investícií, čo je hlavná slabá stránka.

90. Komisia neidentifikovala takéto problémy s implementáciou, a tak ich nedokázala riešiť konzistentným spôsobom. Pretože samotný program Sapard nemá prostriedky na ich vyriešenie, dospelo sa k *ad hoc* riešeniam. Výsledkom bolo, že krajinami programu Sapard boli prijaté rôzne praktiky, niektoré z nich boli dobré, zatiaľ čo ostatné porušovali pravidlá.

#### **a veľmi zložité administratívne postupy**

91. Po prvých deviatich mesiacoch implementácie programu Sapard v Poľsku bolo prijatých 977 žiadostí, z čoho bolo zamietnutých 472 (48 %). Analýza týchto údajov ukázala, že hlavným dôvodom zamietnutia bolo, že tieto žiadosti neboli správne pripravené. Ťažkosti súvisia hlavne s veľkým počtom dokumentov, ktoré je nutné poskytnúť, a s ťažkosťami pri ich získavaní. Ten istý problém bol zistený v Bulharsku, čo sa dá ilustrovať jedným z projektov, ktoré skúmal Dvor audítorov. Pri relatívne jednoduchom projekte na kúpu kombajnu a pluhu bol počet strán zložky žiadosti 2 477 a pri zložke so žiadosťami o platbu 601 strán. Relevantnosť niektorých týchto dokumentov nie je vždy jasná a existuje potreba zjednodušiť postupy a zmierniť bremeno pre príjemcov, čo zasa urýchlí implementáciu.

92. Ďalším príkladom uvedeného je, že keď agentúry Sapard zistia, že žiadosť je nekompletná, príjemcom sa dostane príležitosti poskytnúť chýbajúce dokumenty. Čas, ktorý majú na to k dispozícii, je často nedostatočný. Následne sa žiadosť zamietla. V žiadosti projektu na modernizáciu miestnej cesty v Poľsku chýbal napríklad len jeden dokument. Tento dokument, rozpočet na ďalší rok, si vyžiadal zasadnutie mestskej rady, ktoré sa nemohlo konať v rámci poskytnutej lehoty. Projekt bol zamietnutý.

93. Dĺžka času, ktorý zaberá spracovanie žiadostí tiež odráža potenciálnych žiadateľov. Oneskorenia v spracovaní žiadostí o platbu ďalej predlžujú lehotu predbežného financovania a odrážajú možných príjemcov.

94. V navštívených krajinách je čas od žiadosti o platbu po skutočný deň platby dva až tri mesiace. Na rozdiel od času potrebného na hodnotenie žiadosti o platbu, celkový časť tiež zahŕňa čakaciu lehotu po príprave platobného príkazu. V Poľsku musel jeden poľnohospodár čakať takmer šesť mesiacov na preplatenie čiastky, pretože dokončil projekt pred dátumom uvedeným v jeho žiadosti. Poľskí štátni úradníci uviedli, že nemohli akceptovať žiadosť o platbu pred predvídaným dátumom.

95. Vo všetkých prípadoch, kde Dvor audítorov identifikoval, že postupy spôsobujú ťažkosti s implementáciou, krajiny Sapard uplatňovali prísnejšie postupy než postupy vyžadované Komisiou. Zdalo sa, že národné riadenie nedokáže vyriešiť problémy, ktoré sú často spôsobené prísnou a zbytočnou

(1) Strop vo výške 50 % verejnej pomoci zo všetkých zdrojov nemôže byť prekročený. Keďže Bulharsko uplatňovalo mieru pomoci vo výške 50 %, akýkoľvek dotačný prvok v dotačnej schéme by tento strop prekročil.

(2) K 31. marcu 2003.

byrokraciou, dokonca aj keď bránili efektívnej implementácii programu Sapard. Okrem toho, neboli uplatňované najlepšie praktiky, čo bránilo rýchlejšej implementácii programu Sapard.

### **znemožnili finančne slabším žiadateľom využiť pomoc z programu**

96. V dôsledku požiadaviek kladených na príjemcov, aby predbežne financovali projekty a v dôsledku náročných administratívnych postupov systém programu Sapard uprednostňuje finančne silných a lepšie organizovaných s dostatočným kapitálom alebo prístupom k pôžičkám. Pri menších farmách a firmách, ktoré majú najväčšie snahy o dosiahnutie plnenia štandardov, modernizáciu a zvyšovanie efektívnosti, je to hlavný handicap.

97. Na základe 13 fariem navštívených na mieste Dvorom audítorov v štyroch krajinách audítori zistili, že poľnohospodári vo všeobecnosti predbežne financovali projekt a financovali svoje vlastné príspevky, čo iní, chudobnejší poľnohospodári nedokázali. Bol to hlavne prípad Litvy, kde šlo o kľúčový prvok, ktorý viedol k tomu, že všetci navštívení poľnohospodári dostali pomoc na viac ako jeden projekt.

### **KOMISIA MUSÍ PRIJAŤ OPATRENIA Z DÔVODU**

#### **Nedostatočnosti predpisov a kontrol, ktoré spôsobujú nesprávne využívanie finančných prostriedkov určených na financovanie režijných nákladov**

98. Pravidlá programu Sapard umožňujú, aby mohli byť všeobecné náklady do výšky 12 % celkových oprávnených nákladov účtované v projekte<sup>(1)</sup>. Týmito nákladmi môžu byť odmeny architektov, inžinierov a poradcov, právne poplatky, náklady na štúdie uskutočniteľnosti, získavanie patentov a licencií na prípravu a implementáciu projektu. K danému dátumu boli všeobecnými účtovanými nákladmi zväčša náklady na prípravu podnikateľských plánov príjemcov. Najvyššie čiastky boli zistené v Bulharsku a Litve, kde Dvor audítorov odhaduje relevantnú čiastku vyplatenú EÚ do konca roka 2003 vo výške 700 000 EUR. V iných krajinách sa len málo účtovalo na podnikateľské plány. Rozdiel v čiastkach účtovaných medzi samotnými krajinami viedol Komisiu k preskúmaniu tejto záležitosti.

99. Riziko súvisiace s týmito nákladmi je vysoké, hlavne pri nákladoch na poradenstvo pri príprave podnikateľských plánov, pretože neexistuje priamy vzťah medzi nákladmi projektu (zariadenie atď.) a prípravou podnikateľského plánu, či už súvisí s veľkou alebo malou investíciou. Zakladanie refundácie na percentuálnom podiele projektu nezabezpečuje hospodárnosť. Riziko sa

(1) Bulharsko zredukovalo všeobecné náklady na prípravu podnikateľských plánov na 5 % a Rumunsko v niektorých prípadoch (pri projektoch, ktoré nezahŕňajú výstavbu a len pre dve opatrenia) na 3 % alebo 5 % v závislosti na opatrení.

ďalej zvyšuje, pretože pravidlá umožňujú, aby boli tieto výdavky platené v hotovosti. Audit Dvora audítorov zistil, že napriek tomuto riziku boli pri týchto nákladoch kontroly nedostatočné. Typicky neexistovalo žiadne odôvodnenie alebo vysvetlenie účtovaných čiastok a neboli vykonané žiadne kontroly vo vzťahu k poskytovaným službám, alebo že služby boli poskytované primárne. Sotva došlo k ubezpečeniu, že ustanovené maximum nebolo prekročené, a že bola prítomná vhodná podporná dokumentácia (faktúra a doklad o úhrade).

100. Preto bulharská agentúra Sapard podala v roku 2003 správu Monitorovaciemu výboru, že „existovali prípady príjemcov, ktorí predložili falšované faktúry od zmluvných dodávateľov, hlavne za poradenské služby“. Dvor audítorov verí, že 12 % limit je príliš všeobecný bez ďalšieho vysvetľovania príjemcom, že by sa mala určiť pevne stanovená maximálna čiastka na podnikateľský plán a že príjemcovia by mali byť aktívne povzbudzovaní, aby využívali bezplatné alebo lacnejšie služby poskytované poľnohospodárskymi poradenskými službami v ich vlastných krajinách, ktoré boli vytvorené s využitím financovania PHARE.

101. Dvor audítorov identifikoval problémy v niekoľkých zo skúmaných projektov, Napríklad, vyskytovali sa prípady, keď príjemcovia požiadali o druhý projekt, pri ktorom znova zahrnuli náklady na podnikateľský plán, napriek skutočnosti, že bol takmer identický s prvým plánom. Dokonca sa vyskytli prípady, keď bol druhý projekt jednoduchým rozšírením pôvodného projektu, a kde náklady na podnikateľský plán prekročovali náklady účtované v prvom projekte. Vo všetkých prípadoch bola faktúrovaná čiastka platená agentúrami Sapard bez analýzy.

102. V jednom prípade boli všeobecné náklady na prípravu podnikateľského plánu (15 400 EUR) vyplatené poradenskej spoločnosti, ktorú vlastnila manželka manažéra spoločnosti, ktorá dostala pomoc z programu Sapard. Tiež bola zástupcom tejto spoločnosti, a tak mohla podpisovať v mene danej spoločnosti akceptovanie podnikateľského plánu, ktorý poskytla jej vlastná poradenská spoločnosť. Platobný príkaz bol podpísaný jej manželom. Keď Dvor audítorov navštívil projekt na mieste príjemca nemohol demonštrovať, že vyplatená čiastka bola odôvodnená poskytnutými službami. Okrem toho, platné pravidlá obstarávania (pozri bod 108) neboli uplatňované. Náklady boli akceptované a vyplatené v plnej výške bulharskou agentúrou Sapard.

103. Napriek prípadom identifikovaným Dvorom audítorov Komisia nepovažovala za potrebné pravidlá meniť. Neriešila tento aspekt ani v auditoch vykonávaných *ex-ante* ani následných auditoch, a identifikované slabé stránky neboli zistené bulharskými auditmi, ani auditmi Komisie<sup>(2)</sup>. Príklady demonštrujú, že pravidlá programu Sapard a kontroly nebránia akceptovaniu a vyplateniu nadhodnotených faktúr.

(2) Keďže výdavky boli vyplatené v roku 2002, Komisia už vykonala svoj audit vyrovnania účtov.

**neistoty, či predpisy upravujúce súkromné obstarávanie zaručujú správne využívanie prostriedkov**

104. Asi 60 % finančných prostriedkov Sapard bolo použitých po postupe súkromného obstarávania. Odhliadnuc od všeobecného pravidla rešpektovania princípov správneho finančného hospodárenia, platné pravidlá sú jednoduché. Vyžadujú si od príjemcu, aby získal aspoň tri cenové ponuky nákladov na akékoľvek služby, dodávky a práce, ktorých cena je vyššia ako 10 000 EUR. Tie isté pravidlá sa vzťahujú na veľké projekty, ktoré môžu byť vo výške až 5 mil. EUR v prípade investícií do spracovateľských závodov.

105. Dvor audítorov zistil, že napriek veľkým čiastkam boli vykonané nedostatočné kontroly. Neboli vykonané žiadne kontroly, či sú ponuky porovnateľné a či bola zvolená najlepšia ponuka. Okrem Bulharska, kde boli prijaté prvotné kroky, nevytkovali sa žiadne porovnania s referenčnými cenami, čo by umožnilo obmedziť pomoc programu Sapard, ak sa nárokovujú neodôvodnené náklady. Audity Komisie túto otázku neriešili. To, že takéto kontroly sú vyžadované, je uvedené v zisteniach auditu, ktoré sú uvedené nižšie.

106. Analýza ponúk predložených pri 34 projektoch, ktorú vykonal Dvor audítorov, ukázala, že vo väčšine prípadov neboli tri ponuky porovnateľné, a preto mali malú alebo žiadnu hodnotu<sup>(1)</sup>. Od príjemcov sa nežiada, aby písomne špecifikovali podrobnosti o plánovaných investíciách. Následne boli vo všeobecnosti prijímané ponuky, ktoré súviseli so špecifikáciami odlišných zariadení, alebo takéto špecifikácie vôbec neobsahovali a boli v nich veľké cenové rozdiely. Okrem toho, ponuky nie vždy obsahovali informácie o hlavných určujúcich faktoroch, ktoré prinútili príjemcu vybrať si ponuku. V prípadoch, kde boli ponuky porovnateľné, nebola vždy zvolená najlacnejšia ponuka a nebolo uvedené žiadne vysvetlenie alebo odôvodnenie. Vo väčšine prípadov bolo nemožné analyzovať, či bola akceptovaná najlepšia ponuka, a tým zabezpečiť správne finančné hospodárenie, hlavne hospodárnosť a efektívnosť nákladov.

107. Asi polovica príjemcov, ktorých Dvor audítorov navštívil, potvrdila, že postup troch ponúk bol bezvýznamný, pretože vopred vedeli, ktoré zariadenie chcú kúpiť. Ďalšie dve ponuky boli získané čisto kvôli tomu, aby bola požiadavka splnená. Napríklad v prípade projektu programu Sapard na kúpu traktora v Poľsku sa príjemca už rozhodol, ktorý traktor chce kúpiť a od koho. Aby splnil požiadavku troch ponúk, získal dve ďalšie identické ponuky<sup>(2)</sup>. Ale neuvažoval, pretože nedokázali v budúcnosti poskytnúť popredajný servis.

(1) Vo vzorke projektov skúmaných Dvorom audítorov boli pravidlá súkromného obstarávania uplatňované v 34 projektoch, v 23 prípadoch sa zistilo, že ponuky nie sú porovnateľné.

(2) Napísané tým istým písmom a červeným perom.

108. Niekedy neboli získané tri ponuky. V Bulharsku nebol postup uplatňovaný s ohľadom na všeobecné náklady, pričom v iných krajinách bola. V Poľsku bolo zistených niekoľko prípadov, kde bola jedna investícia rozdelená na niekoľko položiek, pričom každá bola nižšia ako 10 000 EUR, čím sa predišlo použitiu postupu. V iných prípadoch bolo niekoľko prípadov rôznych položiek, z ktorých každá bola vyššia ako 10 000 EUR, skombinované do spoločných ponúk.

109. Slabé stránky identifikované Dvorom audítorov neboli zistené auditmi Komisie, ani jej informačným systémom. Preto Komisia neriešila rôzne praktiky zaznamenané medzi krajinami. Príklady demonštrujú, že pravidlá a kontroly programu Sapard nebránia akceptovaniu a platbe nadhodnotených faktúr. Krajiny program Sapard aj Komisia požadujú lepšie pravidlá a kontroly, hlavne pri väčších projektoch.

## ZÁVERY A ODPORÚČANIA

110. Komisia nevyužila čas, ktorý mala k dispozícii, pred prijatím nariadenia o programe Sapard Radou, aby sa pripravila na podrobné implementačné princípy a pravidlá. Preto sa využilo viac času, ako bolo potrebné, po prijatí Radou, aby ich dodala.

111. Po ich prijatí v novembri 2000 začiatok programu Sapard závisel od času, ktorý potrebovali krajiny na vytvorenie systémov. Komisia a krajiny programu Sapard neanalyzovali, prečo niektoré krajiny boli rýchle, a preto to iným trvalo dlhšie.

112. Náročné administratívne postupy v dotknutých krajinách, prísnejšie ako požadujú pravidlá programu Sapard, bránili efektívnej a účinnej implementácii programu.

— Komisia by mala pri nových programoch výdavkov využiť čas, ktorý má k dispozícii pred prijatím právnej bázy legislatívnym orgánom, aby vypracovala podrobné implementačné postupy.

— Komisia by mala analyzovať lekcie, ktoré sa naučila z nových programov, hlavne v prípade programu Sapard, vytvorenie decentralizovaných systémov, aby bola pripravená na podobné akcie v budúcnosti.

113. Aplikovanie systému decentralizovaného riadenia Komisiou znamenalo, že aktívne neidentifikovala implementačné problémy, neposkytovala poradenstvo o ich riešení, ani nemonitorovala výsledky. Okrem toho, zdroje zamestnancov boli obmedzené. V dôsledku uvedeného sa najlepšie praktiky neuplatňovali vo všetkých krajinách, a praktikám, ktoré boli kontraproduktívne, sa nepodarilo vyhnúť, pričom všetky bránili rýchlejšej, ale bezpečnej implementácii programu Sapard.



— Dokonca v prípade decentralizovaného riadenia by Komisia mala zabezpečiť, že najlepšie praktiky sú implementované vo všetkých krajinách, a na túto úlohu sú vyčlenené dostatočné zdroje.

114. Návrhy Komisie predložené rozpočtovému orgánu neboli založené na spoľahlivých a realizovateľných rozpočtových predpovediach implementácie.

— Hoci Komisia môže chcieť demonštrovať krajinám, že má dôveru v ich príslušné schopnosti pri implementácii nástroja programu Sapard, politický by sa nemal prekladať do nerealistických rozpočtových predpovedí.

115. Sapard mal pozitívny efekt, že boli vytvorené štruktúry a systémy, ktoré neexistovali pred niekoľkými rokmi, a že fungujú v krajinách programu Sapard. Kľúčové prvky týchto systémov budú použité na riadenie fondov EÚ po pristúpení.

116. Predchádzajúce schválenie systémov založených na auditoch krajín programu Sapard a Komisie priniesli ubezpečenie, že dobre definované systémy s kľúčovými kontrolami existovali, aspoň na papieri, a to pred tým, ako mohli byť akékoľvek finančné prostriedky minuté. Je to správna prax. Ale členské štáty môžu implementovať novú právnu úpravu bez takýchto predchádzajúcich auditov systému.

— Komisia by mala zvážiť, či *ex-ante* audity a predchádzajúce schválenie nových systémov financovania a riadenia pred vydaním peňazí by tiež boli správnu praxou pre členské štáty.

117. V dôsledku nízkej úrovne výdavkov počas predvstupového obdobia existoval len nepatrný príspevok k cieľom definovaným v nariadení o programe Sapard pre 8 z 10 prijímajúcich krajín.

118. Prvé výsledky dokončených projektov ukazujú, že peniaze boli všeobecne minuté na projekty, ktoré zvyšujú kvantitu poľnohospodárskej produkcie, a nie na projekty, ktoré zlepšujú kvalitu poľnohospodárskej produkcie (plnenie kvalitatívnych a zdravotníckych štandardov a ochrana životného prostredia).

— Komisia by mala riešiť túto nerovnováhu a mala by zabezpečiť, že finančné prostriedky programu Sapard sa využijú na

projekty, ktoré majú ako hlavný cieľ zlepšovanie štandardov pre spracovateľské prevádzky alebo farmy ako celok.

119. Dvor audítorov zistil, že pravidlá a kontroly pri súkromnom obstarávaní a pri všeobecných nákladoch neboli dostatočné. Efektívne kontroly na prevenciu prijatia a platby nadsadených faktúr neboli vykonané. Nedostatočné kontroly boli zistené aj pri súlade s hygienickými a environmentálnymi štandardmi.

— Komisia by mala riešiť tento nedostatok pravidiel a efektívnych kontrol.

120. Kľúčovým implementačným problémom bolo, že potenciálnym príjemcom chýbali ich vlastné zdroje a mali ťažkosti pri získavaní úveru. Zatiaľ čo program Sapard ponúka veľký počet opatrení, nezahŕňa možnosť riešenia tohto problému.

— Pri podobných budúcich akciách by mala Komisia zjednodušiť program Sapard jeho zredukovaním na tri alebo štyri kľúčové opatrenia. Komisia by mala preskúmať, či by v takom prípade mohol systém pôžičiek a záruk nahradiť alebo doplniť existujúce opatrenia, aby sa vyriešil problém financovania projektov.

121. Takže: „Bol program Sapard dobre riadený?“ Odpoveď je, že riadenie malo zmiešanú kvalitu. Na jednej strane program Sapard umožnil krajinám získať „praktické“ skúsenosti s fungovaním systému pomoci EÚ, pri ktorom bola Komisia hnacou silou. Na druhej strane to nebol primárny cieľ programu Sapard a kľúčové ciele, ktoré boli stanovené, neboli dosiahnuté, ako napríklad pomoc s oblasťou *acquis* Spoločenstva, hlavne súvisiacej s environmentálnymi a zdravotníckymi štandardmi. Bolo tomu tak v dôsledku oneskorenia v implementácii, ktorým sa nedalo vyhnúť, a v dôsledku toho tie krajiny, ktoré pristúpili v roku 2004, nemali žiadny ošoh zo získania pomoci na schválené opatrenia, a to počas obdobia približne štyri a pol roka od začiatku roka 2000 do mája 2004, ktoré boli plánované zákonodarným orgánom. Okrem toho, do začiatku roka 2004, v dôsledku oneskorenia pri vytváraní systémov, sa neuplatňoval celý rámec opatrení, ktoré boli naplánované (vrátane ekopolnohospodárstva). Komisia nedostatočne odhadla problémy, ktorým museli príjemcovia financovania projektov čeliť. Tento problém mal byť identifikovaný v prvotnom štádiu a mali byť nájdené riešenia, aby sa zabezpečilo, že dostupná pomoc bude mať maximálny efekt pre všetkých cieľových príjemcov.

Túto správu prijal Dvor audítorov v Luxemburgu na svojom zasadnutí 26. mája 2004.

Za Dvor audítorov  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
predseda

## PRÍLOHA I

## Rozdelenie podpory EÚ na obdobie 2000 – 2003 podľa krajiny a podľa hlavného typu príjemcu a opatrení

Krajina	Podpora EÚ na obdobie rokov 2000 – 2003 <sup>(1)</sup>	Rozdelenie podľa hlavného typu príjemcu a opatrenia					(v miliónoch EUR)	
		Miestne spoločenstvá Opatrenie: rozvoj a zlepšenie vidieckej infraštruktúry	Spracovateľské prevádzky Opatrenie: zlepšovanie spracova- nia a predajnosti poľnohospo- dárskych a rybárskych výrobkov	Poľnohospodári Opatrenie: investície do poľ- nohospodárskych podnikov	Rôzne Opatrenie: poľnohospodárske prostredie, lesníctvo, zalesňo- vanie	Rôzne Opatrenie: rozvoj a diverzifikácia hospodárskych činností, technická pomoc, vzdelávanie a iné		
Bulharsko	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3		
Česká republika	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3		
Estónsko	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7		
Maďarsko	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1		
Lotyšsko	91,7	5,5	25,2	32,0	5,3	23,7		
Litva	125,2	18,2	39,1	51,2	3,2	13,5		
Poľsko	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1		
Rumunsko	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9		
Slovensko	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8		
Slovinsko	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8		
<b>Spolu</b>	<b>2 183,0</b>	<b>653,3</b>	<b>593,9</b>	<b>474,4</b>	<b>92,4</b>	<b>369,1</b>		
%	100 %	30 %	27 %	22 %	4 %	17 %		

(1) Kumulatívne finančné prostriedky na záväzky.  
Zdroj: Európsky dvor audítorov, december 2003.

## PRÍLOHA 2

## Zoznam preverovaných projektov

**M 1 — Investície do poľnohospodárskych podnikov**

**M 2 — Zlepšovanie spracovania a predajnosti poľnohospodárskych a rybárskych výrobkov**

**M 3 — Rozvoj a zlepšovanie vidieckej infraštruktúry**

## BULHARSKO

Vzorka č.	Opatrenie			Popis projektu	Kontrola na mieste <sup>(1)</sup>	Testovanie vecnej správnosti <sup>(2)</sup>	Test zhody <sup>(3)</sup>
	O 1	O 2	O 3 <sup>(4)</sup>				
1	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu vrátane traktora	v	v	v
2	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu vrátane kombajnu	v	v	v
3	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu vrátane kombajnu	v	v	v
4		v		Nákup nového zariadenia pre mäsokombinát	v	v	v
5		v		Nákup nového zariadenia pre mliekareň	v	v	v
6		v		Nákup nového zariadenia pre mäsokombinát	v	v	v
7		v		Nákup nového zariadenia pre výrobu vína	v	v	
8	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu vrátane kombajnu	v	v	
9	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu vrátane kombajnu		v	
10	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu vrátane kombajnu		v	
11		v		Nákup nového zariadenia pre mäsokombinát		v	
12		v		Nákup nového zariadenia pre závod na spracovanie ovocia a zeleniny		v	
13	v			Výstavba skladov a nákup síl pre obilninársku farmu		v	
14	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu vrátane kombajnu		v	

<sup>(1)</sup> Kontrola na mieste na účely stretnutia s konečným príjemcom a na účely kontroly projektu.

<sup>(2)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly všeobecných nákladov, kľúčových pravidiel obstarávania, cieľa a iných kľúčových otázok súvisiacich s projektom.

<sup>(3)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly, či systémy kontroly a dohľadu fungovali v praxi.

<sup>(4)</sup> Systémy pre opatrenie neboli schválené v čase auditu.



## LITVA

Vzorka č.	Opatrenie			Popis projektu	Kontrola na mieste <sup>(1)</sup>	Testovanie vecnej správnosti <sup>(2)</sup>	Test zhody <sup>(3)</sup>
	O 1	O 2	O 3				
1	v			Modernizačné práce a nákup nového zariadenia pre mliečnu farmu	v	v	v
2	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu	v	v	
3	v			Nákup nového zariadenia pre obilninársku farmu	v	v	v
4	v			Nákup nového zariadenia pre farmu na chov ošípaných		v	
5	v			Nákup nového zariadenia pre mliečnu farmu	v	v	v
6	v			Nákup nového zariadenia pre mliečnu farmu		v	v
7		v		Nákup nového zariadenia pre mäsokombinát	v	v	v
8		v		Rekonštrukčné práce a nákup nového zariadenia pre mäsokombinát		v	v
9			v	Výstavba vodohospodárskej a kanalizačnej infraštruktúry		v	v
10			v	Rekonštrukcia kanalizačnej infraštruktúry		v	v
11			v	Výstavba kanalizačnej infraštruktúry	v	v	
12		v		Výstavba bitúnku	v		

<sup>(1)</sup> Kontrola na mieste na účely stretnutia s konečným príjemcom a na účely kontroly projektu.

<sup>(2)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly všeobecných nákladov, kľúčových pravidiel obstarávania, cieľa a iných kľúčových otázok súvisiacich s projektom.

<sup>(3)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly, či systémy kontroly a dohľadu fungovali v praxi.

## POLSKO

Vzorka č.	Opatrenie			Popis projektu	Kontrola na mieste <sup>(1)</sup>	Testovanie vecnej správnosti <sup>(2)</sup>	Test zhody <sup>(3)</sup>
	O 1	O 2	O 3				
1		v		Nákup nového zariadenia pre mliekareň	v	v	v
2		v		Nákup nového zariadenia pre mliekareň	v	v	v
3		v		Nákup nového zariadenia pre závod na spracovanie ovocia a húb	v	v	v
4		v		Nákup nového zariadenia pre mliekareň	v	v	
5		v		Nákup nového zariadenia pre mliekareň	v	v	
6		v		Stavebné práce a nákup nového zariadenia pre hydínový mäsokombinát	v	v	v
7		v		Nákup nového zariadenia pre mäsokombinát		v	
8		v		Inštalácia ventilačného systému v mliekarni		v	
9		v		Nákup nového zariadenia pre závod na spracovanie ovocia		v	
10		v		Nákup nového zariadenia pre mäsokombinát		v	
11	v			Stavebné práce na farme na pestovanie húb		v	
12	v			Nákup nového zariadenia pre záhradníctvo	v	v	v
13	v			Nákup nového zariadenia pre farmu na pestovanie ovocia	v	v	
14	v			Nákup nového zariadenia pre farmu na pestovanie zeleniny		v	
15	v			Nákup nového zariadenia pre mliečnu farmu	v	v	v
16	v			Nákup nového zariadenia pre farmu na pestovanie ovocia		v	
17	v			Nákup nového zariadenia pre ovocinársku farmu		v	
18	v			Nákup nového zariadenia pre farmu na pestovanie ovocia	v	v	v
19	v			Nákup nového zariadenia pre farmu na pestovanie ovocia	v	v	v
20	v			Nákup nového zariadenia pre farmu na pestovanie ovocia		v	
21			v	Výstavba kanalizačného systému		v	
22			v	Modernizácia miestnej cesty	v	v	v
23			v	Výstavba kanalizačného systému	v	v	
24			v	Modernizácia miestnej cesty		v	
25			v	Výstavba kanalizačného systému	v	v	
26			v	Modernizácia miestnych ciest	v	v	v
27			v	Výstavba kanalizačného systému	v	v	v
28			v	Modernizácia miestneho kanalizačného závodu		v	
29			v	Modernizácia miestnej cesty		v	
30			v	Výstavba kanalizačného systému		v	

<sup>(1)</sup> Kontrola na mieste na účely stretnutia s konečným príjemcom a na účely kontroly projektu.

<sup>(2)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly všeobecných nákladov, kľúčových pravidiel obstarávania, cieľa a iných kľúčových otázok súvisiacich s projektom.

<sup>(3)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly, či systémy kontroly a dohľadu fungovali v praxi.

## RUMUNSKO

Vzorka č.	Opatrenie			Popis projektu	Kontrola na mieste <sup>(1)</sup>	Testovanie vecnej správnosti <sup>(2)</sup>	Test zhody <sup>(3)</sup>
	O 1 <sup>(4)</sup>	O 2	O 3				
1		v		Rekonštrukčné práce v mäsokombináte	v	v	v
2		v		Rekonštrukčné práce v mäsokombináte		v	
3		v		Rekonštrukčné práce v mäsokombináte	v	v	
4		v		Rekonštrukčné práce a nákup nového zariadenia pre mäsokombinát	v	v	v
5		v		Rekonštrukčné práce a nákup nového zariadenia pre výrobu vína		v	
6			v	Modernizácia miestnej cesty		v	
7			v	Modernizácia miestnej cesty		v	
8			v	Inštalácia systému zásobovania vodou	v	v	
9			v	Výstavba kanalizácie a čističky odpadových vôd	v	v	v
10			v	Modernizácia miestnej cesty	v	v	v
11			v	Modernizácia miestnej cesty		v	
12			v	Modernizácia miestnej cesty		v	
13			v	Modernizácia miestnej cesty	v	v	v
14			v	Inštalácia systému zásobovania vodou		v	
15			v	Inštalácia systému zásobovania vodou	v	v	v
16			v	Výstavba systému zásobovania vodou		v	
17			v	Modernizácia miestnych ciest	v	v	v
18			v	Modernizácia miestnych ciest		v	
19			v	Modernizácia miestnych ciest	v	v	
20			v	Výstavba rozšíreného systému zásobovania vodou	v	v	v

<sup>(1)</sup> Kontrola na mieste na účely stretnutia s konečným príjemcom a na účely kontroly projektu.

<sup>(2)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly všeobecných nákladov, kľúčových pravidiel obstarávania, cieľa a iných kľúčových otázok súvisiacich s projektom.

<sup>(3)</sup> Preskúmanie zložky na účely kontroly, či systémy kontroly a dohľadu fungovali v praxi.

<sup>(4)</sup> Systémy pre opatrenie neboli schválené v čase auditu.

## SPOLU

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

## ODPOVEDE KOMISIE

## ZHRNUTIE

I.–II. Komisia víta audit vykonaný na implementácii nástroja SAPARD.

Komisia je však zároveň toho názoru, že záverečná analýza týkajúca sa dôsledkov programu môže byť realizovaná len po tom, keď bude vo svojej celistvosti implementovaný.

Zatiaľ čo hlavné prvky návrhu Komisie o Nariadení SAPARD, nariadenie (ES) č. 1268/1999, zostali nezmenené, samotný text návrhu bol predmetom pokračujúcich diskusií (ohľadom názvov rozpočtových kategórií, pod ktorými majú byť financované nástroje fázy pred rozšírením EÚ, vrátane finančných mechanizmov implementácie) až do záverečnej fázy schválenia Nariadenia SAPARD. V období právnej neistoty Komisia nebola schopná navrhnúť definitívne legislatívne ustanovenia pre opatrenia implementácie. Tieto ustanovenia boli prijaté Komisiou 26. januára 2000.

Tento prístup bol nový, bolo to prvýkrát, že externá subvenčná výpomoc bola riadená na plne decentralizovanej báze. Jedným z hlavných cieľov SAPARD-u je prispieť k implementácii *acquis*. Jeho dôležitou súčasťou je zabezpečiť dobré administratívne kapacity, v ktorých by bolo možné vykonávať náročné úlohy implementácie politiky rozvoja vidieka podľa princípov zdravého finančného manažmentu. To je tiež v súlade s požiadavkami Európskeho parlamentu vyjadrenými v rozhodnutí Európskeho parlamentu, ktoré doprevádzajú jeho výkon z roku 1999, v ktorom sa uvádza, že „efektívna ochrana finančných záujmov Spoločenstiev v krajinách, ktoré sa uchádzajú o členstvo v EÚ, by mala byť počas nasledujúcich rokov absolútnou prioritou“.

Komisia je toho názoru, že krajinám SAPARD poskytla dostatočný informačný a poradenský servis a spolupracovala s nimi s cieľom pripraviť založenie príslušných inštitúcií a postupov. To sa realizovalo prostredníctvom rozsiahlej poradenskej pomoci expertov z členských štátov v rámci paralelných opatrení PHARE, ako aj prostredníctvom neustálej výmeny informácií v rámci siete seminárov a misií zberu faktov. Pozri výročnú správu Komisie o SAPARD z roku 2000.

III. Rozpočty SAPARD pre roky 2000–2004 boli navrhnuté na základe v tom čase najspoľahlivejších dostupných informácií. Veľké výzvy, ktorým bolo potrebné v tom čase čeliť, spôsobené potrebou definovať úplne nový systém, ako aj nedostatok skúseností krajín SAPARD v tejto oblasti, mali za následok, že implementácia trvala istý čas, vo väčšine prípadov však nie dlhšie, ako bolo možné oprávnené očakávať pri zohľadnení skúseností s podobnými úkonmi v členských štátoch. Komisia si je veľmi dobre vedomá dôvodov, pre ktoré v niektorých krajinách trvalo dlhšie vybudovať administratívny systém pre implementáciu SAPARD.

Vždy, keď bola Komisia informovaná o „zdĺhavých a ťažkopádnych administratívnych postupoch“, upovedomila o tom príslušné krajiny v korešpondencii, na bilaterálnych rokovaníach a na stretnutiach monitorovacieho výboru. Samotné

procedurálne rozhodnutie však vždy zostáva na danej krajine. Komisia im nemohla zabrániť v aplikovaní ich vlastných administratívnych opatrení v oblasti pravidiel SAPARD.

IV. Zodpovednosť Komisie v rámci systému decentralizovaného riadenia je monitorovať implementáciu SAPARD-u.

V zhode s tým, na čo poukazujú súčasné udalosti, finančné prostriedky teraz plynú pravidelným tempom do takmer všetkých krajín SAPARD-u na základe spoľahlivého systému, ktorý je možné použiť ako základ pre programy členských štátov.

V. Samotné platby realizované v prospech finančných prijímateľov v roku 2003 dosiahli 288 miliónov EUR. 31. decembra 2003 dosiahli oproti celkovej alokácii 2 183 miliónov EUR pre roky 2000–2003 záväzky voči finančným prijímateľom 1 214 miliónov EUR (56 %), zatiaľ čo efektívne platby pre finančných prijímateľov dosiahli 323 miliónov EUR (15 % alokovaných prostriedkov). Podľa informácií z krajín SAPARD bude prinajmenšom 7 z 8 krajín pričlenených k EÚ schopných zmluvne prijať dostupné finančné prostriedky z rokov 2000–2003 určené pre finančných prijímateľov.

Pravidlo kvalifikácie DPH pre spolufinancovanie EÚ sa vzťahuje tak na krajiny SAPARD, ako aj na členské štáty prijímajúce podporu zo štrukturálnych fondov. Na túto oblasť sa vzťahujú pravidlá Viacročnej zmluvy o financovaní (MAFA).

VI. Komisia sa domnieva, že rastúce výrobné kapacity na projektovej úrovni sú kompatibilné so zlepšujúcimi sa normami a s potrebou reštrukturalizácie s cieľom zlepšiť trhovú efektívnosť.

VII. Komisia považuje tvorbu inštitúcií za jeden zo základných prvkov *acquis* a za predpoklad zodpovedného nakladania s fondmi EÚ. Opatrenie o regulácii poľnohospodárskeho prostredia bolo jedným z nástrojov, pomocou ktorých získali krajiny SAPARD administratívne skúsenosti pri pilotných aktivitách, pričom bolo zároveň jedným z najdôležitejších opatrení potrebných pre reštrukturalizáciu poľnohospodárskeho sektora a pre prípravu k pričleneniu predmetných krajín k EÚ.

IX. Komisia víta výnos súdu, že systém SAPARD vo všeobecnosti v praxi funguje. Komisia si uvedomuje, že došlo k vzniku istých problémov v oblasti kontroly zhody s podmienkou minimálnych noriem a už vydala odporúčania na zmenu tohto stavu. Na základe auditov vykonaných do marca 2004 sa Komisia domnieva, že situácia sa od auditu súdu zlepšila.

X. Komisia si je vedomá existencie problému nedostatku vlastných zdrojov a ťažkostí spojených so získaním úverov. S cieľom riešiť tento problém Komisia podporila – za pomoci fondov PHARE – projekt zameraný na zlepšenie prístupnosti úverov pre malé a stredné podniky v krajinách SAPARD, ktorý by mal napomôcť rozšíriť prístup k prostriedkom SAPARD. Tento projekt bol nedávno obohatený o špecifické „okno nižšej úrovne“

zamerané na služby poskytované farmárom a drobným vidieckym podnikateľom zo strany úverových inštitúcií. Povzbudzuje tiež kandidátske krajiny k tomu, aby využívali národné úverové programy, ak tieto samozrejme rešpektujú konkurenčné pravidlá Spoločenstva a intenzity subvenčnej výpomoci definované nariadením SAPARD.

S cieľom podporiť aplikáciu národných úverových programov Komisia integrovala do svojho nedávneho rozhodnutia o zmene nariadenia 1268/1999 konkrétne ustanovenie v tomto kontexte (pozri tiež odpoveď na bod 97).

XI. Napriek tomu, že Komisia v niektorých prípadoch identifikovala aj slabé stránky a vydala odporúčania na zlepšenie, domnieva sa, že sa situácia od zverejnenia auditu súdu zlepšila. Tam, kde je to potrebné, sa budú tieto odporúčania dodržiavať na báze vyrovnaní účtovných postupov.

## 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<sup>2</sup>. 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.