

Uradni list

Evropske unije

C 295

Slovenska izdaja

Informacije In objave

Zvezek 47

30. november 2004

Obvestilo št.

Vsebina

Stran

I *Informacije*

Računsko sodišče

2004/C 295/01

Posebno poročilo št. 2/2004 v zvezi s predpristopno pomočjo: Ali je bil Sapard dobro upravljan? skupaj z odgovori Komisije

1

S tem UL se razveljavi in nadomesti UL C 295 z dne 30.11.2004.

SL

I

(Informacije)

RAČUNSKO SODIŠČE

POSEBNO POROČILO št. 2/2004

v zvezi s predpristopno pomočjo

ALI JE BIL SAPARD DOBRO UPRAVLJAN?

skupaj z odgovori Komisije

(v skladu z drugim podstavkom člena 248(4) Pogodbe ES)

(2004/C 295/01)

KAZALO

	Odstavek	Stran
POVZETEK	I–XI	3
UVOD	1–10	4
Kaj je Sapard?	1–7	4
Kako smo revidirali Sapard?	8–10	5
STOPNJE IZVAJANJA SAPARDA	11–25	5
Velik del razpoložljivih sredstev je ostal neporabljen	11–12	5
zaradi časa, ki je bil potreben za pripravo programa	13–15	6
in zaradi zamud držav Saparda pri izvajanju programa	16–21	6
Analiza ključnih korakov, s pomočjo katere bi se lahko v prihodnje izognili težavam, ni bila izdelana	22–23	7
in proračuni so bili sistematično neizkoriščeni	24–25	7
DECENTRALIZIRANO IZVAJANJE	26–35	7
je bila odločitev Komisije	26–27	7
vendar sta pomanjkljiva priprava Komisije in tesen časovni okvir privedla do težav pri decentralizaciji	28–30	8
in upravljanje s strani Komisije ni vedno ustrezalo potrebam držav Saparda	31–35	8
GLAVNI REZULTATI SAPARDA	36–57	8
Omejen učinek v osmih od desetih držav	36–37	8
Vključitev DDV med upravičene izdatke ne prispeva k ciljem Saparda	38–40	9
Prispevek k doseganju „standardov EU“ je bil skop	41–47	9
Cilji niso bili vedno jasno opredeljeni	48–49	10
in poročanje o ciljih in prednostnih nalogah Komisije ni bilo v skladu z zahtevami	50–51	10
Institucionalna krepitev je bila uspešna, razen pri kmetijskem okolju	52–57	10

	Odstavek	Stran
OCENA SISTEMOV, VZPOSTAVLJENIH V DRŽAVAH KANDIDATKAH	58–80	11
Predhodna odobritev sistemov je zagotovila sisteme tesne finančne kontrole	58–60	11
Sistemi so v praksi v glavnem delovali	61–65	11
vendar v gradivu in dokumentih ni bilo dovolj spremne dokumentacije	66–67	12
Sistemi programa Sapard so se opirali na druge, šibkejše sisteme	68–76	12
in nacionalni predpisi o obrestih so bili v nasprotju s predpisi programa Sapard	77–80	13
PROBLEMI PRI IZVAJANJU PROGRAMA V DRŽAVAH SAPARDA	81–97	13
Potencialni upravičenci nimajo dovolj lastnih virov in imajo težave pri pridobivanju posojila poleg tega so bili administrativni postopki težavni	81–90	13
zaradi česar so podpore deležni le finančno močni upravičenci	91–95	14
.	96–97	15
KOMISIJA MORA UKREPATI, KER	98–109	15
se zaradi nezadostnih predpisov in preverjanj izdatki za splošne stroške neustrezno porab- ljajo	98–103	15
zagotovila, da je denar po pravilih zasebnih naročil smotrno porabljen, pa so nezadostna	104–109	16
SKLEPI IN PRIPOROČILA	110–121	16
<i>Priloga 1</i> Razčlenitev prispevkov EU za obdobje 2000–2003 po državah ter po glavnih vrstah upravičencev in ukrepov		18
<i>Priloga 2</i> Seznam pregledanih projektov		19
Odgovori Komisije		23

POVZETEK

I. Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (Sapard) je prvi program zunanje pomoči, ki se ga izvaja decentralizirano. Cilji programa so prispevati k izvrševanju pravnega reda Skupnosti in rešiti probleme pri prilagajanju kmetijskega sektorja in podeželja v desetih državah, ki prejemajo pomoč Saparda⁽¹⁾. Teh deset držav se v nadaljnjem besedilu imenuje „države Saparda“. Zaradi velikega povečanja proračuna za predpristopno pomoč, ki bi ga morale za Sapard upravljati novo ustanovljene strukture pod novo ustvarjenimi pogoji, je Sodišče opravilo revizijo, ki je skušala odgovoriti na vprašanje, ali je bil Sapard dobro upravljan (glej odstavke 1–10).

II. Odgovor na to vprašanje je, da je bila kvaliteta upravljanja različna. Čeprav je prišlo do večjih zamud pri vzpostavitvi delovanja Saparda, so nekatere nastale, ker se Komisija ni dovolj zgodaj lotila načrtovanja. Hitrost izvajanja Saparda se je sicer povečala, vendar pa glavni cilji do konca leta 2003 niso bili doseženi. Pri izvajanju programa je v večini držav Saparda prišlo do zamud, ki jih je deloma povzročilo pomanjkanje vodenja in svetovanja s strani Komisije, pa tudi hiter postopek uvajanja, s katerim so se te države soočile, poleg tega pa se določeni ukrepi niso izvajali.

III. Velik del razpoložljivih sredstev je ostal neizkoriščen, proračuni pa so bili sistematično precenjevani, ker je bilo za vzpostavitev in izvajanje Saparda potrebno veliko časa. Ko je Svet junija 1999 sprejel uredbo o Sapardu, podrobna izvedbena načela in pravila še niso bila pripravljena. V državah Saparda je bilo treba vzpostaviti sisteme, kar je v nekaterih primerih trajalo zelo dolgo, vzrokov za to pa Komisija ni analizirala. Od vzpostavitve Saparda v zadevnih državah so zapleteni administrativni postopki, strožji, kot jih zahtevajo predpisi Saparda, zavirali hitro in učinkovito izvajanje programa (glej odstavke 11–25).

IV. Odločitev Komisije za decentralizirano izvajanje programa je bila pravilna glede na verjetnost, da bo financiranih veliko število projektov, vendar pa je Komisija neustrezno ocenila čas, ki bo za to potreben. Čeprav je Komisija organizirala seminarje in imela tudi druge stike z državami Saparda, pa njeno decentralizirano upravljanje Saparda ne zagotavlja aktivnega in sistematičnega odkrivanja ter reševanja problemov izvajanja. Zaradi tega niso bile uporabljene najboljše prakse v vseh državah Saparda (glej odstavke 26–35).

V. V prvih štirih letih izvajanja programa je bilo končnim upravičencem izplačanih samo 323 milijonov evrov (14,8 %) od razpoložljivih 2 183 milijonov evrov. Zaradi nizke stopnje porabe med predpristopnim obdobjem, ki je za osem od desetih držav trajalo od 1. januarja 2000 do 1. maja 2004, je bilo k ciljem, začrtanim za Sapard, prispevano zelo malo. Za Bolgarijo in Romunijo, za kateri bo predpristopno obdobje predvidoma trajalo najmanj do 1. januarja 2007, se pričakuje precej boljši rezultat. Na Poljskem bo Sapard v državni proračun prispeval najmanj 17,7 milijonov evrov v obliki DDV, kar ne prispeva k ciljem Saparda (glej odstavke 36–40).

VI. Prvi rezultati dokončanih projektov kažejo, da je bil denar za kmetijsko predelovanje v glavnem porabljen za projekte, ki povečujejo količino kmetijske proizvodnje, manj pa za projekte, ki izboljšujejo kakovost kmetijske proizvodnje (izpolnjevanje standardov kakovosti, varstva okolja in zdravstvenih standardov) (glej odstavke 41–47).

VII. Komisija ni poročala o tem, v kolikšni meri je Sapard izpolnil svoje cilje, ampak se je osredotočila na institucionalni razvoj. To je bilo pozitivno, saj je Sapard državnim upravam zagotovil praktične izkušnje pri upravljanju sredstev EU po pristopu. Vendar pa je bil za enega izmed najpomembnejših ukrepov po pristopu, kmetijsko okolje, učinek omejen (glej odstavke 48–57).

VIII. V okviru zahtev Saparda mora Komisija predhodno odobriti sisteme, ki jih vzpostavijo zadevne države, in sicer na podlagi svojih revizij. To je zagotovilo, da so bili natančno določeni sistemi s ključnimi kontrolami pripravljene za uporabo, še preden so bila sredstva lahko porabljena. Prav v tej zahtevi se Sapard bistveno razlikuje od primerljivih programov v državah članicah, ki se lahko začnejo izvajati brez tovrstnih revizij ali predhodnih odobritev sistemov s strani Komisije (glej odstavke 58–60).

(¹) Te države so: Bolgarija, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva, Poljska, Slovaška, Slovenija in Romunija.

IX. Sodišče je ugotovilo, da so bili pri sistemih Saparda vključeni ključni koncepti, da so bili postopki dobro dokumentirani, da so sistemi, ki so obstajali na papirju, večinoma delovali v praksi in da so bili pri večini pregledanih datotek uporabljeni postopki preverjanja. Vendar pa drugi sorodni sistemi, ki so dopolnjevali sisteme Saparda, Komisija pa jih ni predhodno odobrila, niso bili enako kakovostni. To še posebej velja za nacionalna preverjanja skladnosti s standardi kakovosti ter zdravstvenimi in okoljskimi standardi, za katere se je ugotovilo, da so bili nezadostni (glej odstavke 61–80).

X. Ključni problemi izvajanja so bili, da potencialni upravičenci nimajo dovolj lastnih sredstev, da težko dobijo posojila in da se soočajo s težavnimi upravnimi postopki. Zaradi tega je bil Sapard naklonjen finančno močnim in tistim, ki so bolje organizirani in imajo dovolj kapitala ali dostop do posojil. Za manjše kmetije in družbe, ki morajo storiti veliko, da bi se prilagodile zahtevam, opraviti posodobitve ter povečati učinkovitost, je bila to velika ovira (glej člene 81–97).

XI. Pravila in preverjanja zasebnih nabav in splošnih stroškov niso bila zadostna. Učinkoviti pregledi za preprečitev sprejetja in plačila precenjenih faktur niso bili opravljeni (glej odstavke 98–109).

UVOD

Kaj je Sapard?

1. Evropski svet je v Luksemburgu decembra 1997 sklenil, da bo začel proces širitve s ciljem pripraviti države prosilke na pristop k Uniji. To je vključevalo okrepljeno predpristopno strategijo, s katero naj bi se vsem državam Srednje in Vzhodne Evrope omogočilo, da sčasoma postanejo članice Evropske unije in se v ta namen kar najbolje prilagodijo pravnemu redu Skupnosti ⁽¹⁾. V okviru predpristopne strategije je bilo sklenjeno, da se znatno poveča predpristopna pomoč: poleg že obstoječega programa PHARE ⁽²⁾ bi ta pomoč od leta 2000 obsegala še strukturni instrument in pomoč za kmetijstvo.

2. Skladno s tem je bil 1. januarja 2000 uveden Posebni pristopni program za kmetijstvo in razvoj podeželja (Sapard). Uredba Sapard ⁽³⁾ določa, da sta cilja programa:

- prispevati k izvajanju pravnega reda Evropskih skupnosti v zvezi s skupno kmetijsko politiko in z njo povezanimi politikami,
- razrešiti prednostne in posebne probleme za trajnostno prilagoditev kmetijskega sektorja in podeželja v državah prosilkah.

⁽¹⁾ Zbirka zakonov EU o skupnih pravicah in obveznostih, ki zavezujejo države članice Evropske unije.

⁽²⁾ Program PHARE je prvi predpristopni instrument, vzpostavljen z Uredbo Sveta (EGS) št. 3906/1989 z dne 18. decembra 1989 (UL L 375, 23.12.1989).

⁽³⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1268/1999 z dne 21. junija 1999 (UL L 161, 26.6.1999) o podpori Skupnosti za predpristopne ukrepe za kmetijstvo in razvoj podeželja v državah prosilkah Srednje in Vzhodne Evrope v predpristopnem obdobju.

3. Program se vodi pod poglavjem 1 naslova B7–0 (predpristopna strategija) proračuna ⁽⁴⁾. Zneski, ki so bili desetim državam Saparda dani na voljo za obdobje 2000–2003, so znašali 2 183 milijonov evrov ⁽⁵⁾. V Prilogi 1 je podana razčlenitev tega zneska po državah.

4. Program Sapard zagotavlja kmetijskim proizvajalcem (večinoma za naložbe na kmetijah v kmetijske stroje) in predelovalnim obratom (večinoma za naložbe v opremo) do 50 % pomoči iz skladov EU in nacionalnih skladov, preostali del (50 % ali več) pa financira upravičenec ⁽⁶⁾. Za lokalne skupnosti (za infrastrukturo za razvoj podeželja, na primer lokalne ceste in kanalizacija) znaša pomoč programa Sapard do 100 %. V vseh primerih (najsaj dodeljena javna pomoč znaša do 50 % ali 100 %) prispeva EU 75 % izplačane pomoči, medtem ko nacionalno sofinanciranje zagotavlja preostalih 25 %.

5. Program Sapard je edinstven v smislu, da je prvi program zunanje pomoči, ki se izvaja decentralizirano. Ta vidik pomeni, da Komisija ne izdaja predhodne odobritve za izbiranje projektov, javne razpise in oddajanje naročil ⁽⁷⁾. Decentralizirano upravljanje v državah Saparda je natančno upoštevalo vzpostavitev sistemov v državah članicah EU, vključno z odobritvijo „Programa za

⁽⁴⁾ Splošni proračun Evropske unije. Od leta 2004 se program Sapard upravlja pod poglavjem 5 naslova 5 (Kmetijstvo in razvoj podeželja) proračuna, vključuje pa zgolj dodatne dodelitve za Bolgarijo in Romunijo.

⁽⁵⁾ Odobrena proračunska sredstva za obveznosti.

⁽⁶⁾ Raven javne pomoči je funkcija vrste ukrepa ali projekta. Za naložbe, ki ustvarjajo prihodek, znaša običajna najvišja raven pomoči 50 % skupnih upravičenih stroškov.

⁽⁷⁾ Kakor določa člen 12 Uredbe Sveta (ES) št. 1266/1999 z dne 21. junija 1999 (UL L 161, 26.6.1999) o usklajevanju pomoči za države prosilke v okviru predpristopne strategije.

kmetijstvo in razvoj podeželja“ s strani Komisije za vsako državo Saparda. Uredba Sapard določa, da morajo programi temeljiti na načrtih, ki so jih izoblikovale te države in ki se morajo nanašati na 15 ukrepov, določenih v Uredbi.

6. Pozornost se posveča ukrepom, ki se osredotočajo na naložbe v kmetijsko predelovalno industrijo (izboljševanje predelovanja in trženja kmetijskih proizvodov ter naložbe v kmetijska gospodarstva) in ukrepe za razvoj podeželja (razvoj in izboljševanje podeželske infrastrukture). Države Saparda so jih obravnavale bolj prednostno kakor druge možne ukrepe, kot so tisti za kmetijsko okolje, gozdarstvo in pogozdovanje, ki so jim dodelile zgolj štiri odstotke vseh sredstev. V *Prilogi 1* je podana razčlenitev dodeljenih sredstev glavnim vrstam ukrepov in upravičencev po državah.

7. Za izvajanje in plačevanje v državah Saparda je zadolžena agencija Sapard. Potencialni upravičenci pošljejo vloge lokalnim uradom te agencije. Ločeni organ ministrstva za finance, imenovan nacionalni sklad, od Komisije zahteva in prejema plačila ter daje sredstva na voljo agenciji Sapard.

Kako smo revidirali Sapard?

8. Zaradi na splošno velikega povečanja v predpristopnem proračunu, ki se je med letoma 1999 in 2000 dejansko podvojil in so ga morale za Sapard upravljati nove strukture v skladu z nanovo izoblikovanimi pravili, je Sodišče sklenilo opraviti revizijo, da bi lahko odgovorilo na vprašanje: „Ali se program Sapard dobro upravlja?“ Določeni so bili trije revizijski cilji, s katerimi naj bi preučili:

- sisteme Komisije za upravljanje in nadzor programa,
- kakovost sistemov, vzpostavljenih v državah prosilkah Saparda, in
- izbiranje projektov, odobritev ter izvajanje s strani nacionalnih in regionalnih organov.

Ti cilji so Sodišču omogočali, da preuči, ali so bili sistemi upravljanja in nadzora učinkoviti ter primerno uporabljeni, oziroma ali je bil njihov obseg nezadosten.

9. Revizije so bile opravljene v Komisiji (GD Kmetijstvo) in štirih državah Saparda (v Bolgariji, Litvi, na Poljskem in v Romuniji). Preverjanja dokumentacije so bila opravljena na vzorcu 76 projektov, pri čemer se je med novembrom 2002 in septembrom 2003 opravilo 42 obiskov na kraju samem. Projekti v vzorcu so zajemali glavne ukrepe, ki so se izvajali v času revizije, in so predstavljali približno 95 % vseh oddanih naročil ter izplačanih plačil

v teh štirih državah ⁽¹⁾. Poleg tega so bili preučeni ključni elementi sistemov, vzpostavljenih v državah Sapard. Osebe vrhovnih revizijskih institucij v obiskanih državah je sodelovalo z revizorji Sodišča in jih spremljalo pri delu.

10. Revizija programa Sapard je slonela na rezultatih predhodnih revizij, ki so se osredotočale na vzpostavitev programa, ter analizi Komisije in spremljanju sistemov programa Sapard, ki so bili objavljeni v letnih poročilih Sodišča ⁽²⁾. Glavne ugotovitve so bile, da je bilo za vzpostavitev instrumenta programa Sapard porabljenega precej časa, zlasti za razjasnitev in izpopolnitev podrobnosti zapletene pravne podlage, ter da so sistemi upravljanja in nadzora predvideli nezadostna preverjanja na področjih tveganja, kot so zaposlovanje, preprečevanje dvojnega financiranja, dobro finančno poslovanje, bančne obresti ter izpolnjevanje minimalnih standardov za okolje, higieno in dobro počutje živali.

STOPNJE IZVAJANJA PROGRAMA SAPARD

Velik del razpoložljivih sredstev je ostal neporabljen

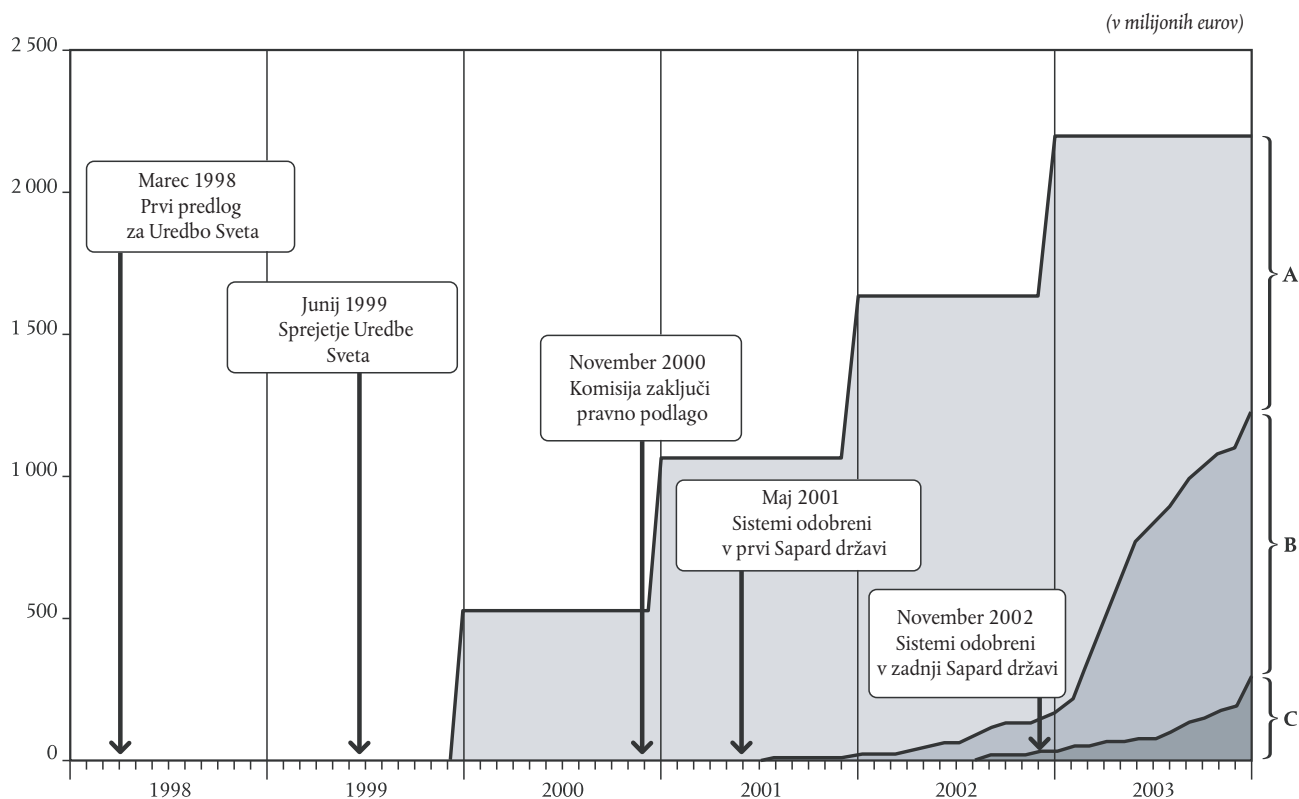
11. Slika prikazuje stopnje izvajanja programa Sapard od prvega predloga za zakonodajo do 31. decembra 2003. V okenicah so podane informacije, kdaj so bili ključni ukrepi zaključeni. Zneski v razdelku „A“ prikazujejo razliko med skupnim finančnim prispevkom Skupnosti v splošni proračun ⁽³⁾ in skupnim zneskom, za katerega so bile z upravičenkami sklenjene pogodbe. V razliki se torej odraža razpoložljivi znesek v proračunu, ki ga države Saparda še niso uporabile zaradi časa, potrebnega za odobritev njihovih sistemov in, posledično, zaradi zamud v teh državah, povezanih s težavami pri izvajanju. Dva glavna problema pri izvajanju sta predstavljena v odstavkih 81–95.

⁽¹⁾ Glavni ukrepi so: naložbe v kmetijska gospodarstva, izboljševanje predelovanja in trženja kmetijskih in ribiških proizvodov ter razvoj in izboljševanje podeželske infrastrukture. To predstavlja približno 80 % obveznosti, prevzetih v vseh državah prosilkah.

⁽²⁾ Letna poročila Računskega sodišča za proračunsko leto 2000 (UL C 359, 15.12.2001) (odstavki 6.41–6.53); 2001 (UL C 295, 28.11.2002) (odstavki 6.8–6.32); in 2002 (UL C 286, 28.11.2003) (odstavki 8.23–8.31).

⁽³⁾ Skupna odobrena proračunska sredstva za obveznosti.

SLIKA
Izvajanje programa Sapard 1998–2003



A = Zneski v proračunu EU, za katere niso bile podpisane pogodbe

B = Sklenjene, vendar še ne izplačane pogodbe

C = Zneski, plačani upravičencem

Vir: Evropsko računsko sodišče: plačila in pogodbe kot navedene decembra 2003.

12. Razdelek „B“ prikazuje znesek pogodb, sklenjenih s končnimi upravičenci, ki pa še vedno niso izplačane. V tem se odraža čas, ki je potreben za izvedbo projektov in ki lahko pri gradbenih projektih običajno preseže leto dni, odražajo pa se tudi upravne zamude (glej odstavek 16 in naprej). Razdelek „C“ prikazuje dejanski pretok sredstev k upravičencem.

zaradi časa, ki je bil potreben za uvedbo programa

13. Junija 1999 je Svet sprejel predlog Komisije za Uredbo o Sapardu. S tem se je izoblikoval nov in obsežen pravni okvir, ki je zahteval nadaljnjo opredelitev. Komisija je potrebovala sedem mesecev, da je izoblikovala izvedbena načela; nato šest mesecev, da je izdelala osnutek in sprejela podrobna pravila; zatem pa še nadaljnjih šest mesecev za izdelavo osnutka, pogajanja in sprejetje sporazumov z državami Saparda. Tako je bila pravna podlaga dovršena 29. novembra 2000 ⁽¹⁾. Do konca marca 2001 so sporazume podpisale vse države.

14. Komisija ni izkoristila časa, ki ga je imela na voljo v obdobju med marcem 1998, ko je predlagala Uredbo Sapard ⁽²⁾, in junijem leta 1999, ko jo je sprejel Svet, za nadaljnje izvedbene priprave. To 15-mesečno obdobje bi se lahko porabilo za pripravo podrobnih načel in pravil, ki bi lahko razjasnila politiko in pospešila izvajanje.

15. Potem ko je bil pravni okvir novembra 2000 dokončno izoblikovan, je bil začetek izvajanja programa Sapard odvisen od časa, ki so ga države Saparda potrebovale za vzpostavitev sistemov. Nekatere države so bile hitre: Komisija je sisteme za nekatere ukrepe v Bolgariji odobrila maja 2001. Druge so potrebovale več časa; Madžarska je nekatere ukrepe programa Sapard začela izvajati šele 27. novembra 2002.

in zaradi zamud držav Saparda pri izvajanju programa

16. Od začetka izvajanja programa Sapard v zadevnih državah so težavni upravni postopki, strožji od tistih, ki jih

⁽¹⁾ Nadaljnji podrobni podatki so podani v letnem poročilu Sodišča za proračunsko leto 2000, v odstavkih 6.41–6.43.

⁽²⁾ Predlog Komisije za Uredbo Sveta (COM(98) 153 konč., 19. marca 1998).

zahtevajo predpisi programa Sapard, ovirali učinkovito izvajanje programa. Spodaj je podanih nekaj primerov problemov pri izvajanju, ki jih je odkrilo Sodišče (glej tudi odstavke 91 in naprej).

17. Romunija je bila predzadnja država Saparda, ki je prejela odobritev za dele svojih sistemov, vendar avgusta 2002 še ni bila dobro pripravljena za uporabo programa. Med prejetjem obrazca vloge in njeno odobritvijo je preteklo tudi do sedem mesecev in pol. Z aprilom 2003 se je položaj izboljšal, saj so romunski državni organi spremenili nekatere postopke in povečali število osebja za obravnavanje teh vlog. Kljub tem zamudam je veliko število vlog romunskim organom omogočilo, da uporabijo vsa sredstva, ki so bila načrtovana za podeželsko infrastrukturo za celotno sedemletno obdobje (2000–2006).

18. Tudi Poljska je za tovrstni projekt prejela veliko vlog. Vendar pa zaradi upravnih razlogov, ki jih predpisi programa Sapard ne zahtevajo, več kot leto dni ni bilo porabljenih prek 250 milijonov razpoložljivih eurov ⁽¹⁾. S tem je bilo ovirano učinkovito izvajanje programa Sapard.

19. V Litvi preteče med predložitvijo vloge za projekt in podpisom pogodbe v povprečju 4,5 meseca. Eden od glavnih razlogov za zamude pri odobritvi vloge je pomanjkanje osebja v ključni organizacijski enoti, ki ocenjuje vse vloge za projekte.

20. V Bolgariji vsa preverjanja, ki se opravljajo na lokalni ravni, znova izvede agencija Sapard na centralni ravni. Tako je za odobritev vsakega projekta potreben še približno en mesec (kar vodi do zamud pri izvajanju projektov) ter približno en mesec za fazo odobritve posameznega plačila. Tovrstna dvojna preverjanja so potrebna, ko so sistemi že vzpostavljeni, vendar je treba potrebo po njih redno preučevati.

21. Kot bo razvidno iz odstavka 35, Komisija ni dejavno iskala vseh problemov pri izvajanju, kakor so opisani zgoraj. Čeprav je Komisija nekajkrat ukrepala tako, da je o vprašanju razpravljala z zadevno državo, tega ni počela sistematično.

Analiza ključnih korakov, s pomočjo katere bi se lahko v prihodnje izognili težavam, ni bila izdelana

22. Komisija ni analizirala kritičnih ukrepov, zaradi katerih so države Saparda zamujale pri vzpostavitvi svojih sistemov. To bi bila praksa dobrega upravljanja. Takšna analiza bi morala imeti

⁽¹⁾ Razlog za zamude je naslednji: Poljska deli letne proračune na posebne ukrepe in, za največje ukrepe, na posebne regije. Krogi za oddajo vlog se odpirajo za posebne regionalne, letne dodelitve. Ta praksa povezovanja projektov s posebnimi regionalnimi, letnimi dodelitvami je ovirala uporabo drugih razpoložljivih proračunov. Za infrastrukturo za razvoj podeželja je za dodelitev regijam potreben sklep Ministrstva za kmetijstvo, ki je bil za večji del sredstev sprejet šele 22. septembra 2003.

svojo vlogo in biti koristna, saj bi lahko države Saparda ob vzpostavljanju svojih sistemov za upravljanje s sredstvi EU upoštevale dejavnike uspeha.

23. Prav tako Komisija takšne analize pozneje ni vključila v vmesno ocenjevanje programa v vseh državah Saparda. Vključitev tega elementa bi omogočila opredelitev dejavnikov uspeha in ovir pri vzpostavljanju sistemov ter s tem pripomogla k prihodnjemu izvajanju podobnih nalog. Zunanje ocenjevanje, ki bi zagotovilo, da bi se lahko izkušnje, pridobljene s programom Sapard, uporabljale v bodoče, ni bilo izvedeno.

in proračuni so bili sistematično neizkoriščeni

24. Komisija ni mogla izdelati natančnih ocen zneskov, ki so bili v proračunih vključeni za plačila za prva tri leta. Do konca leta 2002 je za plačila namenila 850,8 milijona eurov, od katerih je bilo porabljenih le 154,4 milijona eurov (18 %), medtem ko je bil drugi del preklican ⁽²⁾. Komisija je opomnila, da so bile ocene plačil negotove, saj so bile odvisne od dejavnikov, nad katerimi ni imela nadzora, poleg tega pa ni bilo nikakršnih predhodnih izkušenj z decentraliziranim upravljanjem zunanje pomoči. Zaradi tega zneski niso mogli temeljiti na dovolj podrobni dokumentaciji in izračunih.

25. Namesto tega so bili za njihovo utemeljitev predloženi drugi argumenti, kot je potreba po potrditvi, da je Komisija prepričana, da bodo zadevne države sposobne izvajati program Sapard. Politično voljo je treba ločevati od gospodarskega stanja, vendar je zaradi pretiranega poudarka na prvi Komisija sistematično precenjevala zneske za plačila v proračunu.

DECENTRALIZIRANO IZVAJANJE

je bila izbira Komisije

26. Do junija 1999 je bila za zunanjo pomoč za izbiranje projektov, javne razpise in oddajanje naročil potrebna predhodna odobritev Komisije. Pravna podlaga za program Sapard je prvič omogočila opustitev tovrstnih predhodnih odobritev za zunanjo pomoč. Čeprav Svet ni zahteval uporabe takšnega sistema decentraliziranega upravljanja, se je Komisija odločila zanj. Odločitev

⁽²⁾ Zneska 154,4 milijona eurov ni mogoče primerjati s Sliko, saj vključuje 139,7 milijona eurov predplačil, ki jih je Komisija izplačala državam prosilkam, in 0,1 milijona eurov za seminarje. Ta zneska v Sliki nista prikazana, ker nista izplačana končnim upravičencem. Znesek 154,4 milijona eurov vključuje tudi 14,6 milijona eurov za plačila, ki jih agencije Sapard od predplačil izplačajo končnim upravičencem. Slednja plačila (ki jih Sodišče prilagaja časovnim razlikam, saj jih Komisija evidentira na podlagi dejansko realiziranih plačil) so v Sliki prikazana kot razdelek „C“.

Komisije za decentralizirano izvajanje je bila pravilna glede na predvidoma veliko število projektov, ki jih je treba financirati.

27. Ker Komisija ni izoblikovala metod za upravljanje programa niti v okviru svojega predloga za uredbo Sapard marca 1998 niti v poznejšem obdobju, je to morala storiti potem, ko je Svet sprejel uredbe junija 1999. Januarja 2000 je Komisija sprejela sporočilo, da je treba program Sapard upravljati decentralizirano. Navedena razloga za odločitev Komisije za decentralizirano izvajanje sta bila:

- da ni imela potrebnih tehničnih in človeških virov za upravljanje velikega števila majhnih projektov,
- da bi države Saparda pripravila na upravljanje porabe sredstev za razvoj kmetijstva in podeželja po pristopu.

vendar sta pomanjkljiva priprava Komisije in tesen časovni okvir privedla do težav pri decentralizaciji

28. Evropski svet je na svojem zasedanju v Berlinu marca 1999 domneval, da lahko od leta 2002 naprej pristopi šest novih držav članic, od katerih je pet izpolnjevalo pogoje programa Sapard⁽¹⁾. Ker je to za teh pet držav pomenilo, da bo program Sapard deloval le dve leti, ga je bilo treba začeti čim hitreje, da bi lahko imel učinek.

29. Vendar je morala Komisija s tem, ko je izbrala decentralizirano izvajanje, zagotoviti pravni okvir, ki bi omogočil uporabo predpisov programa Sapard v teh državah. Nato so države Saparda morale vzpostaviti sisteme, s katerimi pa niso imele izkušenj. Glede na zahtevnost nalog je Komisija slabo ocenila čas, ki bi bil potreben za doseg tega.

30. Od petih držav je Komisija pred letom 2002 odobrila sistema le Estoniji (junija 2001) in Sloveniji (novembra 2001). Čas, ki je bil za to potreben, ni privedel do skrajšanja obdobja izvajanja programa Sapard, saj je Evropski svet na svojem zasedanju v Göteborgu junija 2001 zaradi podaljšanih pogajanj o širitvi za datum pristopa določil maj 2004.

in upravljanje s strani Komisije ni vedno ustrezalo potrebam držav Saparda

31. V skladu z načeli programov EU v državah članicah so države Saparda v celoti odgovorne za upravljanje programa Sapard. Mednarodni sporazumi, podpisani med slednjimi in Komisijo, nalogajo odgovornost za vsakodnevno upravljanje, zlasti pri opredeljevanju in reševanju problemov v zvezi z izvajanjem, državam Saparda.

⁽¹⁾ Sprva je bil pristop predviden za šest držav: Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko, Slovenijo (države Saparda) in Ciper (ni bila država Saparda).

32. Po mnenju Komisije je njena odgovornost v okviru sistema decentraliziranega upravljanja spremljanje izvajanja programa Sapard. Formalna orodja za to so pogajanja glede programov, analiza letnih poročil o izvajanju, ki jih predložijo države Saparda, in sodelovanje pri svetovalni vlogi pri delu vseh nacionalnih nadzornih odborov, ki zasedajo dvakrat na leto⁽²⁾.

33. Komisija je za to nalogo določila premalo osebja. V povprečju je bil za upravljanje ene države Saparda določen manj kot en uradnik⁽³⁾. En uradnik je bil, denimo, odgovoren za nadziranje izvajanja romunskega in bolgarskega programa, ki sta znašala 1 442 milijonov evrov pomoči Skupnosti.

34. Komisijin pristop do upravljanja programa se lahko ponazori z naslednjim: V zvezi z izvajanjem obveznosti v letu 2001 je Evropski parlament kritiziral Komisijo zaradi nezadostnega izvrševanja proračuna programa Sapard, saj so bila plačila končnim upravičencem zelo nizka. Komisija je na to odgovorila, da so bili izdatki v bistvu odvisni od tega, kako hitro upravičenci ustvarjajo stroške, nad čemer pa Komisija ni imela nadzora. Komisija se je zavezala, da bo pospešila izvajanje, glavni rezultat tega pa je bil, da je državam upravičenkam poslala pisma, v katerih jih je vprašala, kaj lahko stori⁽⁴⁾.

35. Revizija Sodišča je opredelila več področij, na katerih se v državah Saparda uporabljajo različne prakse, nekatere z dobrimi rezultati in druge s kontraproduktivnim učinkom (glej odstavke 21, 39, 80, 90, 95, 103 in 109). Komisija pomaga z organiziranjem seminarjev in vsakodnevnimi stiki z državami Saparda, vendar to ni zagotovilo, da se problemi pri izvajanju aktivno in sistematično opredeljujejo in da se sprejemajo ukrepi, ki bi omogočali izvajanja najboljših praks v vseh desetih državah (glej tudi odstavka 85–86).

GLAVNI REZULTATI SAPARDA

Omejen učinek v osmih od desetih držav

36. Uredba Sapard je izoblikovala okvir za podporo Skupnosti za predpristopno obdobje. Za osem držav upravičenk od desetih je to obdobje trajalo od 1. januarja 2000 do 1. maja 2004.

⁽²⁾ Komisija se na druge uradne načine obvešča v poznejših fazah: rezultati vmesnega ocenjevanja (do 31. decembra 2003) in končne ocene (do 31. decembra 2006).

⁽³⁾ Osebe Komisije, ki sodeluje pri revizijah, se ne obravnava kot uprava v strogem smislu in je obravnavano v odstavku 58.

⁽⁴⁾ Komisija ni mogla nadzirati ravni obveznosti in plačil, ker ni hotela spremeniti popolnoma decentraliziranega okvira upravljanja programa Sapard, niti ni predlagala sprememb, kot je dodatni ukrep za sredstva ali garancije.

Izdatki, ki so se končnim upravičencem izplačali do 31. decembra 2003, so znašali 323 milijonov eurov (14,8 % razpoložljivega proračuna 2 183 milijonov eurov), od katerih je bila več kot polovica izplačana v zadnjem trimesečju leta 2003. Zaradi nizke ravni izdatkov v predpristopnem obdobju za te države (glej odstavke 11–20) je bil prispevek k ciljem, določenim v Uredbi, pred pristopom majhen.

37. Za Bolgarijo in Romunijo je Evropski svet za ciljni datum pristopa določil 1. januar 2007, pod pogojem, da ti državi izpolnita potrebne zahteve. Za ti državi se lahko pričakuje veliko večji učinek.

vključitev DDV med upravičene izdatke ne prispeva k ciljem programa Sapard

38. V skladu z mednarodnimi sporazumi, ki so bili sklenjeni med Komisijo in vsako državo Saparda posebej, se fakturirani DDV na opremo ali storitve ne sme zaračunati kot upravičeni strošek za nadomestilo, če je izpolnjen kateri koli od naslednjih pogojev:

- (a) če je kakor koli povračljiv, povrnjen ali nadomeščen;
- (b) če ni sestavni del sistema splošnega obdavčevanja; ali
- (c) če je v nesorazmerju s katerim koli delom programa.

39. Upravičenci do ukrepa „razvoj in izboljševanje podeželske infrastrukture“ so lokalne skupnosti, računi za projekte, ki se financirajo v skladu s tem ukrepom, pa vključujejo DDV. Na Poljskem, kjer DDV ni povračljiv, se takšen DDV zaračuna projektu kot upravičeni strošek. Temu ni tako v drugih revidiranih državah Saparda.

40. Na podlagi dodelitev Poljski v obdobju 2000–2003 za ta ukrep (270 milijonov eurov) in glede na to, da se stopnje DDV gibljejo med 7 % in 22 %, odvisno od zadevne dobave, je Sodišče ocenilo, da bo DDV znašal najmanj 17,7 milijona eurov. Ta znesek DDV bo Sapard plačal v državni proračun, vendar tako ne bo prispeval k ciljem, ki so določeni za program. Z drugimi besedami, ta znesek je enak povprečnemu prispevku Skupnosti na Poljskem za približno 400 projektov posodabljanja cest ali 2 000 projektov izboljševanja kmetij. Učinek priznavanja DDV kot upravičenega stroška za financiranje na Poljskem, ne pa tudi v drugih državah Saparda, ni le to, da se prevzema manj projektov, temveč tudi, da je dejanska raven nacionalnega sofinanciranja občutno nižja. Zato je učinek programa Sapard v tej državi bistveno manjši. To je nesorazmerno, zaradi česar so izdatki pod pogoji (c) zgoraj neupravičeni. Nikjer ni dokazov, da je Komisija ukrepala; da bi lahko ugotovila, ali mora Poljska povrniti DDV programu Sapard, mora preučiti vse okoliščine.

Prispevek k doseganju „standardov EU“ je bil skop

41. Uredba Sapard v členu 4(3) določa, da zadevne države zagotovijo, da se daje prednost izboljševanju tržne učinkovitosti, kakovosti ter zdravstvenih standardov in ukrepom za ustvarjanje novih delovnih mest na podeželskih območjih, v skladu z določbami o varstvu okolja. Ugotovitve revizije Sodišča so pokazale, da je 44 od 46 projektov, ki so bili preučeni v zvezi z dvema ukrepoma „naložbe v kmetijska gospodarstva“ in „izboljševanje predelovanja in trženja kmetijskih proizvodov“, povečalo ali moderniziralo proizvodnjo ⁽¹⁾.

42. Le pri izvajanju dveh projektov pa je bil glavni cilj izboljševanje standardov poslovanja. Medtem ko nova, moderna oprema sama po sebi dejansko izpolnjuje standarde EU, je obstajalo le malo dokazov, da je to pri 24 projektih programa Sapard za naložbe na kmetijah kakor koli vplivalo na kakovostne, zdravstvene ali okoljske standarde za kmetijo kot celoto. Podobno se je izkazalo pri 20 preučenihih projektih za predelovalne obrate, kjer, četudi je imela nova oprema sama po sebi vpliv na obrat kot celoto, to ni imelo nikakršnega učinka na pripravljenost celotnega obrata za doseganje standardov EU.

43. Pomen tega je poudarjen v zadnjih poročilih Komisije o spremljanju stanja pripravljenosti na članstvo v EU ⁽²⁾. V teh poročilih je Komisija trenutno hitrost nadgrajevanja agroživilskih obratov na Češkem, na Madžarskem, Poljskem in Slovaškem opredelila kot področje, ki vzbuja resno zaskrbljenost. Za Poljsko je ugotovila, da je nujno potreben napredek na področju javnega zdravja, pa tudi takojšnje ukrepanje za vzpostavitev pravnega reda Evropske skupnosti do datuma pristopa.

44. Agroživilski sektor, kateremu je dodeljenih 27 % sredstev iz programa Sapard, prejema tudi precejšnje zneske neposrednih tujih naložb. Na Poljskem ta sektor prejme približno 575 milijonov eurov takšnih naložb na leto, kar je desetkrat več, kot znaša letna dodelitev iz programa Sapard ⁽³⁾. Ta sektor sodi med najbolj dinamične v poljski industriji. V takšnem okolju je treba financiranje komercialnih naložb prepustiti zasebnemu sektorju. Financiranje programa Sapard se mora osredotočati na izpolnjevanje standardov EU.

45. Projekti za ukrep „naložbe v kmetijska gospodarstva“ so običajno vključevali nabavo večje, modernejše in močnejše kmetijske opreme, s čimer je bilo omogočeno povečanje proizvodnje upravičenih kmetijskih gospodarstev. V nekaterih državah je bila koncentracija teh naložb velika v žitnem sektorju. Naložbe

⁽¹⁾ Skupaj je bilo v zvezi s tema dvema ukrepoma preučenihih 48 projektov, vendar dva projekta nista napredovala dovolj, da bi lahko omogočila izoblikovanje kakršnih koli ugotovitev glede glavnega cilja.

⁽²⁾ Izčrpna poročila Evropske komisije o spremljanju stanja pripravljenosti Češke, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Madžarske, Malte, Poljske, Slovenije in Slovaške na članstvo v EU z dne 5. novembra 2003.

⁽³⁾ Revidirana dodelitev sredstev EU za obdobje 2000–2003 znaša v povprečju 57 milijonov eurov na leto.

v mesni in mlečni sektor, kjer je potreba po izpolnjevanju standardov EU veliko večja, so bile majhne. Po opravljeni analizi letnih poročil držav iz programa Sapard, predloženih junija 2003, je Komisija identificirala tudi neravnotežje.

46. Četudi je program Sapard večinoma zadeval nabavo opreme, bi vseeno lahko pripomogel k doseganju standardov EU, če bi bili postopki strogo uporabljeni. Vendar ni bilo tako: zahteve in preverjanja za minimalne standarde določa nacionalna zakonodaja. Enaki so za vse kmetijske proizvajalce in predelovalne obrate, najsi ti izvajajo projekt programa Sapard ali ne. Revizija Sodišča je pokazala, da so bila higienska in okoljska preverjanja, izvedena s strani nacionalnih organov, nezadovoljiva. Nadaljnji podrobni podatki so podani v odstavkih 70–76.

47. Zato lahko ob presoji splošnega cilja programa Sapard izvajati pravni red Evropske skupnosti v zvezi s skupno kmetijsko politiko in z njo povezanimi politikami sklenemo naslednje. Do konca leta 2003 se je na splošno več denarja porabilo za projekte, ki povečujejo količino kmetijske proizvodnje, kot pa projekte, ki izboljšujejo kakovost kmetijske proizvodnje (z izpolnjevanjem kakovostnih ter zdravstvenih standardov in varstvom okolja).

Cilji niso bili vedno jasno opredeljeni

48. Revizije Sodišča na kraju samem o prednostnem „ustvarjanju delovnih mest na podeželskih območjih“ so razkrile več primerov, kjer so se zaradi modernizacije opreme z uporabo naložb programa Sapard zmanjšale potrebe po delovnih mestih. Vendar pa spremljanje programa Sapard ni upoštevalo nikakršnega negativnega učinka, ki bi ga na delovna mesta na podeželju imele naložbe v agroživilski sektor. Za le nekaj projektov, kjer je bilo število delovnih mest, ki jih je bilo treba ustvariti, količinsko opredeljeno, je bilo ugotovljeno, da so ta bolj temeljila na uresničevanju splošnih namenov, odvisnih od pričakovanega razvoja na trgu, kot pa bila neposreden rezultat projekta programa Sapard.

49. Če hočejo biti naložbe v razvoj podeželske infrastrukture upravičene, jih je treba izvajati na podeželskih območjih. Vendar Komisija pri tem ni zagotovila, da so se projekti dejansko izvajali na podeželskih območjih. Gostota prebivalstva je običajno merilo za določanje podeželskih območij, vendar v nekaterih državah podatki niso bili na voljo, Komisija pa je odobrila uporabo drugih meril. Zato je program Sapard sofinanciral naložbe v območja, ki bi jih le težka opredelili kot podeželska. Večkrat je bilo ugotovljeno, da je bilo območje, ki je bilo zajeto v projektu, dejansko predmestje večjega mesta. Dejanska podeželska narava skupnosti ni bila potrjena. Temu je tako kljub dejstvu, da je razlika med infrastrukturo mestnih in podeželskih območij v državah Saparda na splošno večja, kot je razlika med mestnimi in podeželskimi območji v sedanjih državah članicah.

in poročanje Komisije o ciljih ter prednostnih nalogah ni bilo v skladu z zahtevami

50. Člen 13 Uredbe Sapard določa, da Komisija predstavi letno poročilo o dodeljeni podpori Skupnosti, v katerem opiše predvsem napredek pri doseganju zastavljenih ciljev. V ta namen bi bilo treba v letnih poročilih določiti objektivna merila za merjenje napredka pri doseganju ciljev ali izpolnjevanju prednostnih nalog Uredbe Sapard, kot so povzetek glavnih kazalcev, določenih v programih Sapard. To ni bilo storjeno.

51. Letna poročila Komisije za leto 2000, 2001 in 2002 zagotavljajo podrobne in tehnične opise ukrepov, ki jih je Komisija izvajala, vključno z napredkom v smislu vzpostavljanja sistemov in plačil⁽¹⁾. Vendar so to le sredstva, ki so potrebna za doseganje ciljev.

Štiri leta po uvedbi programa Komisija še ni določila ali sporočila obsega, v katerem so bili zastavljeni cilji programa doseženi.

Institucionalna krepitev je bila uspešna, razen pri kmetijskem okolju

52. Kljub ciljem in prednostnim področjem, določenim v uredbi Sveta, je program Sapard s stališča Komisije predvsem mehanizem institucionalne krepitev, ki zagotavlja lahek prevzem praks Komisije po pristopu. Zato je Komisija ob več priložnostih, vključno v svojih letnih poročilih, poudarila, da je resnični prispevek programa Sapard pospeševanje izvajanja ureditev, ki so potrebne po pristopu.

53. Vendar pa je treba program Sapard prvotno presojati glede na to, kako uspešno je prispeval k ciljem, ki so bili zastavljeni ob njegovem nastanku. Prav tako ne smemo pozabiti, da je institucionalna krepitev eden od ciljev programa PHARE ter da se programi za lahek prevzem praks Komisije izvajajo v okviru postopkov za upravljanje programa PHARE in plačujejo iz proračuna programa PHARE⁽²⁾. V vsaki obiskani državi je bilo približno 6 milijonov evrov iz programa PHARE porabljenih za predpristopne svetovalce, strokovnjake za programiranje in vzpostavljanje in revidiranje sistemov, pilotne projekte in programsko opremo in usposabljanje za osebje organov, ki so izvajali program Sapard.

⁽¹⁾ Letna poročila programa Sapard (Poročila Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu odboru ter Odboru regij) COM(2001) 241 konč. z dne 3. julija 2001, COM(2002) 434 konč. z dne 30. julija 2002, COM(2003) 582 konč. z dne 7. oktobra 2003.

⁽²⁾ Marca 1997 je Komisija sklenila, da bo predpristopni instrument programa PHARE popolnoma usmerila v pripravo držav kandidatk na pridružitve EU. Letni proračun programa PHARE, ki znaša približno 1 500 milijonov evrov, je bil dodeljen za približno 30 % institucionalne krepitev, zlasti za uvedbo ciljev in postopkov strukturnih skladov.

54. Učinek institucionalne krepitve programa Sapard je pozitiven. Program PHARE je plačeval in upravljal institucionalno krepitev, medtem ko je program SAPARD zagotavljal priložnost „učenja ob delu“. Program Sapard je lahko nacionalnim upravam omogočil praktične izkušnje za upravljanje sredstev EU, saj so mnogi postopki enaki (programiranje, izvedbeni postopki, spremljanje). Skupni rezultati programov PHARE in Sapard so pomemben dosežek, saj so bili strukture in sistemi, ki jih še pred nekaj leti praktično ni bilo, vzpostavljeni ter operativni in na splošno učinkoviti. Nadaljnji podrobni podatki o teh sistemih so podani v odstavkih 61–65.

55. Vendar institucionalna krepitev in učenje ob delu nista bila uspešna za kmetijskookoljski ukrep. Ta pomembni ukrep za razvoj podeželja je edini obvezni ukrep za države članice pa tudi največji, saj predstavlja 41 % razpoložljivih sredstev za razvoj podeželja v okviru Jamstvenega sklada EKUJS. Tudi reforma skupne kmetijske politike (SKP) pripisuje vse večji pomen kmetijskemu okolju.

56. Zaradi splošne zapletenosti kmetijskookoljskega ukrepa in dejstva, da je bil izoblikovan kot pilotni ukrep v okviru programa Sapard, je Komisija državam Saparda predložila podrobne podatke šele 21. decembra 2001. Ti podrobni podatki so zahtevali spremembe programov Sapard, ki so bile odobrene za vse države, ter vzpostavitev in odobritev ustreznih sistemov. To je pomenilo, da se ukrep ni mogel izvajati do konca leta 2002. Do decembra 2003 je to uspelo le Češki in Slovaški. Madžarska je celo odpravila celoten ukrep iz programa Sapard. Poljska je imela enak predlog, vendar jo je Komisija prepričala, da je ukrep primerneje ohraniti. Vendar pa so se zamude pri oblikovanju podrobnih izvedbenih pravil nadaljevale, ukrep pa se na Poljskem ni izvajal vse do njenega vstopa v EU.

57. Komisija je za kmetijskookoljski ukrep določila, da mora biti cilj ukrepov razvijati praktične izkušnje na področju izvajanja programa v kmetijskem okolju na upravni ravni in na ravni kmetij. Ta cilj ni izpolnjen, saj je decembra 2003 šest od osmih držav upravičenk, ki so pristopile maja 2004, pridobilo le omejene izkušnje z izvajanjem tega ukrepa v okviru programa Sapard.

OCENA SISTEMOV, VZPOSTAVLJENIH V DRŽAVAH SAPARDA

Predhodna odobritev sistemov je zagotovila sisteme tesne finančne kontrole

58. Pravna podlaga programa Sapard je zahtevala sklep Komisije o decentraliziranem upravljanju, ki temelji na analizi sistemov upravljanja in kontrole zadevne države (znano

kot prenos upravljanja). Decembra 2003 je Komisija sprejela 17 sklepov za dele odobrenega sistema v določeni državi in z vsemi je bilo upravljanje pomoči začasno preneseno. Popolnega prenosa, ki je bil predviden, potem ko so izvedena nadaljnja preverjanja s strani Komisije in potem ko so izpolnjena priporočila Komisije, ni bilo. Komisija ni izpolnila svoje odgovornosti, da popolnoma decentralizira upravljanje. Komisija dejansko ni določila meril, ki jih je treba izpolniti za odobritev popolnega prenosa upravljanja.

59. Pravna podlaga je določila tudi minimalna merila in pogoje za decentralizirano upravljanje, kot so na primer jasno določeni sistem za upravljanje s sredstvi, vključno z učinkovito notranjo kontrolo in prisotnostjo ustreznega osebja. Analize, ki jih je Komisija opravila v obliki sistemskih revizij, so omogočile, da je jasno določeni sistem s ključnimi kontrolami ustrezno deloval, še preden so bila lahko porabljena kakršna koli sredstva ⁽¹⁾.

60. Zato so države Saparda začele izvajati projekte (sklepati pogodbe), potem ko je Komisija izdala odločbo o odobritvi sistemov in ko so bili odobreni vsi postopki, sezname za preverjanje pravilnosti ter obrazci. Drugače je v državah članicah, kjer so bili izdatki strukturnih skladov za obdobje 2000–2006 upravičeni od 1. januarja 2000 ali v nekaterih okoliščinah, takoj ko je bil Komisiji predložen prvi osnutek programskega dokumenta, brez predhodne odobritve sistemov.

Sistemi so v praksi v glavnem delovali

61. Ključni elementi sistemov upravljanja in kontrole programa Sapard so enaki tistim v programih EU. Postopki strukturnih skladov se uporabljajo za načrtovanje programov, spremljanje in ocenjevanje. Postopki Jamstvenega sklada EKUJS se uporabljajo za finančno poslovanje, vključno s postopkom potrditve obračunov ⁽²⁾ in uporabo plačilnih agencij.

62. Izvajanje načrtovanja programov, ki je bilo nekaj popolnoma novega za države Saparda, je od slednjih med drugim zahtevalo, da opišejo strategijo, izberejo prednostne naloge, opišejo ukrepe in navedejo finančne vire, ki jih bodo uporabljale. Kljub temu so bili vsi programi Sapard za kmetijstvo in razvoj podeželja pripravljani in odobreni s strani Komisije jeseni 2000. Vzpostavitev programov Sapard ni terjala več časa, kot so ga države članice potrebovale za odobritev svojih programov strukturnega sklada. Tudi strukture za spremljanje so bile vzpostavljene v sprejemljivem roku.

63. Plačilne agencije, ki so bile ustanovljene v državah Saparda za izvajanje programa Sapard, bodo večinoma plačilne agencije, ki bodo po pristopu upravljale sredstva EU. V Litvi in na Poljskem bodo agencije upravljale Jamstveni in Usmerjevalni oddelek v sklopu EKUJS-a.

⁽¹⁾ Z izjemo nekaterih elementov, glej odstavek 10.

⁽²⁾ To je postopek, v okviru katerega se Komisija odloči, ali morajo izdatki, ki so jih ustvarile plačilne agencije SKP, dokončno bremeniti proračun EU.

64. Tako kot v državah članicah so notranje revizijske enote delovale v vseh plačilnih agencijah, potrditve računovodskih izkazov ter poročil o sistemih upravljanja in kontrole pa so izvedli operativno neodvisni organi za izdajanje potrdil. Sodišče je ugotovilo, da so bile strokovne revizije opravljene.

65. Sodišče je preučilo opise postopkov ter sezname za preverjanje pravilnosti in pregledalo 33 datotek, da preizkusi, ali so sistemi delovali, kot je bilo navedeno v dokumentaciji. Ne glede na pomanjkljivosti, ki so opredeljene pozneje v tem poročilu, je Sodišče pri sistemih programa Sapard ugotovilo, da so vključevali ključne koncepte, da so bili postopki natančno dokumentirani, da so sistemi, ki so obstajali na papirju, na splošno delovali v praksi in da so bili pri večini dokumentacije upoštevani postopki preverjanja.

vendar v gradivu in dokumentih ni bilo dovolj spremne dokumentacije

66. Običajni problem pri gradivu in dokumentih, ki so bili preučeni v štirih obiskanih državah, je bilo pomanjkanje dokumentacije o preverjanjih. Sezname za preverjanje pravilnosti so bili izpolnjeni, toda gradivo in dokumenti na splošno niso vsebovali utemeljitev ali obrazložitve, ki bi podpirale sklepne ugotovitve, navedene s strani ocenjevalcev. Predvsem ni bilo opomb, delovnih papirjev, v katerih je opredeljeno delo, ki se opravlja, kot so izračuni, dokumentov, ki so bili preverjeni na kraju samem, ljudi, s katerimi so razgovori potekali na kraju samem, itn. Brez takšnih dokumentov je bilo delo drugega revizorja seznama za preverjanje pravilnosti omejeno na preverjanje, ali so vsa okenca odključana, namesto da bi izvedel pomembnejše preverjanje. Ker ni bilo smernic, ki bi določale, kako je treba izvesti preverjanja, revizorji Sodišča na splošno niso mogli preučiti, kakšno delo je bilo opravljeno, in preveriti, na kakšni podlagi so bila okenca v seznamih za preverjanje pravilnosti odključana kot zadovoljiva.

67. En takšen primer je bilo pomanjkanje dokumentacije za analize poslovnih načrtov v Litvi. Vlagatelji morajo predložiti poslovne načrte v podporo svojih projektov. Ti načrti navajajo izvedljivost poslovanja, vključno z naložbami. Postopek v Litvi od ocenjevalca zahteva, da analizira poslovne načrte. Vendar je v vzorcih, ki jih je preučilo Sodišče, evidentiranih le malo dokazov o tej analizi. To delo je izjemno tehnične narave in zahteva več, kot je trenutno storjeno: odključano okence z navedbo „Da“, denimo, da „kazalci ter finančna razmerja kmetijske dejavnosti ustrezajo kritičnim vrednostim, določenim s strani ministra za kmetijstvo“.

Sistemi programa Sapard so se opirali na druge, šibkeje sisteme

68. Sistemi programa Sapard zahtevajo predhodno odobritev Komisije, ki temelji na revizijah. Vendar se enak postopek ne uporablja za sisteme, ki se neposredno nanašajo na sisteme programa Sapard ali pripomorejo k njihovem delovanju. Primeri takih postopkov so postopki zaposlovanja in preverjanja za preučitev minimalnih standardov za higieno, okolje in dobro počutje živali. Ti sistemi in postopki niso zajeti v revizijah Komisije in predhodni odobritvi sistemov.

69. Pravna podlaga programa Sapard zahteva, da je treba nalogo dodeliti primernemu osebju z ustreznimi

izkušnjami⁽¹⁾. Ugotovitve preučevanja postopkov zaposlovanja v Bolgariji, Litvi in na Poljskem so pokazale, da novozaposleno osebe ni bilo izbrano v skladu s preglednimi postopki in da osebne mape niso vsebovale informacij o izvedbenem postopku ali dokumentacije o izboru zadevnega osebja. V Litvi je bilo odkritih več primerov, kjer se je le en kandidat prijavil za razpoložljiva mesta v agenciji Sapard, izbirni testi pa so bili po njihovem dokončanju rutinsko uničeni. Tako ni preglednega postopka za zagotovitev izbire kvalificiranih ljudi in delovanje sistemov na ravni kakovosti, ki jo je odobrila Komisija.

70. Prijavitelji projektov morajo izpolnjevati zdravstvene in okoljske standarde pred izvedbo projekta in po njej. Komisija je v okviru svojih sklepov o decentraliziranem upravljanju pomoči sprejela nacionalna preverjanja skladnosti s kakovostnimi, zdravstvenimi in okoljskimi standardi, ne da bi preučila, kdo je preveril kaj, kako ali kdaj. Komisija od držav Saparda ni zahtevala, da v okviru postopkov programa Sapard zagotovijo takšne informacije. Edino preverjanje, ki ga je Komisija zahtevala in so ga agencije Sapard dejansko izvajale, je bilo preverjanje potrdil, izdanih s strani odgovornega javnega organa.

71. V Romuniji sta potrdila skladnosti s standardi izdajali agencija za okolje in agencija, odgovorna za preverjanje higien-ske in zdravstvene ustreznosti. Niti romunski organi niti Komisija pa niso ocenili podlage za izdajanje teh potrdil. Ko je Sodišče to preučilo, je ugotovilo, da ni bilo dokumentacije o tem, kaj in kako je bilo preverjeno. Poročila o pregledih za projekte programa Sapard niso bila vedno na voljo, če pa so že bila, niso zagotavljala nikakršnih podrobnih podatkov o opravljenih preverjanjih.

72. Nacionalni organi v Bolgariji preverjajo zahtevo, ali kmetijsko gospodarstvo in projekt izpolnjujeta nacionalne okoljske standarde, s sklepom občinskega odbora. Ta sklep temelji zgolj na informacijah, ki jih je zagotovil upravičenec, pregledi za njihovo preverjanje na kraju samem pa se ne izvajajo.

73. Niti Komisija niti nacionalni organi niso dali na voljo nikakršnih informacij o obsegu okoljskih pregledov, ki so se izvajali v državah Saparda. Da bi se ocenila zadostnost tega, kaj in kako se je preverjalo, se je Sodišče želelo sestati s predstavniki organov, ki so takšne preglede izvajali. Na Poljskem takšni podrobni podatki niso bili predloženi, zato Sodišče ne more izoblikovati mnenja, kako Poljska zagotavlja skladnost z določbami o varstvu okolja, kot to zahteva Uredba Sapard.

74. Preverjanja standardov za ukrep „naložbe v kmetijska gospodarstva“ v Litvi in Bolgariji je ustrezna agencija izvedla le pred odobritvijo projekta, ne pa po njegovem dokončanju.

⁽¹⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1266/1999 z dne 21. junija 1999 (UL L 161, 26.6.1999) o usklajevanju pomoči za države prosilke v okviru predpristopne strategije; Priloga 1(iii).

Zaradi zagotavljanja, da so ob koncu projekta nacionalni standardi in standardi EU dejansko izpolnjeni, je pomembno izvajati takšna naknadna preverjanja in izdajati potrdila, če so utemeljena.

75. Zato je pri enem projektu, pri katerem je bilo izvedeno preverjanje na kraju samem v Litvi, Sodišče ugotovilo, da je bil gnoj neustrezno skladiščen s posledičnim tveganjem uhajanja nitratov in neupoštevanjem standardov EU. Na kraju samem se je izvedlo preverjanje za predhodno odobritev, vendar se je za tem število krav znatno povečalo. Preverjanja, ki potekajo pred plačilom zaradi zagotavljanja, da se okoljski standardi upoštevajo, se niso izvedla v skladu z zahtevami programov Saparda.

76. Na Poljskem so bili odkriti tudi problemi v zvezi s skladnostjo s higienskimi in zdravstvenimi standardi. Za enega od projektov, ki jih je preučilo Sodišče, tj. nabavo nove opreme za obrat za predelavo mleka, je poročilo o napredku pri izpolnjevanju standardov EU, ki so ga pripravili veterinarski organi, navajalo, da je obrat v 74 % deloval skladno s standardi. Vendar to poročilo ni bilo upoštevano. Ko je bil projekt končan in plačan, se druga preverjanja niso izvajala, četudi zahteva v poljskem programu, da mora skladno s standardi EU delovati celoten obrat, očitno ni bila izpolnjena.

in nacionalni predpisi o obrestih so bili v nasprotju s predpisi programa Sapard

77. Takoj ko so bili sistemi odobreni, je Komisija državam Saparda izplačala predplačila, ki so se lahko uporabljala kot obratna sredstva. Zaradi časa, ki je bil potreben za začetek dodeljevanja plačil upravičencem (glej odstavek 16), so ta predplačila prvo leto izvajanja programa Sapard ostala večinoma neporabljena. Komisija je zahtevala, da je treba za takšne zneske pridobiti normalne komercialne pogoje, ki bi upoštevali zadovoljivo raven varnosti. Sodišče je ugotovilo, da ni bilo tako, saj bi se v treh od štirih revidiranih držav zaradi uporabe nacionalnih predpisov lahko pridobile višje obrestne mere z enako ravni varnosti.

78. V Bolgariji se je od različnih komercialnih bank zahtevalo, da zagotovijo svoje pogoje, da se lahko izbere banko, ki bi vodila račune programa Sapard. Potem ko je Komisija izplačala predplačila, so bolgarski organi neporabljena sredstva položili na vezane vloge. Ta najboljša praksa ni bila uporabljena v Litvi, na Poljskem in v Romuniji, kjer je nacionalna zakonodaja organe obvezovala, da morajo sodelovati z nacionalno banko. Te banke so zagotavljale nižje obrestne mere kot komercialne banke, sredstev pa ni bilo mogoče položiti na vezane vloge.

79. Največja razlika je bila odkrita v Romuniji, kjer bi bilo lahko do konca leta 2003 prisluženi približno 650 000 evrov več obresti, če bi se za neporabljena sredstva Skupnosti uporabile višje razpoložljive obrestne mere. Problemi so bili opaženi tudi v drugih državah, na primer na Poljskem, kjer so se obresti knjižile na podračunu, ki se ni obrestoval.

80. V državah Saparda je bilo opaženo izvajanje različnih praks in Komisija ni zagotovila, da bi se v vseh desetih državah izvajale najboljše prakse.

PROBLEMI PRI IZVAJANJU PROGRAMA V DRŽAVAH SAPARDA

Potencialni upravičenci nimajo dovolj lastnih virov in imajo težave pri pridobivanju posojila

81. Za projekte, ki ne ustvarjajo znatnega čistega prihodka (kot so lokalne ceste), znaša stopnja pomoči do 100 %, saj je infrastruktura nujen pogoj za kakršen koli razvoj na podeželskih območjih. Za takšne projekte je bilo prejeta veliko število vlog, eden izmed glavnih razlogov, ki se pogosto navaja za ta uspeh, pa je visoka stopnja financiranja pomoči. Za vse druge projekte morajo upravičenci financirati najmanj 50 % stroškov projekta iz lastnih sredstev ali s posojili, saj stopnja pomoči znaša do 50 %.

82. Plačila programa Sapard upravičencem morajo temeljiti na izjavah o nastalih izdatkih. To pomeni, da morajo izdatke predfinancirati, pogosto za obdobje nekaj mesecev, kar je čas, ki ga agencija Sapard potrebuje za rešitev zahtevka za plačilo in izvršitev plačila. Zapleteni upravni postopki so to obdobje podaljšali (glej odstavek 93).

83. Raziskava, ki jo je agencija Sapard izvedla med kmeti in kmetijskimi svetovalci na Poljskem, je preučevala glavne ovire pri vlaganju zahtevkov za pomoč programa Sapard ⁽¹⁾. S tem se je pokazalo, da so bile tri glavne težave visoki stroški bančnega posojila, zahteva po predfinanciranju in pomanjkanje lastnih sredstev za naložbe. Kljub temu je potencial programa Sapard visok, kar je razvidno iz uspeha poljske nacionalne sheme pomoči, v okviru katere država kmetom zagotavlja posojila, ki znašajo do 80 % vrednosti projekta. Leta 2002 je v okviru te sheme prejelo podporo več kot 24 000 kmetov, torej desetkrat več kot v okviru programa Sapard ⁽²⁾.

84. Prosilci imajo resne probleme pri zagotavljanju vnaprejšnjega financiranja in dodatne podpore. Glavni vzrok za to je pomanjkanje obratnih sredstev in naložbenega kapitala skupaj z restriktivno posojilno politiko bank, položaj pa dodatno poslabšujeta nerazvit trg nepremičnin in bančni sistem. To je splošen problem v vseh državah Saparda, eno izmed ozkih grl za izvajanje programa Sapard ter eden od glavnih razlogov za nižjo raven izvajanja projektov od pričakovane. Program Sapard sam ne vključuje možnosti reševanja tega problema in države ga skušajo na različne načine rešiti same.

⁽¹⁾ „Mnenja o programu ukrepa Sapard št. 2, ki so jih izrazili kmetijski svetovalni centri in potencialni upravičenci programa“, Varšava, 30. novembra 2002.

⁽²⁾ V obdobju september 2002–november 2003 je bilo s kmeti podpisanih 2 377 pogodb.

85. Bolgarski organi so menili, da bi posojilna shema pomagala rešiti te probleme in tako pospešila izvajanje programa Sapard. Zato je bila odobrena shema, ki bi zagotovila posojilo upravičencem programa Sapard in ki ji je bilo v nacionalnem proračunu za leto 2003 dodeljenih 60 milijonov evrov. O shemi je junija 2003 Komisijo obvestil bolgarski minister za kmetijstvo. Julija 2003 je Komisija v svojem odgovoru navedla, da bi lahko shema po njenem mnenju vključevala nekatere elemente državne pomoči in da bi bile v tem primeru potrebne spremembe zaradi upoštevanja predpisov o konkurenci ⁽¹⁾. Razen vprašanj glede finančnih podrobnosti bolgarske sheme, ki so bila zastavljena v pismu, ni bila zagotovljena nikakršna nujna pomoč ali nasvet in Bolgarija je na koncu predlog umaknila. Tako 60 milijonov evrov, ki so bili na voljo za rešitev ključnega problema pri izvajanju programa Sapard, ni bilo porabljenih, ker se Komisija ni aktivno lotila reševanja problema.

86. Druge države so že izvajale podobne sheme, a jih Komisija ni preučila. Litovski organi so, na primer, ustanovili jamstveni sklad, ki izdaja jamstva potencialnim upravičencem programa Sapard (ali drugih programov) za posojila. Elementi te sheme bi lahko obravnavali tudi kot državno pomoč.

87. Romunske občine so imele precejšnje težave pri izplačevanju plačil pogodbenim izvajalcem, saj so bili zadevni zneski pogosto večji od njihovega celotnega letnega proračuna. Predpisi so agenciji Sapard preprečevali neposredno plačevanje računov pogodbenih izvajalcev. Litovska agencija Sapard, ki se je znašla v podobnem položaju, je takšna plačila vseeno izvršila neposredno na račune občin, s čimer je predpise programa Sapard prekršila v znesku približno 1 milijona evrov ⁽²⁾.

88. Da bi upravičencem zmanjšali finančno breme predfinanciranja, sta jim Litva in Romunija med potekom projektov izplačali vmesna plačila. Te prakse niso uporabljale vse države, saj naj bi po njihovi oceni povečevala upravno delovno obremenitev.

89. Dodatni problem, ki obstaja v Romuniji, je, da morajo občine nositi stroške vzdrževanja po koncu projekta, kar je pogoj za upravičenost do zadevnega ukrepa. Večina projektov je zadevala ceste, dejanski obseg te prihodnje obvezanosti k vzdrževanju pa ni bil ustrezno izračunan s strani občin in preverjen s strani agencije Sapard. Znanе niso bile nitičasne številke in ko so revizorji Sodišča zaslili občine, slednje niso mogle podati utemeljene ocene ali navesti, kako bi se ti stroški lahko realno

financirali iz njihovih omejenih proračunov. Večina občin je vprašanju o vzdrževanju pripisovala drugotni pomen. Bolj pomembna je bila odobritev projekta. Obstoječi sistem v Romuniji tako ne zagotavlja trajnosti naložb, kar je največja pomanjkljivost.

90. Komisija takšnih problemov pri izvajanju ni prepoznala in jih zato ni mogla dosledno reševati. Ker jih program Sapard sam ne more reševati, so bile sprejetečasne rešitve. Države Saparda so tako sprejele različne prakse, med katerimi so bile nekatere dobre, druge pa so kršile predpise.

poleg tega so bili upravni postopki težavni

91. Po prvih devetih mesecih izvajanja programa Sapard na Poljskem je bilo prejetih 977 vlog, od katerih je bilo 472 (48 %) zavrnjenih. Kot je pokazala analiza teh števil, je bil glavni razlog za zavrnitev v tem, da vloge niso bile ustrezno pripravljene. Težave so povezane predvsem z velikim številom dokumentov, ki jih je treba predložiti, in težavami pri njihovem pridobivanju. Enak problem je bil odkrit v Bolgariji, kar je razvidno tudi iz enega od projektov, ki jih je preučilo Sodišče. Za razmeroma preprost projekt za nabavo kombajna in pluga je dokumentacija v vlogi obsegala 2 477 strani, dokumentacija v zahtevku za plačilo pa 601 strani. Pomen nekaterih od teh dokumentov ni vedno jasen, postopke pa je treba poenostaviti in upravičence olajšati bremena, kar bo naposled pospešilo izvajanje.

92. Dodaten primer je, da se upravičencem zagotovi možnost predložitve manjkajočih dokumentov, če agencije Sapard ugotovijo, da vloge niso popolne. Čas, ki je za to na voljo, je pogosto prekratek. Zato so vloge zavrnjene. Pri vlogi za projekt za izboljšanje lokalne ceste je, na primer, manjkalo samo en dokument. Ta dokument, proračun za prihodnje leto, je zahteval zasedanje občinskega sveta, ki se ni mogel sestati v predpisanem roku. Projekt je bil zavrnjen.

93. Prosilce odvrča tudi obdobje, ki je pogosto potrebno za obravnavo vlog. Zamude pri obravnavanju zahtevkov za plačilo še dodatno podaljšujejo obdobje predfinanciranja in odvrčajo morebitne upravičence.

94. Od zahtevka za plačilo do dejanskega dneva plačila pri obiskanih državah pretečejo dva do trije meseci. Poleg časa za ocenjevanje zahtevka za plačilo je v celotni čas vključena tudi čakalna doba, potem ko je plačilni nalog že pripravljen. Na Poljskem je moral neki kmet na nadomestilo čakati skoraj šest mesecev, ker je projekt končal pred pričakovanim datumom, ki ga je navedel v svoji vlogi. Poljski uradniki so navedli, da niso mogli potrditi zahtevka za plačilo pred predvidenim datumom.

95. V vseh primerih, kjer je Sodišče ugotovilo, da postopki povzročajo težave pri izvajanju, so države Saparda uporabile strožje postopke od tistih, ki jih je zahtevala Komisija. Zdelo se je, da državna uprava ni bila sposobna reševati problemov, ki so bili pogosto posledica toge in nepotrebne birokracije,

⁽¹⁾ Zgornja meja 50 % javne pomoči iz vseh virov ne sme biti presežena. Ker je Bolgarija uporabila stopnjo pomoči 50 %, bi vsak element subvencije v shemi pomoči presegel to zgornjo mejo.

⁽²⁾ Kot dne 31. marca 2003.

četudi so ovirali učinkovito izvajanje programa Sapard. Poleg tega niso bile uporabljene najboljše prakse, s čimer je bilo ovirano hitrejše izvajanje programa Sapard.

zaradi česar so podpore deležni le finančno močni upravičenci

96. Zaradi zahteve, da upravičenci predfinancirajo projekte, in težavnih upravnih postopkov daje program Sapard prednost finančno močnim in bolje organiziranim upravičencem z dovolj kapitala ali dostopom do posojil. Za manjše kmetije in podjetja, ki si najbolj prizadevajo za izpolnjevanje standardov, da bi se modernizirali in povečali svojo učinkovitost, je to velika ovira.

97. Na podlagi 13 kmetij, ki jih je Sodišče obiskalo na kraju samem v štirih državah, so revizorji ugotovili, da so kmetje na splošno predfinancirali projekte in financirali svoje prispevke iz lastnih virov, česar drugi, manj premožni kmetje niso bili sposobni. Tako je bilo predvsem v Litvi, kjer je bil to ključni element, zaradi katerega je bila vsem obiskanim kmetom upravičencem dodeljena pomoč za več kot en projekt.

KOMISIJA MORA UKREPATI, KER

se zaradi nezadostnih predpisov in preverjanj izdatki za splošne stroške neustrezno porabljajo

98. Predpisi Sapard omogočajo, da lahko projekt bremenijo splošni stroški, ki znašajo do 12 % skupnih upravičenih stroškov⁽¹⁾. Ti stroški so lahko honorarji arhitektov, inženirjev in svetovalcev, stroški pravnega svetovanja, študij izvedljivosti ter stroški pridobitve patentov in licenc za pripravo in izvedbo projekta. Do danes so se splošni stroški zaračunavali predvsem za stroške priprav poslovnih načrtov upravičencev. Najvišji zneski so bili ugotovljeni v Bolgariji in Litvi, kjer je Sodišče ocenilo, da najvišji zadevni znesek, ki ga je EU plačala do konca leta 2003, znaša 700 000 eurov. V drugih državah se je za poslovne načrte zaračunavalo zelo malo. Komisija bi morala zadevo raziskati že na podlagi same razlike v zaračunanih zneskih med državami.

99. Tveganje, povezano s temi stroški, je veliko, predvsem za stroške svetovanja pri pripravi poslovnih načrtov, saj ni nikakršnega neposrednega razmerja med stroški projekta (oprema itn.) in pripravo poslovnega načrta, najsi se ta nanaša na majhno ali veliko naložbo. Utemeljevanje nadomestila z odstotkom projekta ne zagotavlja gospodarnosti. Tveganje je še večje, ker predpisi

⁽¹⁾ Bolgarija je splošne stroške za pripravo poslovnih načrtov znižala na 5 %, Romunija pa v nekaterih primerih (za projekte, ki ne vključujejo gradnje, in le za dva ukrepa) na 3 % ali 5 %, odvisno od ukrepa.

omogočajo, da se ti izdatki izplačujejo v gotovini. Ugotovitve revizije Sodišča so pokazale, da so bila preverjanja takšnih stroškov kljub temu tveganju nezadostna. Zaračunani stroški ponavadi niso bili niti utemeljeni niti pojasnjeni, prav tako pa se niso izvedla nikakršna preverjanja, ali so se stroški nanašali na opravljene storitve oziroma ali so bile storitve sploh opravljene. Ugotovljeno je bilo zgolj, da najvišji znesek ni bil presežen in da je bila predložena primerna spremljevalna dokumentacija (račun in dokazilo o plačilu).

100. Tako je leta 2003 bolgarska agencija Sapard nadzornemu odboru poročala, da „so upravičenci v nekaterih primerih predložili ponarejene račune pogodbenih izvajalcev, predvsem za svetovanje“. Sodišče meni, da je 12-odstotna meja brez dodatnega pojasnjevanja upravičenca zdaleč preveč ugodna, da je treba določiti najvišji znesek za poslovni načrt, upravičence pa dejavno spodbujati k uporabi brezplačnih ali cenejših storitev, ki jih opravljajo kmetijske svetovalne službe v svojih državah, razvite z uporabo sredstev iz programa PHARE.

101. Sodišče je opredelilo probleme pri več projektih, ki jih je preučilo. Nekajkrat so upravičenci denimo zaprosili za drugi projekt, v katerega so znova vključili stroške poslovnega načrta, čeprav je bil ta skoraj identičen prvemu. Zgodilo se je celo, da je bil drugi projekt preprosto podaljšanje izvirnega projekta in da so stroški poslovnega načrta presegali tiste, ki so se zaračunali za prvi projekt. V vseh primerih je bil faktorni znesek izplačan brez analize agencij Sapard.

102. V enem primeru so bili splošni stroški za pripravo poslovnega načrta (15 400 eurov) izplačani svetovalni agenciji, katere lastnica je bila žena direktorja podjetja, ki je prejemale pomoč programa Sapard. Bila je tudi zastopnica tega podjetja in s tem pooblaščenca, da v imenu tega podjetja podpiše potrditev poslovnega načrta, ki ga je predložilo njeno podjetje za svetovanje. Nalog za plačilo je podpisal njen mož. Ko je Sodišče obiskalo projekt na kraju samem, upravičenec ni mogel dokazati, da je bil plačani znesek utemeljen z opravljenimi storitvami. Poleg tega se niso uporabljala veljavna pravila javnega naročanja (glej odstavek 108). Stroške je v celoti potrdila in plačala bolgarska agencija Sapard.

103. Kljub primerom, ki jih je opredelilo Sodišče, se Komisiji ni zdelo potrebno spreminjati pravila. Tega vidika ni obravnavala niti v svojih predhodnih niti naknadnih revizijah, opredeljene pomanjkljivosti pa niso bile odkrite niti v bolgarskih revizijah niti v revizijah Komisije⁽²⁾. Primeri ponazarjajo, da predpisi in preverjanja v okviru programa Sapard ne preprečujejo potrditve in izplačila računov, ki prikazujejo višje zneske od dejanskih.

⁽²⁾ Ker so bili izdatki plačani v letu 2002, je Komisija že izvedla svojo revizijo potrditev obračunov.

zagotovila, da je denar po pravilih zasebnih naročil smotrno porabljen, pa so nezadostna

104. Približno 60 % sredstev iz programa Sapard se uporablja ob uporabi postopka zasebne nabave. Razen splošnega pravila o upoštevanju načel dobrega finančnega poslovanja so veljavna pravila preprosta. Od upravičenca zahtevajo, da pridobi najmanj tri ponudbe za stroške kakršnih koli storitev, nabave in del, ki znašajo več kot 10 000 eurov. Enaka pravila veljajo tudi za velike projekte, ki lahko na primer pri naložbah v predelovalne obrate znašajo do 5 milijonov eurov.

105. Sodišče je ugotovilo, da so se kljub velikim zadevnim zneskom izvedla nezadostna preverjanja. Preverjeno ni bilo, ali so bile ponudbe primerljive in ali je bila izbrana najboljša ponudba. Razen v Bolgariji, kjer so bili prvi ukrepi že uvedeni, ni bilo nikakršnih primerjav z referenčnimi cenami, ki bi pri zahtevkih za neupravičene stroške omogočale omejitve pomoči programa Sapard. Revizije Komisije tega vprašanja niso obravnavale. Da pa so takšna preverjanja potrebna, kažejo spodaj navedene ugotovitve revizije.

106. Analiza, ki jo je Sodišče izvedlo v zvezi s ponodbami, predstavljenimi za 34 projektov, je pokazala, da tri ponudbe večinoma niso bile primerljive, zaradi česar so bile brez večje ali vsakršne vrednosti ⁽¹⁾. Upravičencem ni treba pisno predložiti podrobnih podatkov o načrtovani naložbi. Zato so se na splošno prejemale ponudbe s specifikacijami za različno opremo ali celo brez vsakršnih tovrstnih specifikacij, cenovne razlike pa so bile občutne. Poleg tega ponudbe niso vedno vsebovale informacij o glavnih odločilnih dejavnikih, na podlagi katerih je upravičenec izbral določeno ponudbo. Ko so bile ponudbe primerljive, ni bila vedno izbrana najcenejša niti ni bila za izbor predložena nikakršna obrazložitev. Večinoma je bilo nemogoče analizirati, ali je bila sprejeta najboljša ponudba, in s tem zagotoviti dobro finančno poslovanje, predvsem pa gospodarnost in stroškovno učinkovitost.

107. Približno polovica upravičencev, ki jih je Sodišče zaslišalo, je potrdila, da je bil postopek treh ponudb nesmiseln, saj so že vnaprej vedeli, katero opremo nameravajo kupiti. Drugi dve ponudbi sta bili pridobljeni zgolj za izpolnitev zahteve. Pri Sapardovem projektu nabave traktorja na Poljskem se je upravičenka na primer že vnaprej odločila, kateri traktor bo kupila in od koga. Da bi izpolnila zahtevo po treh ponodbah, je pridobila še dve identični ponudbi ⁽²⁾, ki sta bili dozdevno z drugih prodajnih mest drugega podjetja. Vendar se ni odločila za nabavo pri njih, četudi so imeli nekoliko nižje cene, ker niso bili sposobni zagotoviti prihodnjih poprodajnih storitev.

⁽¹⁾ V vzorcu projektov, ki ga je preučilo Sodišče, so se pravila zasebne nabave uporabljala pri 34 projektih, v 23 primerih pa je bilo ugotovljeno, da ponudbe niso bile primerljive.

⁽²⁾ Z enako pisavo in napisano z vijoličastim pisalom.

108. Včasih tri ponudbe niso bile pridobljene. V Bolgariji se postopek ni uporabljal v zvezi s splošnimi stroški, medtem ko se v drugih državah je. Na Poljskem je bilo odkritih več primerov, ko se je ena naložba razčlenila na več postavk, od katerih je vsaka znašala manj kot 10 000 eurov, da bi se tako izognili postopku. V drugih primerih je bilo več različnih postavk, od katerih je vsaka znašala več kot 10 000 eurov, združenih v enotne ponudbe.

109. Pomanjkljivosti, ki jih je opredelilo Sodišče, niso bile razkrite niti v revizijah, ki jih je izvedla Komisija, niti v njenem upravljavskem informacijskem sistemu. Zato Komisija ni obravnavala različnih praks, ki so bile opažene med državami. Primeri ponazarjajo, da predpisi in preverjanja v okviru programa Sapard ne preprečujejo potrditve in izplačila računov, ki prikazujejo višje zneske od dejanskih. Tako država Saparda kot tudi Komisija bi morali poskrbeti za boljša pravila in preverjanja, zlasti pri večjih projektih.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

110. Komisija ni izkoristila časa, ki ga je imela na voljo, preden je Svet sprejel Uredbo Sapard, za pripravo podrobnih izvedbenih načel in pravil. Zato je bilo, potem ko je Svet sprejel uredbo, za njihovo zagotovitev porabljenega več časa, kot je bilo potrebno.

111. Po njihovem sprejetju novembra 2000 je bil začetek izvajanja programa Sapard odvisen od časa, ki so ga države potrebovale za vzpostavitev sistemov. Komisija in države Saparda niso analizirale, zakaj so bile nekatere države pri tem hitre in druge počasnejše.

112. Težavni upravni postopki v zadevnih državah, strožji od tistih, ki jih zahtevajo pravila programa Sapard, so ovirali smotrno in učinkovito izvajanje programa.

— Komisija mora za nove načrte izdatkov izkoristiti čas, ki ga ima na voljo pred sprejetjem pravne podlage s strani zakonodajnega organa, da izpopolni podrobne izvedbene postopke.

— Komisija mora analizirati znanje, ki ga je pridobila z novimi programi, zlasti pri programu Sapard, in vzpostavljanjem decentraliziranih sistemov, da bo pripravljena na prihodnje opravljanje podobnih nalog.

113. Komisijina uporaba sistema decentraliziranega upravljanja kaže, da ni aktivno prepoznavala problemov pri izvajanju, svetovala pri njihovem reševanju niti ni spremljala rezultatov. Poleg tega je bilo število osebja omejeno. Zato se najboljše prakse niso izvajale v vseh državah niti se niso preprečile kontraproduktivne prakse, vse to pa je oviralo hitrejše, vendar varno izvajanje programa Sapard.

— Celotno pri decentraliziranem upravljanju mora Komisija zagotavljati, da se najboljše prakse izvajajo v vseh državah upravičenkah in da se za to nalogo dodelijo zadostna sredstva.

114. Predlogi Komisije proračunskemu organu niso temeljili na zanesljivih in uresničljivih napovedih izvrševanja proračuna.

— Medtem ko si Komisija morda želi državam pokazati, da je prepričana o njihovih sposobnostih izvajanja Sapardovega instrumenta, se politična volja ne sme prevajati v neizvedljive proračunske napovedi.

115. Pozitiven učinek programa Sapard sta bila vzpostavitev in delovanje struktur in sistemov v državah Saparda, ki še pred nekaj leti niso obstajali. Ključni elementi teh sistemov se bodo uporabljali za upravljanje sredstev EU po pristopu.

116. Predhodna odobritev sistemov, ki temelji na revizijah držav Saparda in Komisije, zagotavlja, da jasno opredeljeni sistemi s ključnimi kontrolami obstajajo vsaj na papirju, preden se porabijo kakršna koli sredstva. To je dobra praksa. Vendar pa lahko države članice izvajajo novo zakonodajo brez takšnih predhodnih revizij sistema.

— Komisija mora preučiti, ali bi bile predhodne revizije in predhodna potrditev novih finančnih sistemov in sistemov upravljanja, preden se denar porabi, dobra praksa tudi za države članice.

117. Zaradi nizkih izdatkov v predpristopnem obdobju je bil prispevek k ciljem iz Uredbe Sapard za 8 od 10 držav upravičenk zelo majhen.

118. Prvi rezultati končanih projektov kažejo, da se je na splošno več denarja porabilo za projekte, ki povečujejo količino kmetijske proizvodnje, kot pa za projekte, ki izboljšujejo kakovost kmetijske proizvodnje (z izpolnjevanjem kakovostnih ter zdravstvenih standardov in varstvom okolja).

— Komisija mora obravnavati to neravnovesje in zagotoviti, da se sredstva iz programa Sapard uporabljajo za projekte,

katerih glavni cilj je izboljševanje standardov za predelovalne obrate ali kmetije v celoti.

119. Sodišče je ugotovilo, da so bila pravila in preverjanja zasebne nabave ter splošni stroški nezadostni. Učinkovita preverjanja za preprečevanje potrjevanja in izplačevanja računov, ki prikazujejo višje zneske od dejanskih, niso bila izvedena. Opažena so bili tudi nezadostna preverjanja skladnosti s higienskimi in okoljskimi standardi.

— Komisija mora obravnavati to pomanjkanje pravil in učinkovitih preverjanj.

120. Ključni problem pri izvajanju je bil, da potencialni upravičenci niso imeli dovolj lastnih virov in so imeli težave pri pridobivanju posojila. Ker program Sapard zagotavlja veliko ukrepov, ne vključuje možnosti reševanja tega problema.

— Za podobne prihodnje ukrepe mora Komisija poenostaviti program Sapard tako, da ga skrči na tri ali štiri ukrepe. Komisija mora preučiti, ali bi lahko pri tem sistem posojil in jamstev zamenjal ali dopolnil obstoječe ukrepe, da bi se rešil problem financiranja projektov.

121. Torej: „Ali se program Sapard dobro upravlja?“ Odgovor se glasi, da kakovost upravljanja niha. Po eni strani program Sapard državam omogoča, da si pridobivajo praktične izkušnje ob delovanju sistema pomoči EU, katerega gonilna sila je Komisija. Po drugi strani pa to ni bil prvotni cilj programa Sapard in ključni cilji, kot je pomoč pri izvajanju pravnega reda Skupnosti, zlasti tisti, ki se nanašajo na okoljske in zdravstvene standarde, niso bili doseženi. To je posledica zamud pri izvajanju, ki bi se jim bilo mogoče izogniti, in tako države, ki so se pridružile leta 2004, niso mogle zagotoviti pomoči za odobrene ukrepe za obdobje približno štirih let in pol, od začetka leta 2000 do maja 2004, kar je načrtoval zakonodajni organ. Poleg tega se na začetku leta 2004 zaradi zamud pri vzpostavljanju sistemov ni izvajal širok razpon sprogramiranih ukrepov (vključno s kmetijskookoljskimi). Komisija je podcenjevala probleme, s katerimi so se morali spoprijeti upravičenci pri financiranju svojih projektov. Zaradi zagotavljanja, da bi imela razpoložljiva pomoč največji možni učinek pri vseh ciljnih upravičencih, bi bilo treba ta problem opredeliti in rešitve poiskati že v zgodnji fazi.

To poročilo je Računsko sodišče v Luxembourg sprejelo na svojem zasedanju dne 26. maja 2004.

Za Računsko sodišče
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Predsednik

PRILOGA I

Razčlenitev prispevka EU za obdobje 2000-2003 po državah ter po glavnih vrstah upravičencev in ukrepov

(v milijonih evrov)

Država	Prispevek EU za obdobje 2000-2003 ⁽¹⁾	Razčlenitev po glavnih vrstah upravičencev in ukrepov					
		Lokalne skupnosti Ukrep: razvoj in izboljšanje podeželske infrastrukture	Predelovalni obrati Ukrep: izboljšanje predelave in trženja kmetijskih in ribiških proizvodov	Kmetije Ukrep: naložbe v kmetijska gospodarstva	Razno Ukrepi: kmetijsko okolje, gozdarstvo, pogozdovanje	Razno ukrepi: razvoj in diverzifikacija gospodarskih dejavnosti, strokovna pomoč, usposabljanje in ostalo	
Bolgarija	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3	
Češka	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3	
Estonija	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7	
Madžarska	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1	
Latvija	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	
Poljska	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1	
Romunija	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9	
Slovaška	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8	
Slovenija	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8	
Skupaj	2 183,0	653,3	593,9	474,4	92,4	369,1	
%	100 %	30 %	27 %	22 %	4 %	17 %	

(1) Kumulativni znesek odobritev za prevzem obveznosti.

Vir: Evropsko računsko sodišče, december 2003.

PRILOGA 2

Seznam pregledanih projektov

- M 1** — Naložbe v kmetijska gospodarstva
M 2 — Izboljševanje predelave in trženja kmetijskih in ribiških proizvodov
M 3 — Razvoj in izboljševanje podeželske infrastrukture

BOLGARIJA

Vzorec	Ukrep			Opis projekta	Obisk na kraju samem ⁽¹⁾	Preizkušanje podatkov ⁽²⁾	Preverjanje skladnosti ⁽³⁾
	M 1	M 2	M 3 ⁽⁴⁾				
1	v			Nakup nove opreme, vključno s traktorjem, za kmetijo, ki prideluje žitarice	v	v	v
2	v			Nakup nove opreme, vključno s kombajnom, za kmetijo, ki prideluje žitarice	v	v	v
3	v			Nakup nove opreme, vključno s kombajnom, za kmetijo, ki prideluje žitarice	v	v	v
4		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa	v	v	v
5		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mleka	v	v	v
6		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa	v	v	v
7		v		Nakup nove opreme za vinotoč	v	v	
8	v			Nakup nove opreme, vključno s kombajnom, za kmetijo, ki prideluje žitarice	v	v	
9	v			Nakup nove opreme, vključno s kombajnom, za kmetijo, ki prideluje žitarice		v	
10	v			Nakup nove opreme, vključno s kombajnom, za kmetijo, ki prideluje žitarice		v	
11		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa		v	
12		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo sadja in zelenjave		v	
13	v			Izgradnja skladišč in nakup silosa za kmetijo, ki prideluje žitarice		v	
14	v			Nakup nove opreme, vključno s kombajnom, za kmetijo, ki prideluje žitarice		v	

⁽¹⁾ Obisk na kraju samem za srečanje s končnim upravičencem in za fizični pregled projekta.

⁽²⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri splošne stroške, ključna pravila javnega naročanja, cilje in druge ključne zadeve v zvezi s projektom.

⁽³⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri, ali so nadzorni in kontrolni sistemi delovali v praksi.

⁽⁴⁾ Sistemi za ukrepe niso bili odobreni v času revizije.

LITVA

Vzorec	Ukrep			Opis projekta	Obisk na kraju samem ⁽¹⁾	Preverjanje podatkov ⁽²⁾	Preverjanje skladnosti ⁽³⁾
	M 1	M 2	M 3				
1	v			Posodobitvena dela in nakup nove opreme za kmetijo z mlečno živinorejo	v	v	v
2	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje žitarice	v	v	
3	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje žitarice	v	v	v
4	v			Nakup nove opreme za prašičjo farmo		v	
5	v			Nakup nove opreme za kmetijo z mlečno živinorejo	v	v	v
6	v			Nakup nove opreme za kmetijo z mlečno živinorejo		v	v
7		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa	v	v	v
8		v		Obnovitvena dela in nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa		v	v
9			v	Izgradnja vodovodne in kanalizacijske infrastrukture		v	v
10			v	Obnova kanalizacijske infrastrukture		v	v
11			v	Izgradnja kanalizacijske infrastrukture	v	v	
12		v		Izgradnja klavnice	v		

⁽¹⁾ Obisk na kraju samem za srečanje s končnim upravičencem in za fizični pregled projekta.

⁽²⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri splošne stroške, ključna pravila javnega naročanja, cilje in druge ključne zadeve v zvezi s projektom.

⁽³⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri, ali so nadzorni in kontrolni sistemi delovali v praksi.

POLJSKA

Vzorec	Ukrep			Opis projekta	Obisk na kraju samem ⁽¹⁾	Preverjanje podatkov ⁽²⁾	Preverjanje skladnosti ⁽³⁾
	M 1	M 2	M 3				
1		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mleka	v	v	v
2		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mleka	v	v	v
3		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo sadja in gob	v	v	v
4		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mleka	v	v	
5		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mleka	v	v	
6		v		Gradbena dela in nakup nove opreme za obrat za predelavo perutnine	v	v	v
7		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa		v	
8		v		Vgradnja sistema za prezračevanje v obratu za predelavo mleka		v	
9		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo sadja		v	
10		v		Nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa		v	
11	v			Gradbena dela na kmetiji, ki prideluje gobe		v	
12	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki se ukvarja s sadjarstvom in vrtnarstvom	v	v	v
13	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje sadje	v	v	
14	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje zelenjavo		v	
15	v			Nakup nove opreme za kmetijo z mlečno živinorejo	v	v	v
16	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje sadje		v	
17	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki se ukvarja s sadjarstvom in vrtnarstvom		v	
18	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje sadje	v	v	v
19	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje sadje	v	v	v
20	v			Nakup nove opreme za kmetijo, ki prideluje sadje		v	
21			v	Izgradnja kanalizacijskega sistema		v	
22			v	Izboljšanje lokalnih cest	v	v	v
23			v	Izgradnja kanalizacijskega sistema	v	v	
24			v	Izboljšanje lokalnih cest		v	
25			v	Izgradnja kanalizacijskega sistema	v	v	
26			v	Izboljšanje lokalnih cest	v	v	v
27			v	Izgradnja kanalizacijskega sistema	v	v	v
28			v	Posodobitev lokalne čistilne naprave		v	
29			v	Izboljšanje lokalnih cest		v	
30			v	Izgradnja kanalizacijskega sistema		v	

⁽¹⁾ Obisk na kraju samem za srečanje s končnim upravičencem in za fizični pregled projekta.

⁽²⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri splošne stroške, ključna pravila javnega naročanja, cilje in druge ključne zadeve v zvezi s projektom.

⁽³⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri, ali so nadzorni in kontrolni sistemi delovali v praksi.

ROMUNIJA

Vzorec	Ukrep			Opis projekta	Obisk na kraju samem ⁽¹⁾	Preverjanje podatkov ⁽²⁾	Preverjanje skladnosti ⁽³⁾
	M 1 ⁽⁴⁾	M 2	M 3				
1		v		Obnovitvena dela na obratu za predelavo mesa	v	v	v
2		v		Obnovitvena dela na obratu za predelavo mesa		v	
3		v		Obnovitvena dela na obratu za predelavo mesa	v	v	
4		v		Obnovitvena dela in nakup nove opreme za obrat za predelavo mesa	v	v	v
5		v		Obnovitvena dela in nakup nove opreme za vinotoč		v	
6			v	Izboljšanje lokalnih cest		v	
7			v	Izboljšanje lokalnih cest		v	
8			v	Napeljava vodovodnega sistema	v	v	
9			v	Izgradnja postaje za čiščenje odplak in odpadne vode	v	v	v
10			v	Izboljšanje lokalnih cest	v	v	v
11			v	Izboljšanje lokalnih cest		v	
12			v	Izboljšanje lokalnih cest		v	
13			v	Izboljšanje lokalnih cest	v	v	v
14			v	Napeljava vodovodnega sistema		v	
15			v	Napeljava vodovodnega sistema	v	v	v
16			v	Izgradnja vodovodnega sistema		v	
17			v	Izboljšanje lokalnih cest	v	v	v
18			v	Izboljšanje lokalnih cest		v	
19			v	Izboljšanje lokalnih cest	v	v	
20			v	Izgradnja razširjenega vodovodnega sistema	v	v	v

⁽¹⁾ Obisk na kraju samem za srečanje s končnim upravičencem in za fizični pregled projekta.

⁽²⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri splošne stroške, ključna pravila javnega naročanja, cilje in druge ključne zadeve v zvezi s projektom.

⁽³⁾ Pregled dokumentacije z namenom, da se preveri, ali so nadzorni in kontrolni sistemi delovali v praksi.

⁽⁴⁾ Sistemi za ukrepe niso bili odobreni v času revizije.

SKUPAJ

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

ODGOVORI KOMISIJE

POVZETEK

I.–II. Komisija pozdravlja revizijo o izvajanju instrumenta SAPARD.

Vendar Komisija meni, da se lahko končna analiza, ki zadeva vpliv programa, izvrši šele, ko bo ta v celoti izveden.

Medtem ko so bili glavni elementi predloga Komisije o Uredbi SAPARD (ES)št. 1268/1999 ohranjeni, je bilo besedilo predloga podvrženo nenehnim razpravam (kar zadeva proračunske postavke, iz katerih naj se financirajo predpristopni instrumenti, vključno s finančnimi izvedbenimi mehanizmi) vse do sklepne faze sprejetja Uredbe SAPARD. Dokler je trajala pravna negotovost, Komisija ni mogla sestaviti končnih pravnih določb za izvedbene rešitve. Te določbe je Komisija sprejela 26. januarja 2000.

To je bil nov pristop in zunanja pomoč je bila prvič vodena povsem decentralizirano. Eden glavnih ciljev SAPARD-a je prispevati k izvajanju pravnega reda. Bistven del tega je zagotoviti upravno zmogljivost, ki bi lahko izvajala zahtevne naloge politike razvoja podeželja v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja. To je tudi v skladu z zahtevo Evropskega parlamenta, izraženo v resoluciji Evropskega parlamenta, priloženi zaključku iz 1999, „naj bo učinkovita zaščita finančnih interesov Skupnosti v državah prosilkah absolutna prednostna naloga v naslednjih petih letih“.

Komisija meni, da je državam SAPARD nudila zadostno usmerjanje in svetovanje in sodelovala z njimi pri pripravi ustanavljanja institucij in postopkov. To se je izvajalo tako prek obsežne pomoči strokovnjakov iz držav članic v okviru tesnega sodelovanja s PHARE, kot tudi prek stalne izmenjave informacij v okviru seminarjev in obiskov delegacij. Glej letno poročilo Komisije SAPARD 2000.

III. Proračuni SAPARD za 2000–2004 so bili sestavljeni na osnovi najbolj zanesljivih takrat dostopnih informacij. Zaradi precejšnjih izzivov, ki so jih prinesle potrebe po izgradnji popolnoma novega sistema, in pomanjkanja izkušenj držav SAPARD na tem področju je izvajanje vzelo precej časa, vendar v večini primerov ne več, kot je bilo razumno pričakovati glede na izkušnje podobnih izvajanj v državah članicah. Komisija se dobro zaveda razlogov, zaradi katerih je ustanavljanje upravnih sistemov za izvajanje SAPARD-a v nekaterih državah trajalo dalj časa.

Kadarkoli je bila Komisija opozorjena na „počasne upravne postopke“, je svetovala zadevnim državam prek korespondence, na bilateralnih sestankih in na sestankih nadzornega odbora.

Vendar pa ostaja natančna izbira postopka v domeni zadevne države. Komisija jim ne more preprečiti uporabe lastnih upravnih rešitev, v kolikor ob tem upoštevajo pravila SAPARD.

IV. Komisija je v okviru sistema decentraliziranega upravljanja odgovorna za nadzor nad izvajanjem SAPARD-a.

Kot dokazuje tekoče dogajanje, se denar pravilno pretaka v skoraj vseh državah SAPARD na podlagi zanesljivega sistema, ki ga lahko uporabijo za zasnovano programov tudi kot države članice.

V. Samo izplačila končnim upravičencem v 2003 so znašala 288 milijonov EUR. Do 31. decembra 2003 je, glede na dodeljena sredstva za 2000–2003 v višini 2 183 milijonov EUR, skupna odobritev sredstev končnim upravičencem znašala 1 214 milijonov EUR (56 %), medtem ko so dejanska izplačila upravičencem skupaj znašala 323 milijonov EUR (15 % dodeljenih sredstev). V skladu z informacijami iz držav SAPARD bo vsaj 7 izmed 8 držav, ki se bodo pridružile EU, uspelo skleniti pogodbe s finančnimi upravičenci za vsa razpoložljiva sredstva za obdobje 2000–2003.

Pravilnik o upravičenosti DDV za sofinanciranje EU velja tako v državah SAPARD kot tudi v državah članicah, ki prejemajo podporo iz Strukturnih skladov. Veljajo pravila iz Večletnega sporazuma o financiranju (MAFA).

VI. Komisija meni, da je naraščajoča proizvodna zmogljivost na ravni projekta združljiva z izboljšanjem standardov in potrebo po prestrukturiranju za izboljšanje tržne učinkovitosti.

VII. Komisiji se zdi vzpostavljanje institucij eden od temeljnih elementov pravnega reda in predpogoj za odgovorno uporabo skladov EU. Kmetijski okoljski ukrep je pomagal državam SAPARD pridobiti upravne izkušnje skozi poskusne dejavnosti in ni bil eden izmed najpomembnejših ukrepov, potrebnih za prestrukturiranje kmetijskega sektorja in pripravo na pristop.

IX. Komisija pozdravlja presojo Sodišča, da sistem SAPARD na splošno deluje v praksi. Komisija se zaveda, da je bilo nekaj težav pri nadzoru skladnosti z minimalnimi standardi, in je tudi podala predloge za izboljšanje. Na podlagi svojih presoj do marca 2004 Komisija meni, da so se razmere izboljšale od presoje Sodišča.

X. Komisija se zaveda problema pomanjkanja lastnih sredstev in težav pri pridobivanju posojil. Da bi rešila ta vprašanja, Komisija s pomočjo skladov PHARE podpira projekt za olajšanje dostopa do posojil za MSP-je (mala in srednja podjetja) ter države SAPARD, kar naj bi pomagalo razširiti dostop do SAPARD-a. Ta projekt je bil pred kratkim razširjen s posebnim

pod-oknom, ki se osredotoča na kreditne institucije za kmete in male podeželske dejavnosti. Države kandidatke spodbujajo tudi k uporabi nacionalnih posojilnih shem, v kolikor te upoštevajo pravila Skupnosti o konkurenci in intenzivnost pomoči Uredbe SAPARD.

Da bi olajšala uporabo nacionalnih posojilnih shem, je Komisija v svojem nedavnem predlogu za spremembo Uredbe (ES)št. 1268/1999 vključila posebno določbo v zvezi s tem (glej tudi odgovor na točko 97).

XI. Čeprav je Komisija odkrila v nekaterih primerih tudi slabosti in je podala predloge za izboljšave, meni, da so se razmere od presoje Sodišča izboljšale. Kjer bo potrebno, se bodo ti predlogi upoštevali pri postopkih potrditve obračunov.

INTRODUCTION

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

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

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

STAGES IN THE IMPLEMENTATION OF SAPARD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DECENTRALISED IMPLEMENTATION

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

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

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

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

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

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

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

MAIN RESULTS OF SAPARD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ASSESSMENT OF SYSTEMS SET UP IN SAPARD COUNTRIES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IMPLEMENTATION PROBLEMS IN SAPARD COUNTRIES

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

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

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

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

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

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

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

See also comments under point 82 concerning commitments in Bulgaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ACTION REQUIRED BY THE COMMISSION BECAUSE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission remains confident that the current system remains effective.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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