

## I

(Informacje)

## TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

## SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 2/2004

## dotyczące pomocy przedakcesyjnej

CZY PROGRAMEM SAPARD ZARZĄDZANO WŁAŚCIWIE?

## wraz z odpowiedziami Komisji

(zgodnie z art. 248 ust. 4 akapit drugi, WE)

(2004/C 295/01)

## SPIS TREŚCI

	Punkty	Strony
STRESZCZENIE .....	I–XI	3
WSTĘP .....	1–10	4
Co to jest program SAPARD? .....	1–7	4
Jak kontrolowany był program SAPARD? .....	8–10	5
ETAPY REALIZACJI PROGRAMU SAPARD .....	11–25	5
Duża część dostępnych funduszy nie została wykorzystana .....	11–12	5
ze względu na okres czasu potrzebny na uruchomienie programu .....	13–15	6
oraz z powodu opóźnień w realizacji programu SAPARD w krajach nim objętych .....	16–21	6
Kluczowe etapy nie zostały zanalizowane, co pozwoliłoby wyciągnąć wnioski .....	22–23	7
Budżety były systematycznie niewykorzystywane .....	24–25	7
ZDECENTRALIZOWANY SPOSÓB REALIZACJI .....	26–35	7
został wybrany przez Komisję .....	26–27	7
jednak brak przygotowania ze strony Komisji oraz napięte ramy czasowe spowodowały trudności z decentralizacją .....	28–30	8
a zarządzanie ze strony Komisji nie zawsze było przystosowane do potrzeb krajów objętych programem SAPARD .....	31–35	8
GLÓWNE REZULTATY PROGRAMU SAPARD .....	36–57	8
Ograniczony efekt w 8 z 10 krajów .....	36–37	8
VAT ujęty jako koszt kwalifikowalny nie przyczynia się do osiągnięcia celów SAPARD .....	38–40	9
Słaby wkład w osiągnięcie „standardów UE” .....	41–47	9
Cele nie zawsze były jasno określone .....	48–49	10
a sprawozdania Komisji na temat celów i priorytetów nie spełniały wymaganych warunków .....	50–51	10
Rezultaty rozwoju instytucjonalnego były pozytywne z wyjątkiem programu rolnośrodowiskowego .....	52–57	10

	<i>Punkty</i>	<i>Strony</i>
OCENA SYSTEMÓW PRZYGOTOWANYCH W KRAJACH KANDYDUJĄCYCH .....	58–80	11
Wstępne zatwierdzenie systemów zapewniło odpowiednie systemy kontroli finansowej	58–60	11
Systemy z zasady funkcjonowały właściwie w praktyce .....	61–65	11
brakowało jednak elementów wspierających .....	66–67	12
systemy SAPARD opierały się na innych słabszych systemach .....	68–76	12
a odnośne przepisy krajowe były sprzeczne z programem SAPARD .....	77–80	13
PROBLEMY Z REALIZACJĄ W KRAJACH OBJĘTYCH PROGRAMEM SAPARD .....	81–97	13
Brak środków własnych i trudności z pozyskaniem kredytów wśród potencjalnych beneficjentów .....	81–90	13
Uciążliwe procedury administracyjne .....	91–95	14
spowodowały w rezultacie, że jedynie silni beneficjenci otrzymali wsparcie .....	96–97	15
KOMISJA MUSI PODJĄĆ DZIAŁANIA Z POWODU .....	98–109	15
braku odpowiednich przepisów i procedur kontrolnych, które spowodowały niewłaściwe wykorzystanie środków .....	98–103	15
oraz braku pewności, że przepisy stosowane dla zamówień w sektorze prywatnym zapewniają właściwie wykorzystanie środków .....	104–109	16
WNIOSKI I ZALECENIA .....	110–121	16
Załącznik 1 Zestawienie wkładu UE w okresie 2000–2003 z podziałem na kraj i główny typ beneficjenta oraz działania .....		18
Załącznik 2 Lista skontrolowanych projektów .....		19
<b>Odpowiedzi Komisji</b> .....		<b>23</b>

**STRESZCZENIE**

I. Program Dostosowań Strukturalnych dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD) jest pierwszym programem pomocy zewnętrznej, który jest realizowany w sposób zdecentralizowany. Program ma pomóc we wdrażaniu *acquis communautaire* w zakresie rolnictwa i rozwoju wsi oraz rozwiązaniu problemów wynikających z dostosowania się do *acquis* w dziesięciu krajach, które korzystają z pomocy SAPARD. Te dziesięć krajów jest w dalszej części dokumentu nazywanych „krajami objętymi programem SAPARD”<sup>(1)</sup>. Ponieważ środki budżetowe przeznaczone na pomoc przedakcesyjną znacznie wzrosły, a w zakresie programu SAPARD miały one być zarządzane przez nowo utworzone struktury w oparciu o nowo utworzone przepisy, Trybunał przeprowadził kontrolę, zmierzającą do uzyskania odpowiedzi na pytanie: Czy programem SAPARD zarządzano właściwie? (patrz: pkt 1–10).

II. Odpowiedź, którą uzyskano, brzmi: jakość zarządzania była różna. Wystąpiły znaczne opóźnienia w uruchomieniu programu SAPARD; jednak niektóre z nich wynikały z opóźnień w planowaniu ze strony Komisji. Tempo realizacji programu SAPARD zwiększyło się, jednak główne jego cele nie zostały osiągnięte do końca roku 2003. Opóźnienia w realizacji wystąpiły w większości krajów objętych programem SAPARD i były spowodowane częściowo przez brak wytycznych lub doradztwa ze strony Komisji, a częściowo przez fakt, iż kraje te musiały nauczyć się wielu nowych i trudnych rzeczy, dlatego też niektóre działania nie zostały uruchomione.

III. Duża część dostępnych funduszy pozostała niewykorzystana, a budżety były systematycznie zawyżane, ponieważ uruchomienie i realizacja programu SAPARD wymagały długiego okresu czasu. Szczegółowe zasady i przepisy dotyczące realizacji nie były gotowe, w momencie gdy Rada przyjęła Rozporządzenie w sprawie programu SAPARD w czerwcu 1999 r.. Konieczne było stworzenie systemów w krajach objętych programem SAPARD, co w niektórych przypadkach zabrało wiele czasu. Jednak Komisja nie zbadała przyczyn powstania takich sytuacji. Od momentu uruchomienia programu SAPARD w danych krajach skomplikowane procedury administracyjne, bardziej rygorystyczne niż wymagane w przypadku programu SAPARD, przeszkodziły w szybkiej i skutecznej realizacji programu (patrz: pkt 11–25).

IV. Wybór Komisji dotyczący zdecentralizowanego sposobu realizacji był słuszny uwzględniając przewidywaną dużą liczbę projektów do finansowania, jednak Komisja zbyt nisko oszacowała potrzebny na to czas. Chociaż Komisja organizowała seminaria i utrzymywała inne kontakty z krajami objętymi programem SAPARD, zdecentralizowany sposób zarządzania programem SAPARD nie gwarantuje, że problemy z jego realizacją są identyfikowane i rozwiązywane w sposób aktywny i systematyczny. Dlatego też nie we wszystkich krajach objętych programem SAPARD zastosowano najlepsze praktyki (patrz: pkt 26–35).

V. W ciągu pierwszych czterech lat realizacji końcowym beneficjentom wypłacono jedynie 323 miliony euro (14,8 %) dostępnego budżetu, który wynosił 2 183 milionów euro. Niski poziom wydatków w okresie przedakcesyjnym, trwającym od 1 stycznia 2000 r. do 1 maja 2004 r. dla ośmiu z dziesięciu państw korzystających z pomocy, w niewielkim stopniu przyczynił się do osiągnięcia celów zdefiniowanych w programie SAPARD. Dużo lepsze rezultaty są oczekiwane w przypadku Bułgarii i Rumunii, dla których okres przedakcesyjny jest przewidziany do dnia 1 stycznia 2007 r. W Polsce z programu SAPARD zostanie wypłacone co najmniej 17,7 milionów euro w formie podatku VAT do budżetu państwa, co nie przyczyni się do osiągnięcia celów programu SAPARD (patrz: pkt 36–40).

VI. Pierwsze rezultaty ukończonych projektów pokazują, że środki na przetwórstwo rolne zostały przyznane na projekty, które zwiększają ilość produkcji rolnej, a nie na projekty, które poprawiają jej jakość (tzn. osiągnięcie standardów w zakresie jakości, higieny i bezpieczeństwa żywności oraz ochrony środowiska) (patrz: pkt 41–47).

VII. Komisja nie złożyła sprawozdania, w jakim stopniu program SAPARD osiągnął swoje cele, lecz skupiła się na rozwoju instytucjonalnym. Było to zjawisko pozytywne, gdyż program SAPARD pozwolił administracjom krajowym wykorzystać praktyczne doświadczenie w zarządzaniu funduszami UE po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Jednakże dla jednego z najważniejszych działań w okresie po przystąpieniu do Unii Europejskiej – programu rolnośrodowiskowego – efekt był ograniczony (patrz: pkt 48–57).

VIII. Jednym z wymogów odnośnie do programu SAPARD jest wstępne zatwierdzenie przez Komisję systemów przygotowanych przez dane państwo w oparciu o wyniki kontroli przeprowadzonych przez Komisję, co pozwoliło uzyskać pewność, że właściwie zdefiniowane systemy oraz główne procedury kontrolne zostały przygotowane przed wykorzystaniem jakichkolwiek funduszy. Wymóg ten stanowi zasadniczą różnicę w stosunku do podobnych programów realizowanych w Państwach Członkowskich, które mogą zostać uruchomione bez konieczności przeprowadzenia takich kontroli lub wstępnego zatwierdzenia systemów przez Komisję (patrz: pkt 58–60).

<sup>(1)</sup> Te dziesięć krajów to: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

IX. Trybunał stwierdził, że w przypadku systemów programu SAPARD główne kwestie zostały uwzględnione, procedury właściwie udokumentowane, że zaprojektowane systemy z zasady funkcjonowały w praktyce oraz że procedury kontrolne były przestrzegane w większości przeanalizowanych dokumentów. Pojawił się jednak problem polegający na tym, że jakość innych powiązanych systemów, zasilających systemy programu SAPARD, które nie wymagają wstępnego zatwierdzenia ze strony Komisji była gorsza. W szczególności dotyczyło to krajowych procedur kontrolnych badających zgodność ze standardami jakości, higieny i bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska. Procedury te okazały się niewystarczające (patrz: pkt 61–80).

X. Główne problemy z realizacją dotyczyły braku środków własnych wśród potencjalnych beneficjentów, trudności z uzyskaniem kredytów i koniecznością zmagania się z uciążliwymi procedurami administracyjnymi. W rezultacie program SAPARD okazał się bardziej korzystny dla jednostek silnych finansowo i lepiej zorganizowanych, które posiadały wystarczający kapitał lub dostęp do pożyczek. Dla mniejszych gospodarstw i firm, dla których osiągnięcie wymaganych standardów, modernizacja i zwiększenie wydajności wymagają większego wkładu stanowiło to największe utrudnienie (patrz: pkt 81–97).

XI. Zasady i procedury kontrolne stosowane dla zamówień w sektorze prywatnym oraz dla kosztów ogólnych okazały się niewystarczające. Nie zastosowano skutecznych procedur kontrolnych, które zapobiegałyby przyjmowaniu i płatności zawyżonych faktur (patrz: pkt 98–109).

## WSTĘP

### Co to jest program SAPARD?

1. W grudniu 1997 r. Rada Europejska w Luksemburgu podjęła pewne decyzje na rzecz rozpoczęcia procesu rozszerzenia w celu przygotowania państw kandydujących do przystąpienia do Unii Europejskiej. Obejmowały one rozszerzoną strategię przedakcesyjną, która miała w założeniu umożliwić państwom Europy Środkowej i Wschodniej uzyskanie członkostwa w Unii Europejskiej oraz, w tym celu, możliwie najszerze dostosowanie się do *acquis* Wspólnoty <sup>(1)</sup>. Jako część strategii przedakcesyjnej podjęto decyzję o znacznym zwiększeniu pomocy przedakcesyjnej: obok istniejącego już programu PHARE <sup>(2)</sup>, od roku 2000 stanowiłaby ona instrument strukturalny i pomoc dla rolnictwa.

2. Dlatego też w dniu 1 stycznia 2000 r. rozpoczęto realizację Programu Dostosowań Strukturalnych dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD). Rozporządzenie w sprawie programu SAPARD <sup>(3)</sup> określa następujące cele:

- wkład we wprowadzenie *acquis communautaire* w zakresie wspólnej polityki rolnej i polityk z nią związanych;
- rozwiązywanie priorytetowych i szczególnych problemów w celu trwałego dostosowania sektora rolnego i obszarów wiejskich w państwach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej.

<sup>(1)</sup> Dorobek prawny UE obejmujący wspólne prawa i obowiązki, które są wiążące dla Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

<sup>(2)</sup> Program PHARE jest pierwszym instrumentem przedakcesyjnym i został ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 3906/89 z dnia 18 grudnia 1989 r. (Dz.U. L 375 z 23.12.1989).

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1268/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161 z 26.6.1999) w sprawie wspólnotowych środków pomocowych na rzecz działań przedakcesyjnych w dziedzinie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w państwach Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej w okresie przedakcesyjnym.

3. Program został wprowadzony na mocy rozdziału 1 tytułu B7–0 (strategia przedakcesyjna) budżetu <sup>(4)</sup>. Kwoty udostępnione 10 krajom objętym programem SAPARD w latach 2000–2003 wyniosły 2 183 mln euro <sup>(5)</sup>. W załączniku 1 znajduje się zestawienie tej kwoty według krajów.

4. Program SAPARD przewiduje pomoc z UE i funduszy krajowych do wysokości 50 % inwestycji dla producentów rolnych (głównie na inwestycje w gospodarstwach w maszyny rolnicze) i zakładów przetwórczych (głównie na inwestycje w wyposażenie), przy czym pozostała część inwestycji (50 % lub więcej) jest finansowana przez beneficjenta <sup>(6)</sup>. W przypadku społeczności lokalnych (na rozwój infrastruktury obszarów wiejskich, tj. drogi lokalne lub oczyszczalnie ścieków) pomoc SAPARD może sięgać 100 % inwestycji. We wszystkich takich przypadkach (w których przyznana pomoc publiczna wynosi 50 % lub 100 %) UE zapewnia 75 % wypłaconych środków pomocy, a krajowe instytucje współfinansujące zapewniają pozostałe 25 %.

5. Program SAPARD jest programem unikalnym w tym sensie, że jest on pierwszym programem pomocy zewnętrznej realizowanym w sposób zdecentralizowany. Oznacza to, że do wyboru projektu, procedur przetargowych i kontraktowania nie jest wymagane wcześniejsze zatwierdzenie Komisji <sup>(7)</sup>. Zdecentralizowane zarządzanie w krajach objętych programem SAPARD zostało ściśle oparte na systemach ustanowionych w Państwach Członkowskich UE, włączając w to zatwierdzenie przez Komisję „Programu dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich”

<sup>(4)</sup> Budżet ogólny Unii Europejskiej. Od 2004 r. program SAPARD jest zarządzany na mocy rozdziału 5 tytułu 5 (Rolnictwo i rozwój wsi) budżetu i obejmuje wyłącznie nowe środki przeznaczone dla Bułgarii i Rumunii.

<sup>(5)</sup> Środki na zobowiązania.

<sup>(6)</sup> Poziom pomocy publicznej zmienia się w zależności od typu działania lub projektu. Dla inwestycji generujących dochody, maksymalny poziom pomocy wynosi zazwyczaj 50 % całkowitych kosztów kwalifikowanych.

<sup>(7)</sup> Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Rady (WE) nr 1266/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161, 26.6.1999) w sprawie koordynacji pomocy dla państw kandydujących w ramach strategii przedakcesyjnej.

dla każdego kraju objętego programem SAPARD. Rozporządzenie w sprawie programu SAPARD stanowi, że programy powinny opierać się na planach sporządzanych przez te kraje i odnosić się do 15 działań określonych w tym rozporządzeniu.

6. Skoncentrowano się głównie na tych działaniach, które skupiają się na inwestycjach w przetwórstwie rolnym (poprawa przetwórstwa i wprowadzenia do obrotu artykułów rolnych oraz inwestycje w gospodarstwa rolne), oraz na tych, które pozwalają na rozwój obszarów wiejskich (rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich). Kraje objęte programem SAPARD uznały te działania za nadrzędne, w porównaniu z innymi możliwymi działaniami, takimi jak program rolnośrodowiskowy, leśnictwo i zalesianie, na które przeznaczyły jedynie 4 % wszystkich środków. Załącznik 1 przedstawia zestawienie przeznaczenia pomocy na główne rodzaje działań i na beneficjentów.

7. Za realizację i płatności środków w krajach objętych programem SAPARD odpowiedzialna jest Agencja SAPARD. Potencjalni beneficjenci przesyłają wnioski do biur lokalnych tej agencji. Wydzielona jednostka w Ministerstwie Finansów, pod nazwą Fundusz Krajowy, składa wnioski i otrzymuje środki od Komisji, udostępniając je następnie Agencji SAPARD.

### **Jak kontrolowany był program SAPARD?**

8. Ze względu na ogólne znaczne zwiększenie środków w budżecie przedakcesyjnym, który został faktycznie podwojony w okresie od 1999 do 2000 r. i który dla celów programu SAPARD miał być zarządzany przez nowo utworzone struktury w oparciu o nowo utworzone przepisy, Trybunał podjął decyzję o przeprowadzeniu kontroli, zmierzającej do uzyskania odpowiedzi na pytanie: „Czy programem SAPARD zarządzano właściwie?” Określono trzy cele kontroli, które miały sprawdzić:

- systemy zarządzania i kontroli programu ze strony Komisji,
- jakość systemów utworzonych w krajach objętych programem SAPARD, oraz
- wybór, zatwierdzanie i realizację projektów przez władze krajowe i regionalne.

Cele te umożliwiły Trybunałowi analizę, czy systemy zarządzania i kontroli były efektywne i racjonalnie stosowane, czy też były niewystarczające na pokrycie rzeczywistych potrzeb.

9. Kontrole przeprowadzono w Komisji (DG ds. Rolnictwa) oraz w czterech krajach objętych programem SAPARD (Bułgaria, Litwa, Polska i Rumunia). Kontrole dokumentacji przeprowadzono na próbie 76 projektów, z których 42 sprawdzono w miejscu ich realizacji w okresie między listopadem 2002 r. i wrześniem 2003 r. Projekty w próbie obejmowały główne działania realizowane w czasie przeprowadzania kontroli i odzwierciedlały około 95 % wszystkich zawartych umów i dokonanych

płatności w tych czterech krajach <sup>(1)</sup>. Dodatkowo dokonano przeglądu kluczowych elementów systemów ustanowionych w krajach objętych programem SAPARD. Pracownicy najwyższych organów kontroli w wizytowanych krajach towarzyszyli kontrolerom Trybunału i współpracowali z nimi.

10. Kontrola programu SAPARD została oparta na wynikach poprzednich kontroli, które skupiały się na przygotowaniu programu oraz na systemach analizy i monitorowania programu SAPARD ze strony Komisji, opublikowanych w Sprawozdaniach Rocznych Trybunału <sup>(2)</sup>. Główne wnioski stanowiły, że znaczącą ilość czasu poświęcono na przygotowanie instrumentu SAPARD, w szczególności na wyjaśnianie i dopracowywanie szczegółów jego złożonej podstawy prawnej, oraz że w systemach zarządzania i kontroli nie przewidziano wystarczających kontroli w obszarach ryzyka takich jak dobór personelu, zapobieganie podwójnemu finansowaniu, należyte zarządzanie finansowe, stopy procentowe banków oraz zgodność z minimalnymi standardami w kwestiach środowiska, higieny i dobrostanu zwierząt.

### **ETAPY REALIZACJI PROGRAMU SAPARD**

#### ***Duża część dostępnych funduszy nie została wykorzystana***

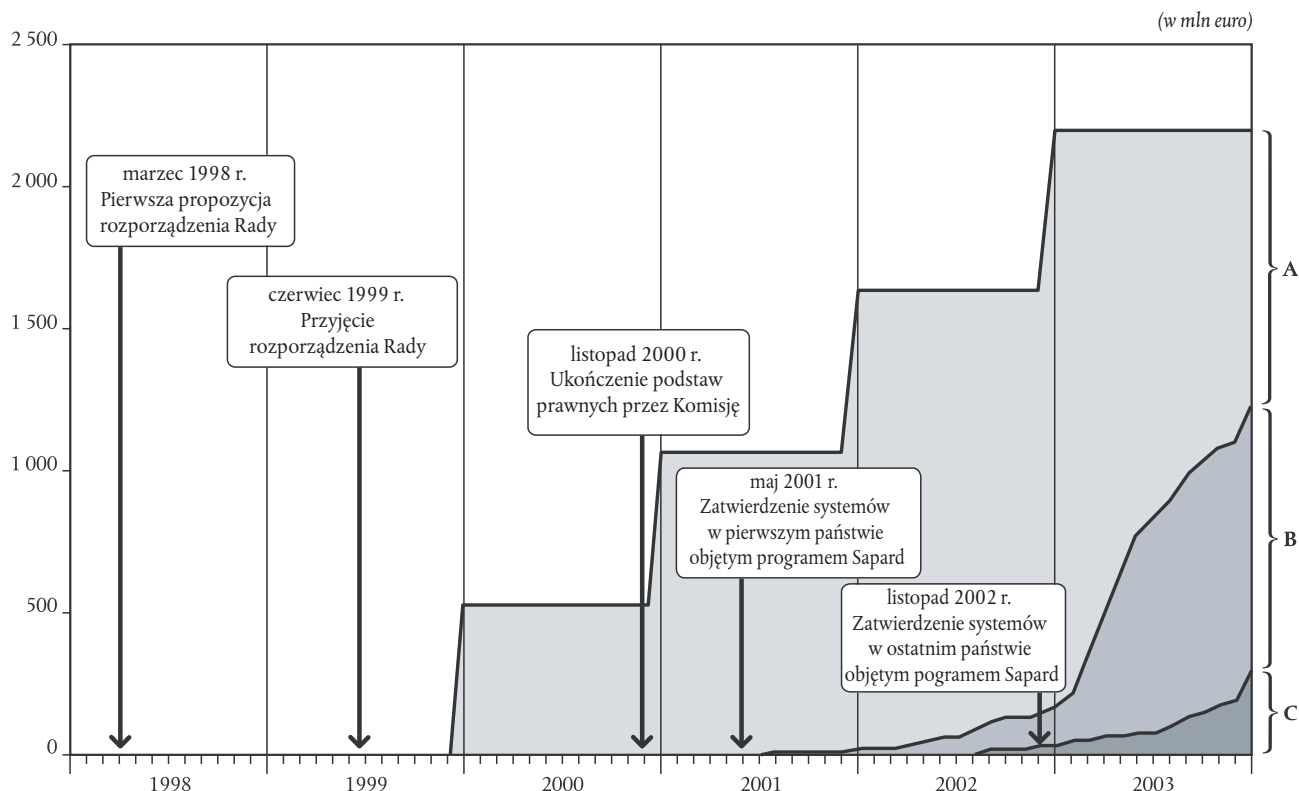
11. Wykres pokazuje etapy realizacji programu SAPARD od pierwszej propozycji aktu prawnego do dnia 31 grudnia 2003 r. Poszczególne ramki przedstawiają informacje o zakończeniu kluczowych etapów. Kwoty wskazane w sekcji „A” pokazują różnicę między całkowitym wkładem finansowym Wspólnoty wpisanym do budżetu ogólnego <sup>(3)</sup> i całkowitą sumą, na którą zostały zawarte kontrakty z beneficjentami. Różnica ta odzwierciedla w ten sposób kwotę dostępną w budżecie, która nie została wykorzystana przez kraje objęte programem SAPARD z powodu terminów, których potrzebowały one na uzyskanie zatwierdzenia swoich systemów oraz wynikających z tego faktu opóźnień w tych krajach, powstałych na skutek trudności w realizacji programu. Dwa główne problemy w realizacji programu przedstawiono w punktach 81–95.

<sup>(1)</sup> Główne działania to: inwestycje w gospodarstwa rolne, poprawa przetwórstwa i wprowadzenia do obrotu artykułów rolnych i rybnych, oraz rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich. Stanowią one około 80 % zobowiązań we wszystkich krajach kandydujących.

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie Roczne Trybunału Obrachunkowego za rok obrachunkowy 2000 (Dz.U. C 359 z 15.12.2001) (pkt 6.41–6.53); 2001 (Dz.U. C 295 z 28.11.2002) (pkt 6.8–6.32); oraz 2002 (Dz.U. C 286 z 28.11.03) (pkt 8.23–8.31).

<sup>(3)</sup> Łączne środki na zobowiązania.

**WYKRES**  
**Realizacja programu Sapard 1998–2003**



A = Kwoty z budżetu UE, na które nie podpisano umów.

B = Umowy zawarte, w ramach których nie dokonano płatności.

C = Kwoty wypłacone beneficjentom.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy: płatności i umowy wg stanu z grudnia 2003 r.

12. Sekcja „B” przedstawia kwoty kontraktów zawartych z beneficjentami końcowymi, które nie zostały jeszcze wypłacone. Odzwierciedlają one terminy potrzebne na realizację projektów, które na przykład w przypadku projektów budowlanych, wynoszą zazwyczaj więcej niż rok, lecz także opóźnienia administracyjne (patrz: pkt 16 i kolejne). Sekcja „C” pokazuje rzeczywisty przepływ funduszy do beneficjentów.

**ze względu na okres czasu potrzebny na uruchomienie programu**

13. W czerwcu 1999 r. Rada przyjęła propozycję Komisji dotyczącą rozporządzenia w sprawie programu SAPARD. Wyznaczał on nowe i złożone ramy prawne, które wymagały dalszego zdefiniowania. Komisja potrzebowała siedem miesięcy na określenie zasad realizacji programu; następnie sześć miesięcy na ustanowienie i przyjęcie szczegółowych przepisów oraz kolejne sześć miesięcy na sporządzenie, wynegocjowanie i przyjęcie porozumień z krajami objętymi programem SAPARD. Dlatego też podstawę prawną ukończono dopiero w dniu 29 listopada 2000 r. <sup>(1)</sup> Do końca marca 2001 r. wszystkie kraje podpisały porozumienia.

14. Komisja nie wykorzystała czasu dostępnego w okresie pomiędzy marcem 1998 r., kiedy wystąpiła z propozycją rozporządzenia w sprawie programu SAPARD <sup>(2)</sup>, a czerwcem 1999 r., kiedy zostało ono przyjęte przez Radę w celu przeprowadzenia dalszych przygotowań do realizacji. Ten 15-miesięczny okres mógł zostać wykorzystany na przygotowanie szczegółowych przepisów i procedur, które objaśniłyby założenia całej polityki i przyspieszyłyby realizację programu.

15. Po ukończeniu ram prawnych w listopadzie 2000 r. rozpoczęcie programu SAPARD zależało od czasu potrzebnego na utworzenie systemów przez kraje objęte programem. Niektórym krajom udało się to szybko: Komisja zatwierdziła systemy dla niektórych działań w Bułgarii w maju 2001 r. Innym zajęło to nieco więcej czasu, Węgry nie rozpoczęły realizacji niektórych działań w programie SAPARD do dnia 27 listopada 2002 r.

**oraz z powodu opóźnień w realizacji programu SAPARD w krajach nim objętych**

16. Od rozpoczęcia programu SAPARD w zainteresowanych krajach uciążliwe procedury administracyjne, bardziej

<sup>(1)</sup> Dalsze szczegóły podano w Sprawozdaniu Rocznym Trybunału za rok obrachunkowy 2000, pkt 6.41–6.43.

<sup>(2)</sup> Propozycja Komisji dotycząca rozporządzenia Rady (COM(98) 153 wersja ostateczna z dnia 19 marca 1998 r.).

restrykcyjne niż przewidziano w przepisach programu SAPARD, stanowiły przeszkodę w skutecznej realizacji programu. Poniżej przedstawiono przykłady problemów w realizacji programu zauważonych przez Trybunał (patrz także: pkt 91 i kolejne).

17. Rumunia była przedostatnim krajem objętym programem SAPARD, który uzyskał zatwierdzenie części swoich systemów; nie była ona jednak dobrze przygotowana do wprowadzenia programu w sierpniu 2002 r. Okres pomiędzy otrzymaniem formularza zgłoszeniowego i jego zatwierdzeniem wyniósł siedem i pół miesiąca. Od kwietnia 2003 r. sytuacja poprawiła się, ponieważ władze rumuńskie zmieniły pewne procedury i zwiększyły liczbę pracowników rozpatrujących wnioski. Pomimo opóźnień duża liczba wniosków umożliwiła władzom rumuńskim wykorzystanie wszystkich funduszy przeznaczonych na rozwój infrastruktury obszarów wiejskich na cały siedmioletni okres (lata 2000–2006).

18. Polska również otrzymała dużą liczbę wniosków dla tego typu projektów. Niemniej jednak, ze względów administracyjnych nieprzewidzianych w przepisach programu SAPARD, dostępna kwota ponad 250 mln euro nie została wykorzystana przez ponad rok <sup>(1)</sup>. Stanowiło to oczywistą przeszkodę w realizacji programu SAPARD.

19. Na Litwie średni okres czasu pomiędzy zgłoszeniem projektu a podpisaniem umowy wynosi 4,5 miesiąca. Jedną z głównych przyczyn opóźnień w zatwierdzaniu zgłoszeń jest brak personelu w kluczowej jednostce oceniającej wszystkie zgłoszenia projektów.

20. W Bułgarii wszystkie kontrole przeprowadzone na poziomie lokalnym są powtórnie przeprowadzane przez Agencję SAPARD na poziomie centralnym. Wydłuża to okres potrzebny na zatwierdzenie każdego z projektów o około jeden miesiąc (opóźniając tym samym realizację projektu) oraz etap zatwierdzenia płatności o około jeden miesiąc. Takie podwójne kontrole są wymagane podczas uruchamiania systemów, ale ich zasadność powinna podlegać przeglądowi.

21. Jak pokazano w pkt 35, Komisja nie starała się aktywnie ujawniać problemów takich jak opisane powyżej. Pomimo że w pewnych przypadkach Komisja podjęła działania, omawiając problematyczne kwestie z zainteresowanym krajem, nie była to praktyka systematyczna.

### **Kluczowe etapy nie zostały zanalizowane, co pozwoliłoby wyciągnąć wnioski**

22. Komisja nie przeprowadziła analizy głównych etapów, które opóźniły uruchomienie systemów w krajach objętych programem SAPARD, co byłoby dobrą praktyką zarządzania. Analiza taka powinna obejmować własną rolę Komisji we

<sup>(1)</sup> Przyczyna tych opóźnień jest następująca: Polska rozdziela budżety roczne na określone działania oraz, w przypadku największych działań, na określone regiony. Serie wniosków uruchamiane są dla określonych regionalnych, rocznych dotacji. Ta praktyka łączenia projektów z określonymi rocznymi dotacjami blokowała wykorzystanie innych dostępnych budżetów. Dla rozwoju infrastruktury obszarów wiejskich, przyznanie środków regionom wymaga decyzji ministerstwa rolnictwa, która dla dużej części funduszy nie została wydana do dnia 22 września 2003 r.

wprowadzaniu programu i byłaby bardzo użyteczna, ponieważ kraje objęte programem SAPARD mogłyby wziąć pod uwagę czynniki sukcesu podczas przygotowywania systemów zarządzania funduszami UE.

23. Następnie Komisja nie ujęła również takiej analizy w ocenie średniookresowej programu SAPARD w każdym kraju objętym. Ujęcie tego elementu pozwoliłoby na identyfikację czynników sukcesu i ograniczeń we wprowadzaniu systemów, stanowiąc wsparcie dla podobnych działań w przyszłości. Nie przeprowadzono oceny zewnętrznej, która zapewniłaby wykorzystanie doświadczenia uzyskanego podczas wprowadzania programu SAPARD w przyszłości.

### **Budżety były systematycznie niewykorzystywane**

24. Komisja nie mogła sporządzić dokładnych ocen kwot przeznaczonych na płatności w budżetach na pierwsze trzy lata. Do końca 2002 r. przeznaczyła ona na płatności 850,8 mln euro, z czego wykorzystano jedynie 154,4 mln euro (18 %), a pozostała część anulowano <sup>(2)</sup>. Komisja zauważyła, że preliminarze płatności nie były wiarygodne, ponieważ były one zależne od czynników pozostających poza jej kontrolą, oraz że posiadała ona żadnego poprzedniego doświadczenia w zarządzaniu pomocą zewnętrzną w sposób zdecentralizowany. Dlatego też kwoty nie mogły zostać określone w oparciu o wystarczająco szczegółową dokumentację i obliczenia.

25. Zamiast tego, przedstawiono inne argumenty jako uzasadnienie kwot, takie jak potrzeba wysłania pozytywnego sygnału ze strony Komisji pokazującego, że jest ona przekonana, że zainteresowane kraje będą w stanie zrealizować program SAPARD. Istnieje potrzeba oddzielenia woli politycznej od rzeczywistości ekonomicznej, a Komisja, na skutek nadmiernego akcentowania tego pierwszego czynnika, systematycznie zawyżała kwoty płatności w budżecie.

### **ZDECENTRALIZOWANY SPOSÓB REALIZACJI**

#### ***został wybrany przez Komisję***

26. Do czerwca 1999 r. pomoc zewnętrzna wymagała ze strony Komisji wcześniejszego zatwierdzenia wyboru projektów, procedur przetargowych i kontraktowania. Podstawa prawna programu SAPARD umożliwiła, po raz pierwszy, zniesienie wymogu wcześniejszego zatwierdzenia dla pomocy zewnętrznej. Rada nie uznała za konieczne wykorzystania takiego systemu zarządzania zdecentralizowanego, ale Komisja opowiedziała się za takim właśnie rozwiązaniem. Wybór Komisji dotyczący

<sup>(2)</sup> Kwoty 154,4 mln euro nie można porównywać z wykresem, ponieważ obejmuje ona 139,7 mln euro płatności zaliczkowych dokonanych przez Komisję na rzecz krajów kandydujących oraz 0,1 mln euro na seminaria. Kwot tych nie ujęto w wykresie, ponieważ nie wypłaca się ich końcowym beneficjentom. 154,4 mln euro obejmują również 14,6 mln euro płatności dokonanych przez Agencje SAPARD, z płatności zaliczkowych, na rzecz beneficjentów końcowych. Te drugie płatności (dopasowane przez Trybunał do różnic czasowych, ponieważ Komisja księguje płatności zgodnie z zasadą kasową) pokazano w sekcji „C” wykresu.

zdecentralizowanej realizacji programu był właściwy, jeśli wziąć pod uwagę dużą liczbę projektów, które miały być finansowane.

27. Ponieważ Komisja nie określiła metod zarządzania programem, ani jako część propozycji rozporządzenia w sprawie programu SAPARD w marcu 1998 r., ani też w okresie następującym, musiała to uczynić po przyjęciu rozporządzenia przez Radę w czerwcu 1999 r. W styczniu 2000 r. Komisja przyjęła komunikat wskazujący, że program SAPARD powinien być zarządzany w sposób zdecentralizowany. Podane przez Komisję powody podjęcia decyzji o zdecentralizowanej realizacji programu były następujące:

- nie posiadała ona zasobów technicznych i ludzkich koniecznych do zarządzania przewidywaną dużą liczbą zgłoszeń małych projektów,
- przygotowanie krajów objętych programem SAPARD do zarządzania środkami na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich po przystąpieniu do UE.

***jednak brak przygotowania ze strony Komisji oraz napięte ramy czasowe spowodowały trudności z decentralizacją***

28. Rada Europejska w Berlinie w marcu 1999 r. zakładała, że przystąpienie do UE sześciu nowych Państw Członkowskich może nastąpić w 2002 r. lub później, przy czym tylko pięć z nich kwalifikowało się do programu SAPARD (1). Ponieważ oznaczało to, że tych pięć krajów byłoby objętych programem SAPARD jedynie przez okres dwóch lat, konieczne było rozpoczęcie programu SAPARD najwcześniej jak to było możliwe, aby uzyskać pożądane efekty.

29. Niemniej jednak, opowiadając się za realizacją zdecentralizowaną, Komisja musiała przedstawić ramy prawne dla stosowania przepisów programu SAPARD w tych krajach. Następnie kraje objęte programem SAPARD musiały stworzyć systemy, w czym nie miały wcześniejszego doświadczenia. Jeśli wziąć pod uwagę złożoność tych zadań, Komisja zbyt nisko oszacowała potrzebny na to czas.

30. Z tych pięciu krajów tylko Estonia (w czerwcu 2001 r.) i Słowenia (w listopadzie 2001 r.) uzyskały dla swoich systemów zatwierdzenie Komisji przed rokiem 2002. Terminy te nie skutkowały skróceniem okresu realizacji programu SAPARD, ponieważ Rada Europejska w Goeteborgu w czerwcu 2001 r. jako datę przystąpienia określiła maj 2004 r., ze względu na przedłużające się negocjacje w sprawie rozszerzenia UE.

***a zarządzanie ze strony Komisji nie zawsze było przystosowane do potrzeb krajów objętych programem SAPARD***

31. Zgodnie z zasadami programów UE w Państwach Członkowskich kraje objęte programem SAPARD ponoszą pełną odpowiedzialność za zarządzanie tym programem. Umowy międzynarodowe podpisane pomiędzy nimi a Komisją nakładają na kraje objęte programem SAPARD odpowiedzialność za codzienne zarządzanie, w szczególności za identyfikację i próby rozwiązania problemów związanych z realizacją programu.

(1) Początkowo przewidziano przystąpienie sześciu krajów: Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Polski, Słowenii (SAPARD) i Cypru (kraj nieobjęty programem SAPARD).

32. W opinii Komisji do jej obowiązków w systemie zarządzania zdecentralizowanego należy monitorowanie realizacji programu SAPARD. Narzędzia formalne służące temu celowi to negocjacja programów, analiza rocznych sprawozdań dotyczących realizacji przekazywanych przez kraje objęte programem SAPARD oraz udział, w zakresie doradztwa, w każdym spotkaniu Krajowego Komitetu Monitorującego, mającym miejsce dwa razy w roku (2).

33. Komisja do realizacji tego zadania przypisała zbyt małą liczbę pracowników. Średnio mniej niż jeden urzędnik pracujący w pełnym wymiarze pracy przypadał na zarządzanie programem jednego kraju objętego programem SAPARD (3). Na przykład tylko jeden urzędnik był odpowiedzialny za nadzór nad realizacją programów w Rumunii i w Bułgarii, w których wkład Wspólnoty wyniósł 1 442 mln euro.

34. Podejście Komisji do zarządzania programem można zilustrować na następującym przykładzie. W absolutorium za rok 2001 Parlament Europejski skrytykował Komisję za niewykorzystanie budżetu na program SAPARD, ponieważ płatności na rzecz beneficjentów końcowych były bardzo niskie. Komisja odpowiadała, że wydatki są zasadniczo uzależnione od tego, jak szybko beneficjenci ponoszą wydatki, co pozostawało poza kontrolą Komisji. Komisja zobowiązała się do przyspieszenia realizacji programu, czego głównym wynikiem było przesłanie pism do krajów będących beneficjentami pomocy z zapytaniem, co jeszcze Komisja mogłaby zrobić (4).

35. Kontrola Trybunału pozwoliła na identyfikację kilku obszarów, w których stosowano różne praktyki w krajach objętych programem SAPARD, niektóre z dobrym skutkiem, inne zaś ze skutkiem wręcz przeciwnym. (patrz: pkt 21, 39, 80, 90, 95, 103 i 109). Pomoc Komisji polegała na organizacji seminariów i jej codziennych kontaktach z krajami objętymi programem SAPARD, ale działania takie nie mogły gwarantować aktywnej i systematycznej identyfikacji problemów w realizacji programu i podejmowania działań mających na celu zapewnienie, że najlepsze praktyki będą realizowane we wszystkich 10 krajach (patrz także: pkt 85–86).

## **GŁÓWNE REZULTATY PROGRAMU SAPARD**

### ***Ograniczony efekt w 8 z 10 krajów***

36. Rozporządzenie w sprawie programu SAPARD ustanowiło ramy dla wsparcia ze strony Wspólnoty w okresie przedakcesyjnym. Dla 8 z 10 krajów beneficjentów okres ten zdefiniowano pomiędzy 1 stycznia 2000 r. i 1 maja 2004 r. Płatności

(2) Inne urzędowe sposoby informacji docierają do Komisji na późniejszych etapach: wyniki oceny średniookresowej (do dnia 31 grudnia 2003 r.) i oceny końcowej (do dnia 31 grudnia 2006 r.).

(3) Personel Komisji uczestniczący w kontrolach nie jest uważany za kierownictwo w ścisłym tego słowa znaczeniu, co omówiono w pkt 58.

(4) Komisja nie mogła kontrolować wskaźnika zobowiązań i płatności, ponieważ nie chciała zmieniać ram w pełni zdecentralizowanego zarządzania programem SAPARD i nie wniosowała o zmiany, takie jak dodatkowe środki w zakresie kredytów lub gwarancji.



na rzecz beneficjentów końcowych do dnia 31 grudnia 2003 r. wyniosły 323 mln euro (14,8 % z dostępnego budżetu w wysokości 2 183 mln euro), z czego więcej niż połowa została wypłacona w ostatnim kwartale 2003 r. Ze względu na niski poziom wydatków w okresie przedakcesyjnym dla tych krajów (patrz: pkt 11–20), wkład w osiągnięcie celów określonych w rozporządzeniu przed przystąpieniem nowych krajów do UE był nieznaczny.

37. Dla Bułgarii i Rumunii Rada Europejska wyznaczyła datę docelową przystąpienia na 1 stycznia 2007 r., pod warunkiem spełnienia przez te kraje koniecznych wymogów. W tych krajach można oczekiwać znacznie większego oddziaływania programu SAPARD.

#### **VAT ujęty jako koszt kwalifikowalny nie przyczynia się do osiągnięcia celów SAPARD**

38. Na mocy umów międzynarodowych, zawartych pomiędzy Komisją i każdym z krajów objętych programem SAPARD, podatek VAT na sprzęt lub usługi nie może być naliczany jako koszt kwalifikowany do zwrotu, jeśli został spełniony którykolwiek z następujących warunków:

- a) podlega on zwrotowi, refundacji lub rozliczeniu w jakikolwiek inny sposób,
- b) nie stanowi on części ogólnego systemu podatkowego, lub
- c) stanowi on nieproporcjonalne obciążenie dla jakiegokolwiek części programu.

39. Beneficjenci w zakresie działania „rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich” to samorządy lokalne; faktury dla projektów finansowanych w ramach tego działania zawierają podatek VAT. W Polsce, ponieważ podatek VAT nie podlega zwrotowi, jest on naliczany do kosztów projektu jako koszt kwalifikowany. Sytuacja taka nie występuje w innych skontrolowanych krajach objętych programem SAPARD.

40. Na podstawie kwot przekazanych Polsce w latach 2000–2003 na realizację tego działania (270 mln euro), przy stawce podatku VAT wynoszącej od 7 % do 22 % w zależności od rodzaju dostawy, Trybunał ocenił, że kwota podatku VAT wyniesie co najmniej 17,7 mln euro. Ta kwota VAT zostanie wpłacona za pośrednictwem programu SAPARD do budżetu państwa, nie wnosząc tym samym wkładu w realizację celów określonych w programie. W szerszej perspektywie kwota ta jest równa średniemu wkładowi Wspólnoty w Polsce na około 400 projektów modernizacji dróg lub 2 000 projektów ulepszenia gospodarstw. Skutkiem dopuszczenia podatku VAT jako kosztu kwalifikowanego do finansowania – ze wszystkich krajów objętych programem SAPARD – jedynie w Polsce jest nie tylko realizacja mniejszej liczby projektów, lecz także znaczna redukcja efektywnego poziomu współfinansowania krajowego. Dlatego też efekty oddziaływania programu SAPARD są w tym kraju znacznie obniżone. Jest to efekt nieproporcjonalny i tym samym wydatek ten nie stanowi kosztu kwalifikowanego, zgodnie z warunkami określonymi powyżej w lit. c). Nie ma żadnych dowodów, że Komisja podjęła jakiegokolwiek działania w tym zakresie. Komisja powinna zbadać wszystkie okoliczności w celu określenia, czy Polska powinna zwrócić kwoty podatku VAT do budżetu programu SAPARD.

#### **Słaby wkład w osiągnięcie „standardów UE”**

41. Rozporządzenie w sprawie programu SAPARD przewiduje w art. 4 ust. 3, że zainteresowane kraje zapewnią, aby głównym celem było ulepszanie skuteczności rynkowej, jakości i standardów zdrowotnych oraz środków na tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich, zgodnie z przepisami w sprawie ochrony środowiska. Kontrola Trybunału ujawniła, że 44 z 46 projektów w zakresie działań: „inwestycje w gospodarstwa rolne” oraz „poprawa przetwórstwa i wprowadzenia do obrotu artykułów rolnych” zaskutkowały zwiększeniem lub modernizacją produkcji (1).

42. Niemniej jednak zrealizowano jedynie dwa projekty, których głównym celem było ulepszenie standardów działalności gospodarczej. Mimo że nowoczesny sprzęt sam w sobie spełnia normy UE, istnieją nikłe dowody, że dla 24 projektów w ramach programu SAPARD dla inwestycji w gospodarstwach rolnych program miał jakikolwiek wpływ na standardy jakości, standardy zdrowotne lub środowiskowe w całym gospodarstwie. Podobnie, z 20 projektów dla zakładów przetwórczych, w których dokonano przeglądu, mimo że można zauważyć wpływ nowego sprzętu na cały zakład, nie może on być traktowany w kategoriach dostosowania całego przedsiębiorstwa do standardów UE.

43. Znaczenie tej kwestii podkreślają bieżące sprawozdania monitorujące Komisji na temat stanu przygotowania do członkostwa w UE (2). W raportach tych Komisja uznała za niepokojące bieżące tempo modernizacji przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego w Republice Czeskiej, na Węgrzech, w Polsce i Słowacji. W przypadku Polski stwierdziła, że istniała pilna potrzeba postępu w dziedzinie zdrowia publicznego oraz że należało podjąć kroki w celu wprowadzenia *acquis* przed datą przystąpienia do UE.

44. Sektor przetwórstwa rolno-spożywczego, na który przeznaczona się 27 % funduszy programu SAPARD, otrzymuje również znaczące kwoty w ramach bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W Polsce sektor ten przyciąga około 575 mln euro takich inwestycji rocznie, czyli kwotę dziesięciokrotnie większą niż roczne środki przeznaczone na ten cel z programu SAPARD (3). Jest on jednym z najbardziej dynamicznych sektorów w Polsce. W takich okolicznościach, finansowanie inwestycji komercyjnych powinno należeć do sektora prywatnego. Finansowanie w ramach programu SAPARD powinno skupić się na spełnianiu standardów UE.

45. Projekty w ramach działania „inwestycje w gospodarstwa rolne” zazwyczaj obejmowały zakup większego, bardziej nowoczesnego i bardziej wydajnego sprzętu rolniczego, co wpływało na zwiększenie produkcji przedsiębiorstwa beneficjenta. W niektórych krajach wystąpiła silna koncentracja takich inwestycji w sektorze zbóż. Inwestycje w sektorach mleczarskim i mięsnym,

(1) Ogółem, dokonano przeglądu 48 projektów dla tych dwóch działań; jednak w dwóch przypadkach projekt nie był na wystarczająco zaawansowanym etapie, by móc wyciągnąć wnioski co do celu głównego.

(2) Szczegółowe sprawozdania monitorujące Komisji Europejskiej w sprawie stanu przygotowania do członkostwa w UE Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji, dnia 5 listopada 2003 r.

(3) Zrewidowane środki UE na lata 2000–2003 dają średnią 57 mln euro rocznie.

w których potrzeba zgodności ze standardami UE jest znacznie większa, były bardzo niskie. Po analizie sprawozdań rocznych, przedstawionych przez kraje objęte programem SAPARD w czerwcu 2003 r., Komisja również zidentyfikowała ten brak równowagi.

46. Nawet jeśli program SAPARD koncentrował się głównie na zakupie sprzętu, mógł on wnieść wkład w dostosowywanie do standardów UE, jeśli odpowiednie procedury byłyby rygorystycznie stosowane. Niestety, nie miało to miejsca: wymogi i kontrole w zakresie minimalnych norm są określone w ustawodawstwie krajowym. Są one jednakowe dla wszystkich producentów rolnych i zakładów przetwórczych, niezależnie, czy biorą one udział w programie SAPARD, czy nie. Kontrola Trybunału ujawniła, że kontrole higieniczne i środowiskowe przeprowadzone przez władze krajowe były niewystarczające. Dalsze szczegóły przedstawiono w punktach 70–76.

47. Dlatego też, rozpatrując ogólny cel programu SAPARD dotyczący wdrożenia *acquis* w zakresie wspólnej polityki rolnej i polityk pokrewnych, można wyciągnąć następujące wnioski. Do końca 2003 r. fundusze zostały wydane głównie na projekty zwiększające rozmiar produkcji rolnej, w wysokości większej niż na projekty poprawiające jakość produkcji rolnej (spełnianie standardów jakości i zdrowia oraz ochrona środowiska).

#### **Cele nie zawsze były jasno określone**

48. Kontrole Trybunału w miejscach realizacji projektów priorytetowych „tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich” ujawniły kilka przypadków, w których ze względu na modernizację sprzętu, poprzez wykorzystanie inwestycji w ramach programu SAPARD liczba miejsc pracy zmniejszyła się. Niemniej jednak monitoring programu SAPARD nie uwzględnił żadnych negatywnych skutków w zakresie zatrudnienia na obszarach wiejskich powstałych na skutek inwestycji w sektorze rolno-spożywczym. Mimo że w przypadku kilku projektów zwiększyła się liczba nowo utworzonych miejsc pracy, odkryto, że było to spowodowane ogólnymi zamierzeniami przedsiębiorstwa, zależnymi od oczekiwanego kierunku rozwoju rynku, a nie od bezpośredniego wpływu projektu realizowanego w ramach programu SAPARD.

49. Inwestycje na rozwój infrastruktury obszarów wiejskich, aby zostać zakwalifikowane, muszą mieć miejsce na obszarach wiejskich. Niemniej jednak Komisja nie upewniła się, że projekty były rzeczywiście realizowane na obszarach wiejskich. Zazwyczaj miarą definicji obszarów wiejskich jest gęstość zaludnienia, jednak w niektórych krajach dane takie nie były dostępne, a Komisja zatwierdziła wykorzystanie innych kryteriów. Prowadziło to do współfinansowania, w ramach programu SAPARD, inwestycji wątpliwie odnoszących się do rozwoju obszarów wiejskich. Odkryto kilka przypadków, w których projekt był realizowany w rzeczywistości na przedmieściach większego miasta. Nie ustalono, jakie gminy kwalifikują się do obszarów wiejskich. Sytuacja taka miała miejsce, pomimo że różnice w obiektach infrastruktury pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi są ogólnie znacznie większe w krajach objętych programem SAPARD niż pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi w obecnych Państwach Członkowskich.

#### **a sprawozdania Komisji na temat celów i priorytetów nie spełniały wymaganych warunków**

50. Artykuł 13 rozporządzenia w sprawie programu SAPARD przewiduje, że Komisja przedstawi sprawozdania roczne w sprawie przyznanej przez Wspólnotę pomocy, w których nakreśli w szczególności postęp dokonany w kierunku osiągnięcia określonych celów. W tym celu w sprawozdaniach rocznych powinny być zostać określone obiektywne kryteria pomiaru postępu w kierunku osiągnięcia celów lub priorytetów ujętych w rozporządzeniu w sprawie programu SAPARD, co nie zostało uczynione.

51. Sprawozdania Komisji za lata 2000, 2001 i 2002 dostarczają szczegółowych i technicznych opisów podejmowanych przez Komisję działań, w tym postęp w kategoriach przygotowywania systemów i dokonywania płatności<sup>(1)</sup>. Niemniej jednak są to tylko środki potrzebne do osiągnięcia celów.

W cztery lata po rozpoczęciu programu Komisja nie ustaliła ani nie podała do wiadomości zakresu, w którym osiągnięto cele określone dla programu.

#### **Rezultaty rozwoju instytucjonalnego były pozytywne z wyjątkiem programu rolnośrodowiskowego**

52. Bez względu na cele i obszary priorytetowe określone w rozporządzeniu Rady, Komisja postrzega program SAPARD głównie jako narzędzie rozwoju instytucjonalnego, które miałyby zapewnić płynne przejście praktyk Wspólnoty po przystąpieniu nowych państw do UE. Dlatego też Komisja przy różnych okazjach, w tym w sprawozdaniach rocznych, podkreślała, że faktycznym wkładem programu SAPARD jest ułatwienie realizacji koniecznych porozumień po dacie przystąpienia.

53. Niemniej jednak program SAPARD powinien być oceniany głównie w kategoriach wypełnienia celów określonych podczas jego tworzenia. Należy również pamiętać, że rozwój instytucjonalny jest jednym z celów programu PHARE, a programy mające na celu płynne przejście praktyk Wspólnoty są realizowane za pośrednictwem procedur zarządzania programem PHARE i finansowane z budżetu programu PHARE<sup>(2)</sup>. W każdym z wizytowanych krajów około 6 mln euro w ramach programu PHARE zostało wykorzystane na doradców przedakcesyjnych, ekspertów ds. programowania, uruchamiania i kontroli systemów, projekty pilotażowe oraz sprzęt komputerowy i szkolenia kadr w instytucjach realizujących program SAPARD.

(1) Sprawozdania roczne SAPARD (Sprawozdania Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów) COM(2001) 241 wersja ostateczna z dnia 3 lipca 2001 r., COM(2002) 434 wersja ostateczna z dnia 30 lipca 2002 r., COM(2003) 582 wersja ostateczna z dnia 7 października 2003 r.

(2) W marcu 1997 r. Komisja podjęła decyzję o pełnym skupieniu instrumentu przedakcesyjnego PHARE na przygotowaniu krajów kandydujących do przystąpienia do UE. Roczny budżet PHARE wynoszący około 1 500 mln euro został przeznaczony w około 30 % na rozwój instytucjonalny, w szczególności na wprowadzanie celów i procedur Funduszy Strukturalnych.

54. Efekt rozwoju instytucjonalnego programu SAPARD jest pozytywny. Program PHARE pozwalał finansować rozwój instytucjonalny i nim zarządzać, podczas gdy program SAPARD umożliwiał „naukę w praktyce”. Program SAPARD umożliwił administracjom krajowym zdobyć praktycznego doświadczenia w zarządzaniu funduszami UE, ponieważ wiele procedur jest identycznych (programowanie, procedury realizacji, monitorowanie). Wspólne rezultaty programów PHARE i SAPARD są osiągnięciem, ponieważ struktury i systemy, które jeszcze kilka lat temu faktycznie nie istniały, zostały uruchomione. Okazało się, że działały w praktyce i były z reguły skuteczne. W punktach 61–65 przedstawiono dalsze szczegóły dotyczące tych systemów.

55. Niemniej jednak rozwój instytucjonalny i nauka w praktyce nie były skuteczne w zakresie programu rolnośrodowiskowego. To niezwykle ważne działanie rozwoju obszarów wiejskich jest jedynym działaniem, którego realizacja jest obowiązkowa w Państwach Członkowskich; jego zakres jest jednocześnie największy i stanowi 41 % funduszy dostępnych na rozwój obszarów wiejskich w ramach Sekcji Gwarancji EFOGR. Reforma WPR również kładzie nacisk na ochronę środowiska rolnego.

56. Ze względu na ogólną złożoność programu rolnośrodowiskowego oraz fakt, że został on zaprojektowany jako działanie pilotażowe w ramach programu SAPARD, Komisja przekazała krajom objętym programem SAPARD szczegóły dotyczące go dopiero w dniu 21 grudnia 2001 r. Szczegóły te wskazywały na konieczność zmian w programach SAPARD, które zostały zatwierdzone dla każdego kraju oraz uruchomienie i zatwierdzenie stosownych systemów. Oznaczało to, że działanie nie mogło być realizowane przed końcem 2002 r. Do grudnia 2003 r. tylko Czechy i Słowacja zdołały zrealizować to działanie. Węgry posunęły się do usunięcia całego działania z programu SAPARD. Polska miała zamiar uczynić to samo, ale została przekonana przez Komisję o konieczności jego zachowania. Niemniej jednak nie uniknięto opóźnień w wypracowaniu szczegółowych zasad realizacji programu i działanie to nie zostało wprowadzone w Polsce przed jej przystąpieniem do UE.

57. Dla programu rolnośrodowiskowego Komisja stwierdziła, że podejmowane działania powinny mieć na celu pozyskiwanie doświadczeń praktycznych w realizacji projektu rolnośrodowiskowego, na poziomie zarówno administracyjnym, jak też na poziomie gospodarstw rolnych. Cel ten nie został osiągnięty, ponieważ do grudnia 2003 r. 6 z 8 krajów beneficjentów przystępujących do UE w maju 2004 r. zdobyło jedynie ograniczone doświadczenie w realizacji tego działania w ramach programu SAPARD.

## **OCENA SYSTEMÓW PRZYGOTOWANYCH W KRAJACH KANDYDUJĄCYCH**

### **Wstępne zatwierdzenie systemów zapewniło odpowiednie systemy kontroli finansowej**

58. Podstawa prawna programu SAPARD wymagała decyzji ze strony Komisji w sprawie zarządzania zdecentralizowanego, opartego na analizie systemów zarządzania i kontroli w zainteresowanym kraju (znanej jako przekazanie kompetencji

zarządzania). Do grudnia 2003 r. Komisja podjęła 17 decyzji w sprawach części systemu zatwierdzonego w jednym kraju, z których każda przekazywała kompetencje zarządzania na zasadzie tymczasowości. Pełne przekazanie, które przewidywano po dalszej weryfikacji ze strony Komisji i wdrożenia zaleceń Komisji, nie zostało dokonane. Komisja nie wypełniła swojego zobowiązania do przeprowadzenia pełnej decentralizacji zarządzania. W rzeczywistości Komisja nie określiła nawet kryteriów, które musiały zostać spełnione w celu pełnego przekazania kompetencji zarządzania.

59. Podstawa prawna definiowała również kryteria i warunki minimalne dla zarządzania zdecentralizowanego, takie jak należyce określony system zarządzania funduszami, obejmujący skuteczną kontrolę wewnętrzną i obecność odpowiedniego personelu. Analizy Komisji, w formie kontroli systemu, zapewniły, że należyce określony system z kluczowym elementem kontroli musiał istnieć, zanim wypłacono jakiegokolwiek fundusze <sup>(1)</sup>.

60. W związku z tym kraje objęte programem SAPARD rozpoczęły realizację projektów (zawieranie kontraktów) po wydaniu przez Komisję decyzji zatwierdzającej systemy, po zatwierdzeniu wszystkich procedur, list kontrolnych i formularzy. Sytuacja ta różni się od sytuacji w Państwach Członkowskich, gdzie wydatki w ramach Funduszy Strukturalnych na lata 2000–2006 były kwalifikowalne od dnia 1 stycznia 2000 r. lub w określonych okolicznościach, tuż po przedstawieniu Komisji pierwszego projektu dokumentu programowania, bez konieczności wstępnego zatwierdzenia systemów.

### **Systemy z zasady funkcjonowały właściwie w praktyce**

61. Kluczowe elementy systemów zarządzania i kontroli programu SAPARD są wspólne dla programów UE. Procedury Funduszy strukturalnych stosują się do programowania, monitorowania i oceny. Procedury funduszy z Sekcji Gwarancji EFOGR są wykorzystywane do zarządzania finansowego, w tym do procedur sprawdzenia zgodności rozliczeń <sup>(2)</sup> i wykorzystania agencji płatniczych.

62. Operacja programowania, która stanowiła dla krajów objętych programem SAPARD całkowitą nowość, wymagała od nich między innymi opisu strategii, doboru priorytetów, opisu działań i wskazania zasobów finansowych, które miały być wykorzystane. Niemniej jednak wszystkie programy SAPARD dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich były gotowe i zatwierdzone przez Komisję na jesieni 2000 r. Ustanowienie programów SAPARD nie wymagało więcej czasu niż uzyskanie przez Państwa Członkowskie zatwierdzenia ich programów Funduszy Strukturalnych. Struktury monitorujące również powstały w możliwym do zaakceptowania terminie.

63. Agencje płatnicze powołane w krajach objętych programem SAPARD do realizacji tego programu, w większości przypadków będą agencjami płatniczymi wykorzystywanymi do zarządzania funduszami UE po przystąpieniu do UE. Na Litwie i w Polsce agencje te będą zarządzały zarówno Sekcją Gwarancji, jak i Orientacji EFOGR.

<sup>(1)</sup> Za wyjątkiem pewnych elementów, patrz: pkt 10.

<sup>(2)</sup> Jest to procedura, na mocy której Komisja podejmuje decyzję, czy wydatki poczynione w ramach WPR powinny być naliczane do budżetu UE.

64. Tak jak w Państwach Członkowskich, jednostki kontroli wewnętrznej działały we wszystkich agencjach płatniczych, a atestację rozliczeń i sprawozdania dotyczące systemów zarządzania i monitorowania przeprowadzały niezależnie instytucjonalnie jednostki certyfikacyjne. Trybunał stwierdził, że przeprowadzano również profesjonalne kontrole.

65. Trybunał dokonał przeglądu opisów procedur i list kontrolnych oraz sprawdził 33 komplety akt w celu potwierdzenia, że systemy działały zgodnie z dokumentacją. Pomimo słabych punktów zidentyfikowanych w dalszej części niniejszego sprawozdania, Trybunał stwierdził, że w systemach programu SAPARD zostały ujęte kluczowe pojęcia, że procedury były dobrze udokumentowane, że systemy zapisane na papierze z zasady funkcjonowały w praktyce oraz że w przypadku większości dokumentacji przestrzegano procedur kontrolnych.

### **brakowało jednak elementów wspierających**

66. Powszechnym niedociągnięciem dokumentacji, których przeglądu dokonano w czterech wizytowanych krajach, był brak dokumentacji z przeprowadzanych kontroli. Listy kontrolne były kompletne, lecz dokumentacje z zasady nie zawierały uzasadnień lub wyjaśnień, które stanowiłyby wsparcie dla wniosków wysuwanych przez biegłych kontrolerów. W szczególności brakowało notatek, dokumentów roboczych określających przeprowadzone prace, takich jak wyliczenia, dokumenty sprawdzone w miejscu realizacji projektu, osoby, z którymi rozmawiano na miejscu, itp. Ponieważ nie było takich dokumentów, praca drugiego kontrolera list kontrolnych ograniczała się do weryfikacji, czy zostały wypełnione wszystkie pozycje, zamiast przeprowadzenia znaczącej kontroli. Ponieważ wytyczne określające sposób przeprowadzania kontroli nie zawsze istniały, kontrolerzy Trybunału z zasady nie mieli możliwości dokonania przeglądu faktycznie przeprowadzonych prac i sprawdzenia, na jakiej podstawie pozycje list kontrolnych zostały zaznaczone jako satysfakcjonujące.

67. Przykładem takiej sytuacji był brak dokumentacji analiz biznesplanów na Litwie. Ubiegający się o przyznanie funduszy mieli obowiązek przedstawienia biznesplanów na poparcie swoich projektów. Plany te wskazują na wykonalność projektów, których dotyczyły inwestycje. Na Litwie procedura taka wymaga obecności oceniającego, który przeprowadziłby analizę biznesplanów. Niemniej jednak w próbach dokumentacji zbadanych przez Trybunał brakowało dowodów przeprowadzenia takiej analizy. Praca ta ma charakter techniczny i wymaga czegoś więcej niż stwierdzenia stanu faktycznego: na przykład, zaznaczenie pozycji „Tak” oznacza, że „indeksy i wskaźniki finansowe przedsiębiorstwa rolnego odpowiadają wartościom krytycznym ustanowionym przez Ministra Rolnictwa.”

### **systemy SAPARD opierały się na innych słabszych systemach**

68. Systemy programu SAPARD wymagają wstępnego zatwierdzenia przez Komisję, które oparte jest na wynikach kontroli. Jednak ta sama procedura nie stosuje się do systemów, które są bezpośrednio związane z systemami SAPARD i które dostarczają informacji do systemów SAPARD. Zasadę tę ilustrują procedury rekrutacji personelu i kontrole sprawdzające minimalne standardy higieny, środowiska i dobrostanu zwierząt. Takie systemy i procedury nie podlegają kontrolom ze strony Komisji i wstępnemu zatwierdzeniu systemów.

69. Podstawa prawna programu SAPARD przewiduje konieczność zapewnienia wykwalifikowanego personelu z

odpowiednim doświadczeniem, któremu powierzane będą zadania<sup>(1)</sup>. Kontrole procedur rekrutacyjnych w Bułgarii, na Litwie i w Polsce pozwalają stwierdzić, że rekrutacja personelu nie była prowadzona według przejrzystych procedur oraz że akta osobowe nie zawierały żadnych informacji w kwestii stosowanych procedur ani dokumentacji dotyczącej doboru tego personelu. Na Litwie, w kilku przypadkach, okazało się, że o stanowisko w Agencji SAPARD ubiegała się tylko jedna osoba, a testy pozwalające na dobór personelu były rutynowo niszczone po ich sprawdzeniu. Nie istnieje zatem żadna przejrzysta procedura, gwarantująca dobór wykwalifikowanej kadry jakością systemów zatwierdzaną przez Komisję.

70. Składający wnioski o finansowanie projektów muszą spełniać standardy zdrowotne i środowiskowe, zarówno przed rozpoczęciem realizacji projektu, jak i po jej ukończeniu. Jako część swoich decyzji o zdecentralizowaniu zarządzania pomocą, Komisja zaakceptowała krajowe kontrole zgodności ze standardami jakości, zdrowotnymi i środowiskowymi, bez dokonania przeglądu, kto kontrolował dany obszar, w jaki sposób i kiedy. Komisja nie wymagała od krajów objętych programem SAPARD przedstawienia takich informacji jako części procedur SAPARD. Jediną kontrolą wymaganą przez Komisję i faktycznie przeprowadzoną przez Agencję SAPARD była kontrola posiadania certyfikatów wydanych przez właściwą instytucję publiczną.

71. W Rumunii certyfikaty zgodności ze standardami zostały wydane przez agencję ds. środowiska oraz agencję odpowiedzialną za kontrolę higieny i zdrowia. Ani władze rumuńskie ani też Komisja nie przeprowadziły oceny podstawy, na której certyfikaty te były wydawane. Po przeprowadzeniu kontroli Trybunał stwierdził, że przedmiot i sposób takiej kontroli nie były udokumentowane. Sprawozdania z inspekcji projektów SAPARD nie zawsze były dostępne, a jeśli były, nie podawały żadnych szczegółów przeprowadzanych kontroli.

72. W Bułgarii władze krajowe przeprowadzają kontrole dotyczące spełniania przez przedsiębiorstwo i przez projekt wymogów w zakresie standardów środowiskowych, sprawdzając fakt posiadania decyzji wydanej przez lokalny komitet. Decyzja taka opiera się wyłącznie na informacjach dostarczanych przez beneficjenta, zaś kontrole w miejscu realizacji projektu, które mogłyby je zweryfikować, nie są prowadzone.

73. Nie były dostępne żadne informacje ani ze strony Komisji ani władz krajowych w sprawie zakresu kontroli środowiskowych prowadzonych w krajach objętych programem SAPARD. W celu oceny, czy przedmiot i sposób kontroli były wystarczające, Trybunał wnioskował o spotkania z przedstawicielami instytucji przeprowadzających takie inspekcje. W Polsce szczegóły te nie zostały dostarczone i w związku z tym Trybunał nie może przedstawić swojej opinii o wprowadzaniu przez Polskę zgodności z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, tak jak jest to przewidziane w rozporządzeniu w sprawie programu SAPARD.

74. Na Litwie i w Bułgarii kontrole standardów dla działania „inwestycje w gospodarstwach rolnych” były prowadzone przez właściwą agencję wyłącznie przed zatwierdzeniem projektu, ale

(1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1266/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. (Dz.U. L 161 z 26.6.1999) w sprawie koordynacji pomocy dla państw kandydujących w ramach strategii przedakcesyjnych, załącznik I pkt iii).

już nie po jego ukończeniu. Jest istotne, aby prowadzić kolejne kontrole i wydawać certyfikaty w uzasadnionych przypadkach, co zapewni, że standardy krajowe i UE będą faktycznie spełnione przed ukończeniem realizacji projektu.

75. Dlatego też, w przypadku jednego projektu kontrolowanego na Litwie w miejscu jego realizacji, Trybunał stwierdził nieodpowiednie magazynowanie obornika, z wynikającym z tego faktu ryzykiem przesiąkania azotanów do gruntu i tym samym niespełnienia standardów UE. W miejscu tego projektu przeprowadzono kontrolę przed jego zatwierdzeniem, ale od tego czasu pogłowie bydła w tym gospodarstwie znacznie wzrosło. Nie przeprowadzono wymaganych w programach SAPARD kontroli przed dokonaniem płatności w celu zapewnienia, że standardy środowiskowe były przestrzegane.

76. Problemy w zakresie zgodności ze standardami higieny i zdrowia wystąpiły również w Polsce. W przypadku jednego z projektów sprawdzanych przez Trybunał, obejmującego zakup nowego sprzętu dla zakładu przetwórstwa mlecznego, w sprawozdaniu w sprawie postępu w kierunku spełniania standardów UE sporządzonym przez organy weterynaryjne stwierdzono, że zakład spełnia standardy w 74 %. Sprawozdania tego nie wzięto pod uwagę. Innych kontroli nie przeprowadzono po ukończeniu projektu i wypłaceniu funduszy, mimo że obecny w polskim programie wymóg spełniania standardów UE przez przedsiębiorstwo jako całość nie został faktycznie spełniony.

#### **a odnośne przepisy krajowe były sprzeczne z programem SAPARD**

77. Tuż po zatwierdzeniu systemów Komisja dokonała na rzecz krajów objętych programem SAPARD płatności zaliczkowych, które mogły być wykorzystane jako kapitał obrotowy. Ze względu na czas potrzebny do rozpoczęcia dokonywania płatności na rzecz beneficjentów (patrz: pkt 16), płatności zaliczkowe pozostały w dużym stopniu niewykorzystane w pierwszym roku realizacji programu SAPARD. Wymogiem Komisji było uzyskanie dla takich kwot normalnych warunków komercyjnych, które gwarantowałyby wystarczający poziom zabezpieczenia. Trybunał stwierdził, że nie było tak w istocie w 3 z 4 skontrolowanych krajów, gdzie zastosowano zasady krajowe, gdyż można było uzyskać wyższe oprocentowanie przy takim samym poziomie zabezpieczenia.

78. W Bułgarii poproszono różne banki komercyjne o przedstawienie ofert warunków w celu wyboru banku, który obsługiwałby konta programu SAPARD. Po dokonaniu przez Komisję płatności zaliczkowych władze bułgarskie ulokowały niewykorzystane fundusze na lokatach terminowych. Taka najlepsza praktyka nie została zastosowana na Litwie, w Polsce i Rumunii, gdzie ustawodawstwo krajowe zobowiązywało władze do ulokowania funduszy w Banku Narodowym. Banki te oferowały niższe oprocentowanie niż banki komercyjne, a fundusze nie mogły zostać ulokowane na lokatach terminowych.

79. Największą różnicę stwierdzono w Rumunii, gdzie można było zaoszczędzić około 650 000 euro do końca 2003 r., jeśli do niewykorzystanych funduszy Wspólnoty zostałoby zastosowane wyższe oprocentowanie. Zauważono również problemy w innych krajach, na przykład w Polsce, gdzie odsetki lokowano na subkoncie, które było nieoprocentowane.

80. W krajach objętych programem SAPARD zaobserwowano różne praktyki, a Komisja nie zapewniła, aby najlepsze praktyki były stosowane we wszystkich dziesięciu krajach.

#### **PROBLEMY Z REALIZACJĄ W KRAJACH OBJĘTYCH PROGRAMEM SAPARD**

##### **Brak środków własnych i trudności z pozyskaniem kredytów wśród potencjalnych beneficjentów**

81. W przypadku projektów, które nie generują znaczących dochodów netto (takich jak drogi lokalne), współczynnik pomocy wynosi do 100 %, ponieważ infrastruktura jest koniecznym warunkiem wstępnym wszelkiego rozwoju na obszarach wiejskich. Otrzymano duże liczby zgłoszeń takich projektów, a wysoki współczynnik finansowania pomocy stanowi jedną z zasadniczych przyczyn tego sukcesu. W przypadku wszelkich innych projektów, ponieważ współczynnik pomocy jest zredukowany do 50 %, beneficjenci muszą sfinansować co najmniej 50 % kosztów projektu ze środków własnych lub z pożyczek.

82. Płatności na rzecz beneficjentów w ramach programu SAPARD muszą opierać się na deklaracjach poniesionych wydatków. Oznacza to, że muszą oni dokonać wstępnego finansowania tych wydatków, często na okres kilku miesięcy, czyli na czas przetworzenia przez Agencję SAPARD wniosku o płatność i dokonania wypłaty. Uciążliwe procedury administracyjne znacznie wydłużyły ten termin (patrz: pkt 93).

83. Badanie przeprowadzone przez Agencję SAPARD wśród rolników i doradców rolnych w Polsce dotyczyło głównych przeszkód w składaniu wniosków o pomoc w ramach programu SAPARD (<sup>1</sup>). Pokazało ono, że największymi trzema trudnościami były: wysoki koszt kredytów bankowych, wymóg finansowania wstępnego i brak środków własnych na inwestycję. Zapotrzebowanie na pomoc w ramach SAPARD jest jednak wysokie, o czym może świadczyć sukces polskiego krajowego programu pomocy, w ramach którego Państwo udziela rolnikom pożyczki do wysokości 80 % kosztów projektu. W 2002 r. ponad 24 000 rolników uzyskało wsparcie w ramach tego programu, czyli dziesięciokrotnie więcej niż w ramach programu SAPARD (<sup>2</sup>).

84. Główne problemy składających wnioski to zabezpieczenie wstępnego finansowania i pozyskanie pozostałych funduszy. Dzieje się tak głównie z powodu braku kapitału obrotowego i inwestycyjnego, w połączeniu z restrykcyjną polityką kredytową banków, zaostrzoną dodatkowo słabo rozwiniętym rynkiem nieruchomości i systemem bankowym. Jest to problem powszechny we wszystkich krajach objętych programem SAPARD i stanowi jedno z wąskich gardeł realizacji programu SAPARD oraz jedną z głównych przyczyn niższego od oczekiwanego poziomu realizacji programu. Sam program SAPARD nie obejmuje możliwości rozwiązania tego problemu, a kraje próbowały go rozwiązać we własnym zakresie na różne sposoby.

(<sup>1</sup>) „Opinie dotyczące programu działania 2 programu SAPARD wyrażone przez Ośrodki Doradztwa Rolniczego i potencjalnych beneficjentów programu”, Warszawa, dnia 30 listopada 2002 r.

(<sup>2</sup>) Podpisano 2 377 kontraktów z rolnikami w okresie wrzesień 2002 – listopad 2003.

85. Władze bułgarskie były zdania, że program kredytowy pomoże rozwiązać takie problemy, ułatwiając tym samym realizację programu SAPARD. W związku z tym zatwierdzono program, który miał zapewniać kredyty dla beneficjentów programu SAPARD, a w budżecie krajowym na 2003 r. przeznaczono na niego 60 mln euro. O programie tym powiadomił Komisję w czerwcu 2003 r. bułgarski minister rolnictwa. W swojej odpowiedzi z lipca 2003 r. Komisja stwierdziła, że według jej opinii program taki mógł zawierać pewne elementy pomocy państwowej oraz że w takim przypadku wymagane byłyby pewne zmiany, które zapewniłyby przestrzeganie zasad konkurencji<sup>(1)</sup>. Oprócz pisemnego kwestionowania szczegółów programu bułgarskiego, nie dostarczono żadnego pilnego wsparcia lub doradztwa i ostatecznie Bułgaria wycofała ten wniosek. W ten sposób 60 mln euro przeznaczone na rozwiązanie kluczowego problemu w realizacji programu SAPARD nie zostało wykorzystanych, ponieważ Komisja nie podjęła aktywnych działań w tym kierunku.

86. Inne kraje już wprowadziły podobne programy, które jednak nie zostały zbadane przez Komisję. Władze litewskie na przykład uruchomiły fundusz gwarancyjny, który wydaje gwarancje pożyczek dla potencjalnych beneficjentów programu SAPARD (i innych programów). Elementy tego programu można również uznać za pomoc państwową.

87. Samorządy rumuńskie napotkały poważne trudności w dokonywaniu płatności na rzecz wykonawców, ponieważ odnośnie kwoty były często wyższe niż całe ich roczne budżety. Ustanowione zasady uniemożliwiały Agencji SAPARD bezpośrednie dokonywanie płatności faktur wystawianych przez wykonawców. W podobnej sytuacji litewska Agencja SAPARD dokonywała takich płatności bezpośrednio na rzecz samorządów, łamiąc tym samym zasady programu SAPARD na kwotę około 1 mln euro<sup>(2)</sup>.

88. W celu zmniejszenia obciążeń finansowych związanych z finansowaniem wstępnym przez beneficjenta, Litwa i Rumunia dokonywały płatności okresowych na rzecz beneficjentów w miarę postępu prac. Praktyka ta nie była stosowana we wszystkich krajach, ponieważ uważano, że większa ona obciążenia pracy administracyjnej.

89. Dodatkowym problemem, który pojawił się w Rumunii, jest zobowiązanie samorządów do ponoszenia kosztów utrzymania po ukończeniu projektu, co jest warunkiem kwalifikacji do danego działania. Większość projektów dotyczyła budowy dróg, a rzeczywisty rozmiar tego przyszłego zobowiązania do utrzymania nie został właściwie oszacowany przez samorządy lub zbadany przez Agencję SAPARD. Nie były znane nawet szacunkowe dane, a zapytane przez kontrolerów Trybunału samorządy nie były w stanie podać racjonalnych danych szacunkowych lub wskazać realnego sposobu finansowania tych kosztów w ramach

ograniczonych budżetów. Większość samorządów uznała kwestię utrzymania za drugorzędną. Ważniejszą sprawą było uzyskanie zatwierdzenia projektu. Dlatego też obecny system w Rumunii nie gwarantuje trwałości inwestycji, co jest jego główną słabością.

90. Komisja nie zidentyfikowała takich problemów w realizacji programu i dlatego też nie mogła ich rozwiązywać w spójny sposób. Ponieważ sam program SAPARD nie obejmuje środków na ich rozwiązanie, stosowano prowizoryczne rozwiązania. W rezultacie kraje objęte programem SAPARD przyjęły różne praktyki, niektóre dobre, inne sprzeczne z ustanowionymi przepisami.

### **Uciążliwe procedury administracyjne**

91. Po pierwszych dziewięciu miesiącach realizacji programu SAPARD w Polsce, otrzymano 977 wniosków, z czego odrzucono 472 (48 %). Analiza tych danych pokazała, że głównym powodem odrzucenia było niewłaściwe przygotowanie wniosków. Trudności związane są głównie z dużą liczbą dokumentów, które należy przedłożyć, oraz trudnością w ich uzyskaniu. Identyfikowany problem stwierdzono w Bułgarii, co można zilustrować na przykładzie jednego z projektów, którego przegląd dokonał Trybunał. W przypadku tego względnie prostego projektu, obejmującego zakup kombajnu zbożowego i pług, liczba stron dokumentacji wniosku wyniosła 2 477, a dokumentacji wniosku o płatność 601 stron. Konieczność złożenia niektórych dokumentów nie zawsze jest jasna i na pewno istnieje potrzeba uproszczenia procedur i zwolnienia beneficjentów z takich obciążeń, co z kolei pozwoli na przyspieszenie realizacji programu.

92. Innym przykładem takiej sytuacji jest stwierdzenie przez Agencję SAPARD niekompletności wniosku – beneficjenci mają szansę na dostarczenie brakujących dokumentów. Terminy obowiązujące dla tego zadania są często niewystarczające. Dlatego też wniosek zostaje odrzucony. Na przykład w przypadku projektu modernizacji drogi lokalnej w Polsce we wniosku brakuowało jednego dokumentu. Dokument ten, plan budżetu na rok następny, wymagał zwołania posiedzenia rady samorządu, które nie mogło się odbyć w dopuszczalnym terminie. Projekt został odrzucony.

93. Terminy przetwarzania wniosków także zniechęcają potencjalnych wnioskodawców. Opóźnienia w przetwarzaniu wniosków o płatności dodatkowo wydłużają okres finansowania wstępnego i odstraszały potencjalnych beneficjentów.

94. W wizytowanych krajach okres od złożenia wniosku o płatność do dnia faktycznej płatności wynosi od dwóch do trzech miesięcy. Oprócz terminu oceny wniosku o płatność, termin całkowity obejmuje również czas oczekiwania po przygotowaniu polecenia płatności. W Polsce pewien rolnik musiał czekać prawie sześć miesięcy na zwrot kosztów, ponieważ ukończył projekt przed przewidywaną datą jego zakończenia podaną we wniosku. Urzędnicy polscy stwierdzili, że nie mogą przyjąć wniosku o płatność przed przewidywaną datą.

95. We wszystkich przypadkach, w których Trybunał stwierdził, że procedury są przyczyną trudności w realizacji programu, kraje objęte programem SAPARD stosowały procedury bardziej rygorystyczne niż wymagała tego Komisja. Zarządzenie krajowe nie poradziło sobie z rozwiązaniem tych problemów, spowodowanych często na skutek sztywnej i zbędnej biurokracji, które

(1) Górny limit 50 % pomocy publicznej ze wszystkich źródeł nie może zostać przekroczony. Ponieważ Bułgaria zastosowała wskaźnik 50 %, wszelkie dotacje w ramach programu przekroczyłyby ten limit.

(2) Stan na dzień 31 marca 2003 r.

stanowiły przeszkodę w realizacji programu SAPARD. Co więcej, nie stosowano najlepszych praktyk, co nie pozwoliło na szybszą realizację programu SAPARD.

### **spowodowały w rezultacie, że jedynie silni beneficjenci otrzymali wsparcie**

96. Ze względu na wymóg wstępnego finansowania projektów przez beneficjentów i uciążliwe procedury administracyjne, system SAPARD promuje jednostki o mocniejszej pozycji finansowej i lepiej zorganizowane, posiadające wystarczający kapitał lub dostęp do pożyczek. W przypadku mniejszych gospodarstw i firm, które największy wysiłek muszą włożyć w to, by spełnić normy, zmodyfikować i zwiększyć efektywność produkcji, stanowi to główną przeszkodę.

97. Na podstawie obserwacji 13 gospodarstw wizytowanych przez Trybunał w czterech krajach kontrolerzy stwierdzili, że rolnicy na ogół zapewniali wstępne finansowanie projektów i wkładów własnych ze środków własnych, na co nie mogli sobie pozwolić inni, biedniejsi rolnicy. W szczególności sytuacja taka miała miejsce na Litwie, gdzie taki właśnie sposób finansowania był elementem kluczowym, pozwalającym wszystkim wizytowanym rolnikom beneficjentom na uzyskanie pomocy na realizację więcej niż jednego projektu.

### **KOMISJA MUSI PODJĄĆ DZIAŁANIA Z POWODU**

#### **braku odpowiednich przepisów i procedur kontrolnych, które spowodowały niewłaściwe wykorzystanie środków**

98. Zasady programu SAPARD pozwalają na zaliczenie do kosztów projektu kosztów ogólnych do wysokości 12 % łącznych kosztów kwalifikowalnych<sup>(1)</sup>. Koszty te mogą obejmować honoraria architektów, inżynierów i konsultantów, opłaty za czynności prawne, studia wykonalności oraz nabycie patentów i licencji do przygotowania i realizacji projektu. Do chwili obecnej naliczane koszty ogólne stanowiły głównie koszty sporządzenia biznesplanu beneficjenta. Najwyższe kwoty stwierdzono w Bułgarii i na Litwie, gdzie odnośne kwoty wypłacone przez UE do końca 2003 r. są szacowane przez Trybunał na 700 000 euro. W innych krajach za biznesplany naliczono bardzo małe kwoty. Sama ta różnica w kwotach naliczanych w różnych krajach powinna spowodować zbadanie tej kwestii przez Komisję.

99. Ryzyko związane z tymi kosztami jest wysokie, w szczególności w przypadku kosztów doradztwa w sporządzaniu biznesplanów, ponieważ nie istnieje żaden bezpośredni związek pomiędzy kosztem projektu (sprzętu itp.) i przygotowaniem biznesplanu, niezależnie, czy odnosi się on do małej, czy dużej inwestycji. Oparcie zwrotu kosztów na wskaźniku procentowym projektu, nie zapewnia ekonomicznego wykorzystania środków.

<sup>(1)</sup> Bułgaria zredukowała koszty ogólne przygotowania biznesplanów do 5 %, a Rumunia w niektórych przypadkach (dla projektów nieobejmujących budownictwa i tylko dla dwóch działań) do 3 % lub 5 % w zależności od działania.

Ryzyko jest dodatkowo zwiększone, gdyż przepisy dopuszczają pokrycie tych kosztów w gotówce. Podczas kontroli Trybunału stwierdzono, że pomimo tego ryzyka kontrole takich kosztów były niewystarczające. Nie było zazwyczaj żadnego uzasadnienia lub wytłumaczenia naliczonych kwot i nie przeprowadzono żadnej kontroli, czy koszty te poniesiono w odniesieniu do dostarczonych usług lub czy w ogóle usługi te zostały dostarczone. Procedura ta sprowadziła się do zwykłego stwierdzenia, że kwota maksymalna nie została przekroczona, a odnośna dokumentacja poświadczająca (faktura i dowód wpłaty) została załączona.

100. Dlatego też bułgarska Agencja SAPARD powiadomiła Komitet Monitorujący w 2003 r., że „istniały przypadki beneficjentów przedstawiających fałszywe faktury od dostawców, zwłaszcza na usługi konsultacyjne”. Trybunał uważa, że limit 12 % jest zbyt wysoki, jeśli beneficjent nie ma obowiązku przedstawienia dalszych wyjaśnień, że powinno się określić stałą maksymalną kwotę przeznaczoną na sporządzenie biznesplanu oraz że należy aktywnie zachęcać beneficjentów do korzystania z bezpłatnych lub tańszych usług świadczonych przez rolnicze służby doradcze w ich własnych krajach, rozwijane za pomocą funduszy PHARE.

101. Trybunał zidentyfikował problemy w kilku projektach, których dokonał przeglądu. Na przykład istniały przypadki, w których beneficjenci składali wniosek o finansowanie drugiego projektu, w którym ponownie ujmowali koszty biznesplanu, mimo że drugi plan był prawie identyczny z pierwszym. Były nawet przypadki, w których drugi projekt był po prostu rozszerzeniem projektu pierwotnego oraz w których koszty biznesplanu przekraczały koszty zaliczone do kosztów pierwszego projektu. We wszystkich przypadkach kwoty przedstawione na fakturach zostały wypłacone przez Agencje SAPARD bez dalszej analizy.

102. W jednym przypadku koszty ogólne przygotowania biznesplanu (15 400 euro) zostały wypłacone firmie konsultingowej, której właścicielką była żona dyrektora firmy otrzymującej pomoc z programu SAPARD. Była ona również przedstawicielką tej firmy i mogła tym samym podpisać w imieniu firmy zatwierdzenie biznesplanu dostarczonego przez jej własną firmę konsultingową. Polecenie płatności zostało podpisane przez jej męża. Podczas wizytacji projektu przez Trybunał w miejscu jego realizacji beneficjent nie mógł wykazać, że wypłacona kwota była uzasadniona dostarczonymi usługami. Dodatkowo, nie zastosowano się do obowiązujących przepisów zamówień (patrz: pkt 108). Bułgarska Agencja SAPARD zatwierdziła i wypłaciła koszty w całej kwocie.

103. Pomimo przypadków zidentyfikowanych przez Trybunał, Komisja nie uznała za konieczność zmiany zasad. Nie odniosła się do tego aspektu ani w kontrolach *ex-ante*, ani w kontrolach sprawdzających, a zidentyfikowane słabe punkty nie zostały wykryte przez kontrole ze strony Bułgarii lub Komisji<sup>(2)</sup>. Przykłady te pokazują, że zasady i kontrole programu SAPARD nie zapobiegają zatwierdzeniom i płatnościom zawyżonych faktur.

<sup>(2)</sup> Ponieważ koszty zwrócono w 2002 r., Komisja już przeprowadziła kontrolę zgodności rozliczeń.

**oraz braku pewności, że przepisy stosowane dla zamówień w sektorze prywatnym zapewniają właściwe wykorzystanie środków**

104. Około 60 % funduszy programu SAPARD jest wykorzystywanych w oparciu o procedury zamówień w sektorze prywatnym. Oprócz zasady ogólnej dotyczącej przestrzegania zasad należytego zarządzania finansowego, stosowane zasady są proste. Wymagają one od beneficjenta uzyskania co najmniej trzech ofert dotyczących kosztów wszelkich usług, dostaw i prac, których wartość przekracza 10 000 euro. Te same zasady stosują się również do dużych projektów, których wartość może sięgać do 5 mln euro w przypadku inwestycji w zakładach przetwórczych.

105. Trybunał stwierdził, że pomimo dużej wysokości odnośnych kwot przeprowadzone kontrole nie były wystarczające. Nie skontrolowano, czy oferty są porównywalne i czy wybrano najlepszą ofertę. Za wyjątkiem Bułgarii, gdzie podejmowano wstępne działania w tym kierunku, nie istniały żadne porównania z cenami referencyjnymi, które pozwoliłyby na ograniczenie pomocy w ramach SAPARD, jeśli wnioski dotyczyłyby bezzasadnych kosztów. Kontrole Komisji nie odniosły się do tej kwestii. To, że kontrole takie są potrzebne, obrazują podane poniżej ustalenia kontroli.

106. Analiza Trybunału w zakresie ofert przedstawionych w przypadku 34 projektów wykazała, że w większości przypadków trzy oferty nie były porównywalne i tym samym nie miały większej lub żadnej wartości<sup>(1)</sup>. Od beneficjentów nie wymaga się określenia na piśmie szczegółów planowanej inwestycji. W związku z tym z zasady otrzymywano oferty na różne specyfikacje sprzętu lub w ogóle bez takich specyfikacji, a różnice cen były duże. Dodatkowo oferty nie zawsze zawierały informacje dotyczące czynników decydujących o wyborze oferty przez beneficjenta. W przypadkach, w których oferty były porównywalne, oferta najtańsza nie zawsze była wybierana, przy czym nie przedstawiano żadnego wyjaśnienia lub uzasadnienia takiego stanu rzeczy. W większości przypadków niemożliwa była analiza, czy zaakceptowano najlepszą ofertę, i tym samym zapewnienie należytego zarządzania finansowego, w szczególności ekonomii oraz opłacalności.

107. Około połowy beneficjentów wizytowanych przez Trybunał potwierdziło, że procedura trzech ofert nie miała znaczenia, ponieważ wiedzieli oni z wyprzedzeniem, jaki sprzęt zamierzają kupić. Pozostałe dwie oferty pozyskiwano, aby spełnić wymóg. Na przykład w przypadku projektu SAPARD obejmującego kupno traktora w Polsce beneficjent zdecydował wcześniej, jaki traktor chce kupić i od kogo. Aby spełnić wymóg trzech ofert, uzyskał on dalsze dwie identyczne oferty<sup>(2)</sup>, które okazały się pochodzić z różnych punktów sprzedaży innej firmy. Nie uznał za właściwe uwzględnienia właśnie tych ofert, ponieważ nie zapewniały one serwisu posprzedażnego w przyszłości.

(1) Spośród projektów badanych przez Trybunał, w 34 z nich zastosowano się do przepisów w sprawie zamówień w sektorze prywatnym, w 23 przypadkach oferty były nieporównywalne.

(2) Tym samym piśmem i fioletowym atramentem.

108. Niekiedy nie uzyskiwano trzech ofert. W Bułgarii procedury tej nie stosowano w odniesieniu do kosztów ogólnych, podczas gdy w innych krajach była ona stosowana. W Polsce stwierdzono kilka przypadków, w których jedna inwestycja została podzielona na kilka mniejszych, każda o wartości poniżej 10 000 euro, unikając w ten sposób stosowania procedury. W innych przypadkach różne pozycje o wartości wyższej niż 10 000 euro każda, ujmowane były w jednej ofercie.

109. Słabe punkty zidentyfikowane przez Trybunał nie zostały wykryte przez kontrole Komisji ani przez jej system informacji wspomagający zarządzanie. Dlatego też Komisja nie odniosła się do różnych praktyk zaobserwowanych w różnych krajach. Przykłady pokazują, że przepisy i kontrole programu SAPARD nie zapobiegają zatwierdzeniom i płatnościom zawyżonych faktur. Wymagane są ulepszone przepisy i kontrole, w szczególności dla większych projektów, zarówno ze strony kraju objętego programem SAPARD, jak również ze strony Komisji.

#### WNIOSKI I ZALECENIA

110. Komisja nie wykorzystwała czasu dostępnego przed przyjęciem przez Radę rozporządzenia w sprawie programu SAPARD na przygotowanie szczegółowych zasad i przepisów realizacji programu. Dlatego też, po przyjęciu przez Radę rozporządzenia, ich zapewnienie zajęło dużo więcej czasu niż było to konieczne.

111. Po ich przyjęciu w listopadzie 2000 r., rozpoczęcie realizacji programu SAPARD zależało od czasu potrzebnego krajom na stworzenie systemów. Komisja i kraje objęte programem SAPARD nie przeprowadziły analizy, dlaczego proces ten był szybszy w niektórych krajach i wolniejszy w innych.

112. Uciążliwe procedury administracyjne w zainteresowanych krajach, bardziej rygorystyczne niż przewidziano w przepisach programu SAPARD, stanowiły przeszkodę w skutecznej i efektywnej realizacji programu.

— Komisja powinna, dla nowych programów wydatków, wykrzystać czas dostępny przed przyjęciem przez organ ustawodawczy podstawy prawnej na wypracowanie szczegółowych procedur realizacji,

— Komisja powinna przeprowadzić analizę doświadczeń zdobytych podczas realizacji nowych programów, zaś w przypadku programu SAPARD w szczególności, podczas tworzenia systemów zdecentralizowanych, aby przygotować się do podobnych operacji w przyszłości.

113. Zastosowanie przez Komisję systemu zarządzania zdecentralizowanego spowodowało, że nie identyfikowała ona aktywnie problemów w realizacji programu, nie dostarczyła wsparcia w ich rozwiązywaniu ani nie przeprowadziła kontroli wyników. Co więcej, zasoby ludzkie były ograniczone. Ze względu na ten fakt najlepsze praktyki nie były stosowane we wszystkich krajach i nie zapobieżono praktykom o działaniu przeciwnym do zamierzonego, z których wszystkie stanowiły przeszkodę w szybszej, acz wciąż bezpiecznej realizacji programu SAPARD.



— Nawet w przypadku zarządzania zdecentralizowanego Komisja powinna zapewnić, aby najlepsze praktyki były realizowane we wszystkich krajach, a do wykonania tego zadania przeznaczane były wystarczające zasoby.

114. Wnioski Komisji do władzy budżetowej nie były oparte na wiarygodnych i realnych prognozach budżetowych dotyczących realizacji.

— Życzeniem Komisji może być pokazanie krajom, że jest przekonana co do ich możliwości w zakresie realizacji programu SAPARD, jednak wola polityczna nie może być przekładana na nierealistyczne prognozy budżetowe.

115. Pozytywnym efektem programu SAPARD jest stworzenie i funkcjonowanie w krajach objętych programem SAPARD struktur i systemów, które jeszcze kilka lat temu tam nie istniały. Kluczowe elementy tych systemów zostaną wykorzystane do zarządzania funduszami UE po przystąpieniu tych krajów do UE.

116. Wstępne zatwierdzenie systemów oparte na wynikach kontroli ze strony krajów objętych programem SAPARD i ze strony Komisji, zapewniło powstanie należycie określonych systemów z kluczowymi elementami kontroli, przynajmniej na papierze, zanim można było dokonać jakichkolwiek płatności. Jest to dobra praktyka. Niemniej jednak Państwa Członkowskie mogą wprowadzić nowe ustawodawstwo nieprzewidujące tego typu wstępnych kontroli systemu.

— Komisja powinna rozważyć, czy kontrole *ex-ante* i wstępne zatwierdzenia nowych systemów finansowych i zarządzania przed wypłatą środków byłyby również dobrą praktyką dla Państw Członkowskich.

117. Ze względu na niski poziom wydatków w okresie przedakcesyjnym, wkład w osiągnięcie celów określonych w rozporządzeniu w sprawie programu SAPARD był nieznaczny dla 8 z 10 krajów beneficjentów.

118. Pierwsze wyniki ukończonych projektów pokazują, że fundusze z zasady zostały wykorzystane na projekty zwiększające produkcję rolną, a nie na projekty podnoszące jakość produkcji rolnej (spełnianie norm jakościowych i sanitarnych oraz ochrona środowiska).

— Komisja powinna odnieść się do tego braku równowagi i zapewnić, aby fundusze SAPARD zostały wykorzystane na realizację projektów, których głównym celem będzie

poprawa standardów zakładów przetwórczych lub gospodarstw jako całości.

119. Trybunał stwierdził, że przepisy i kontrole dotyczące zamówień w sektorze prywatnym i kosztów ogólnych były niewystarczające. Skuteczne kontrole zapobiegające zatwierdzeniom i płatnościom zawyżonych faktur nie zostały przeprowadzone. Zauważono również niewystarczającą kontrolę zgodności ze standardami higieny i środowiska.

— Komisja powinna odnieść się do takich braków w zakresie przepisów i skutecznych kontroli.

120. Kluczowym problemem w realizacji programu był brak środków własnych i trudności w uzyskaniu kredytu wśród potencjalnych beneficjentów. Mimo że program SAPARD oferuje wiele środków, nie obejmuje on możliwości zaradzenia temu problemowi.

— Dla podobnych operacji w przyszłości Komisja powinna uprościć program SAPARD poprzez jego ograniczenie do trzech lub czterech działań kluczowych. Komisja powinna zbadać, czy w tym przypadku system pożyczek i gwarancji mógłby zastąpić lub uzupełnić istniejące środki, w celu rozwiązania problemu z finansowaniem projektów.

121. A zatem: „Czy programem SAPARD zarządzano właściwie?” Odpowiedź brzmi: jakość zarządzania była różna. Z jednej strony program SAPARD pozwolił krajom na zdobycie praktycznego doświadczenia w zarządzaniu systemem pomocy UE, którego siłą napędową była Komisja. Z drugiej strony nie był to cel główny programu SAPARD, a nie osiągnięto ustalonych celów kluczowych, takich jak wsparcie w przyjmowaniu *acquis* Wspólnoty, w szczególności odnoszącego się do standardów środowiskowych i zdrowotnych. Było to skutkiem opóźnień w realizacji programu, których można było uniknąć; w konsekwencji te kraje, które przystąpiły do UE w 2004 r., nie miały możliwości zapewnienia pomocy w ramach zatwierdzonych działań, zaplanowanej przez organ ustawodawczy przez okres około 4,5 lat, od początku 2000 r. do maja 2004 r. Dodatkowo, do początku 2004 r., ze względu na opóźnienia w uruchamianiu systemów, nie wdrożono pełnego zakresu zaprogramowanych działań (w tym programu rolnośrodowiskowego). Komisja nie doceniła wagi trudności, na które napotkali beneficjenci podczas finansowania projektów. Problem ten powinien być zostać zidentyfikowany na wczesnym etapie i powinny być zostać przedstawione rozwiązania w celu zapewnienia, aby dostępna pomoc miała maksymalny efekt wśród wszystkich docelowych beneficjentów.

Sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 26 maja 2004 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego  
Juan Manuel FABRA VALLÉS  
Prezes

## ZAŁĄCZNIK I

## Zestawienie wkładu UE w okresie 2000–2003 z podziałem na kraj i główny typ beneficjenta oraz działania

Państwo	Wkład UE za okres 2000–2003 <sup>(1)</sup>	Podział ze względu na główny typ beneficjenta i działanie					(w mln euro)	
		Spoleczności lokalne Działanie: rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich	Zakłady przetwórstwa Działanie: poprawa przetwórstwa i wprowadzenie do obrotu artykułów rolnych i rybnych	Rolnicy Działanie: inwestycje w gospodarstwach rolnych	Różne Działania: program rolnostowiskowy, leśnictwo, zalesianie	Różne Działania: rozwój i różnicowanie działalności gospodarczej, wsparcie techniczne, szkolenia i inne		
Bulgaria	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3		
Republika Czeska	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3		
Estonia	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7		
Węgry	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1		
Łotwa	91,7	5,5	25,2	32,0	5,3	23,7		
Litwa	125,2	18,2	39,1	51,2	3,2	13,5		
Polska	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1		
Rumunia	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9		
Słowacja	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8		
Słowenia	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8		
<b>Ogółem</b>	<b>2 183,0</b>	<b>653,3</b>	<b>593,9</b>	<b>474,4</b>	<b>92,4</b>	<b>369,1</b>		
%	100 %	30 %	27 %	22 %	4 %	17 %		

(1) Łączne środki na zobowiązania.

Zródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, grudzień 2003 r.

## ZAŁĄCZNIK 2

## Lista skontrolowanych projektów

D 1 — Inwestycje w gospodarstwach rolnych

D 2 — Poprawa przetwórstwa i wprowadzenia do obrotu artykułów rolnych i rybnych

D 3 — Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich

## BUŁGARIA

Nr próby	Działanie			Opis projektu	Wizyta na miejscu <sup>(1)</sup>	Kontrola zasadności <sup>(2)</sup>	Kontrola zgodności <sup>(3)</sup>
	D 1	D 2	D3 <sup>(4)</sup>				
1	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże, w tym ciągnika	v	v	v
2	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże, w tym kombajnu zbożowego	v	v	v
3	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże, w tym kombajnu zbożowego	v	v	v
4		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego	v	v	v
5		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu mleczarskiego	v	v	v
6		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego	v	v	v
7		v		Zakup nowych urządzeń do winiarni	v	v	
8	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże, w tym kombajnu zbożowego	v	v	
9	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże, w tym kombajnu zbożowego		v	
10	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże, w tym kombajnu zbożowego		v	
11		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego		v	
12		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa owoców i warzyw		v	
13	v			Budowa magazynów i zakup silosu do gospodarstwa uprawiającego zboże		v	
14	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże, w tym kombajnu zbożowego		v	

<sup>(1)</sup> Wizyta na miejscu w celu spotkania się z końcowym beneficjentem i przeprowadzenia kontroli projektu.

<sup>(2)</sup> Badanie ewidencji w celu sprawdzenia kosztów ogólnych, głównych zasad zamówień, celu oraz innych kluczowych kwestii dotyczących projektu.

<sup>(3)</sup> Badanie ewidencji w celu sprawdzenia, czy systemy nadzoru i kontroli funkcjonowały w praktyce.

<sup>(4)</sup> Systemy dla działania nie były zatwierdzone, kiedy przeprowadzano kontrolę.

## LITWA

Nr próby	Działanie			Opis projektu	Wizyta na miejscu <sup>(1)</sup>	Kontrola zasadności <sup>(2)</sup>	Kontrola zgodności <sup>(3)</sup>
	D 1	D 2	D 3				
1	v			Prace modernizacyjne i zakup nowych urządzeń do gospodarstwa mleczarskiego	v	v	v
2	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże	v	v	
3	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa uprawiającego zboże	v	v	v
4	v			Zakup nowych urządzeń do fermy trzody chlewnej		v	
5	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa mleczarskiego	v	v	v
6	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa mleczarskiego		v	v
7		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego	v	v	v
8		v		Rozbudowa i zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego		v	v
9			v	Budowa sieci wodociągowej i kanalizacyjnej		v	v
10			v	Przebudowa sieci kanalizacyjnej		v	v
11			v	Budowa sieci kanalizacyjnej	v	v	
12		v		Budowa rzeźni	v		

<sup>(1)</sup> Wizyta na miejscu w celu spotkania się z końcowym beneficjentem i przeprowadzenia kontroli projektu.

<sup>(2)</sup> Badanie ewidencji w celu sprawdzenia kosztów ogólnych, głównych zasad zamówień, celu oraz innych kluczowych kwestii dotyczących projektu.

<sup>(3)</sup> Badanie ewidencji w celu sprawdzenia, czy systemy nadzoru i kontroli funkcjonowały w praktyce.

## POLSKA

Nr próby	Działanie			Opis projektu	Wizyta na miejscu <sup>(1)</sup>	Kontrola zasadności <sup>(2)</sup>	Kontrola zgodności <sup>(3)</sup>
	D 1	D 2	D 3				
1		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu mleczarskiego	v	v	v
2		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu mleczarskiego	v	v	v
3		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa owoców i grzybów	v	v	v
4		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu mleczarskiego	v	v	
5		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu mleczarskiego	v	v	
6		v		Prace budowlane i zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa drobiowego	v	v	v
7		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego		v	
8		v		Instalacja systemu wentylacji w zakładzie przetwórstwa mleczarskiego		v	
9		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa owoców		v	
10		v		Zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego		v	
11	v			Prace budowlane w gospodarstwie produkującym grzyby		v	
12	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa ogrodniczego	v	v	v
13	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa owocowego	v	v	
14	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa warzywnego		v	
15	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa mleczarskiego	v	v	v
16	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa owocowego		v	
17	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa ogrodniczego		v	
18	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa owocowego	v	v	v
19	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa owocowego	v	v	v
20	v			Zakup nowych urządzeń do gospodarstwa owocowego		v	
21			v	Budowa sieci kanalizacyjnej		v	
22			v	Modernizacja lokalnej drogi	v	v	v
23			v	Budowa sieci kanalizacyjnej	v	v	
24			v	Modernizacja lokalnej drogi		v	
25			v	Budowa sieci kanalizacyjnej	v	v	
26			v	Modernizacja lokalnych dróg	v	v	v
27			v	Budowa sieci kanalizacyjnej	v	v	v
28			v	Modernizacja lokalnej oczyszczalni ścieków		v	
29			v	Modernizacja lokalnej drogi		v	
30			v	Budowa sieci kanalizacyjnej		v	

(1) Wizyta na miejscu w celu spotkania się z końcowym beneficjentem i przeprowadzenia kontroli projektu.

(2) Badanie ewidencji w celu sprawdzenia kosztów ogólnych, głównych zasad zamówień, celu oraz innych kluczowych kwestii dotyczących projektu.

(3) Badanie ewidencji w celu sprawdzenia, czy systemy nadzoru i kontroli funkcjonowały w praktyce.

## RUMUNIA

Nr próby	Działanie			Opis projektu	Wizyta na miejscu <sup>(1)</sup>	Kontrola zasadności <sup>(2)</sup>	Kontrola zgodności <sup>(3)</sup>
	D 1 <sup>(4)</sup>	D 2	D 3				
1		v		Przebudowa zakładu przetwórstwa mięsnego	v	v	v
2		v		Przebudowa zakładu przetwórstwa mięsnego		v	
3		v		Przebudowa zakładu przetwórstwa mięsnego	v	v	
4		v		Przebudowa i zakup nowych urządzeń do zakładu przetwórstwa mięsnego	v	v	v
5		v		Przebudowa i zakup nowych urządzeń do winiarni		v	
6			v	Modernizacja lokalnej drogi		v	
7			v	Modernizacja lokalnej drogi		v	
8			v	Instalacja sieci wodociągowej	v	v	
9			v	Budowa oczyszczalni ścieków	v	v	v
10			v	Modernizacja lokalnej drogi	v	v	v
11			v	Modernizacja lokalnej drogi		v	
12			v	Modernizacja lokalnej drogi		v	
13			v	Modernizacja lokalnej drogi	v	v	v
14			v	Instalacja sieci wodociągowej		v	
15			v	Instalacja sieci wodociągowej	v	v	v
16			v	Budowa sieci wodociągowej		v	
17			v	Modernizacja lokalnych dróg	v	v	v
18			v	Modernizacja lokalnych dróg		v	
19			v	Modernizacja lokalnych dróg	v	v	
20			v	Budowa poszerzonej sieci wodociągowej	v	v	v

<sup>(1)</sup> Wizyta na miejscu w celu spotkania się z końcowym beneficjentem i przeprowadzenia kontroli projektu.

<sup>(2)</sup> Badanie ewidencji w celu sprawdzenia kosztów ogólnych, głównych zasad zamówień, celu oraz innych kluczowych kwestii dotyczących projektu.

<sup>(3)</sup> Badanie ewidencji w celu sprawdzenia, czy systemy nadzoru i kontroli funkcjonowały w praktyce.

<sup>(4)</sup> Systemy dla działania nie były zatwierdzone, kiedy przeprowadzano kontrolę.

**OGÓŁEM**

<b>76</b>	<b>24</b>	<b>24</b>	<b>28</b>		<b>42</b>	<b>75</b>	<b>33</b>
-----------	-----------	-----------	-----------	--	-----------	-----------	-----------

## ODPOWIEDZI KOMISJI

## STRESZCZENIE

I-II. Komisja z zadowoleniem przyjmuje wyniki kontroli wdrożenia instrumentu SAPARD.

Komisja uważa jednak, że końcową analizę dotyczącą wpływu programu można przeprowadzić jedynie po pełnym jego wdrożeniu.

Podczas gdy utrzymano główne elementy propozycji Komisji dotyczącej rozporządzenia 1268/1999 w sprawie SAPARD, tekst propozycji był przedmiotem ciągłych dyskusji (dotyczących linii budżetowych, w ramach których instrumenty przedakcesyjne powinny być finansowane, w tym finansowych mechanizmów wdrożeniowych) do ostatniego etapu przyjmowania rozporządzenia w sprawie SAPARD. Dopóki pozostawały niepewności prawne, Komisja nie była w stanie sporządzić końcowych przepisów dotyczących wdrożenia. Przepisy takie zostały przez Komisję przyjęte dnia 26 stycznia 2000 r.

Ujęcie przedmiotu było nowe – po raz pierwszy pomoc zewnętrzna była zarządzana w sposób zupełnie zdecentralizowany. Głównym celem SAPARD jest uczestniczenie we wdrażaniu *acquis*. Kluczową częścią tego celu jest zapewnienie zdolności administracyjnych umożliwiających wykonanie wymagających zadań w zakresie wdrażania polityki rozwoju wsi, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami. To pozostaje również zbieżne z zapotrzebowaniem Parlamentu Europejskiego wyrażonym w rezolucji Parlamentu Europejskiego towarzyszącej oświadczeniu z 1999 r., że „skuteczna ochrona finansowych interesów Wspólnoty w krajach ubiegających się o członkostwo powinna być bezwzględnie priorytetem w najbliższych kilku latach”.

Komisja jest zdania, że dostarczyła krajom objętym SAPARD wystarczającą ilość wytycznych i rad oraz że współpracowała z tymi krajami celem przygotowania ustanowienia instytucji i procedur. Dokonano tego zarówno przez szerokie wsparcie ekspertów z Państw Członkowskich w ramach układów twinningowych PHARE oraz przez ciągłą wymianę informacji w ramach seminariów i misji informacyjnych. Patrz: roczny raport Komisji na temat SAPARD za rok 2000.

III. Budżety SAPARD na lata 2000–2004 były sporządzane na podstawie najbardziej wiarygodnych z dostępnych w tym czasie informacji. Znaczące wyzwania określone potrzebą stworzenia całkowicie nowego systemu oraz brak doświadczenia na tym polu w krajach objętych SAPARD spowodowały, że wdrożenie wymagało czasu; jednak, w większości przypadków, nie trwało ono dłużej niż można było racjonalnie zakładać, mając na uwadze podobne zadania w Państwach Członkowskich. Komisja zdaje sobie doskonale sprawę z powodów, dla których stworzenie administracyjnego systemu do wdrażania SAPARD trwało dłużej w niektórych krajach.

Za każdym razem, gdy uświadamiano Komisję o „ciężkich procedurach administracyjnych”, doradzała ona zainteresowanym krajom drogą korespondencji, w czasie spotkań dwustronnych i w czasie spotkań Komitetu Monitorującego. Jednakże dokładny

wyбір procedur pozostaje w gestii zainteresowanego kraju. Komisja nie może wzbraniać stosowania przez kraje własnych wewnętrznych ustaleń administracyjnych, jeżeli tylko respektowane są zasady SAPARD.

IV. W systemie zdecentralizowanego zarządzania Komisja odpowiada za monitorowanie wdrażania SAPARD.

Jak pokazują bieżące wydarzenia, pieniądze przepływają w stałym tempie w prawie wszystkich krajach objętych SAPARD, co opiera się na niezawodnych systemach, które to systemy mogą zostać użyte jako podstawa programów dla Państw Członkowskich.

V. Płatności przekazane beneficjentom końcowym tylko w roku 2003 wyniosły 288 milionów euro. Wobec alokacji na lata 2000–2003 w wysokości 2 183 mln euro, całkowite zobowiązania wobec beneficjentów końcowych wyniosły, do 31 grudnia 2003 r., 1 214 mln euro (56 %), podczas gdy rzeczywiste płatności przekazane beneficjentom osiągnęły łącznie kwotę 323 mln euro (15 % alokacji). Zgodnie z informacjami z krajów objętych SAPARD, przynajmniej 7 na 8 krajów mających wstąpić do UE będzie w stanie zakontraktować beneficjentom końcowym wszystkie dostępne środki przeznaczone na okres 2000–2003.

Zasada kwalifikowania VAT do współfinansowania przez UE ma zastosowanie zarówno w stosunku do krajów objętych SAPARD, jak również Państw Członkowskich otrzymujących pomoc z Funduszy Strukturalnych. Stosuje się zasady Umowy Wieloletniego Finansowania (*Multi-Annual Financing Agreement – MAFA*).

VI. Komisja uważa, że rosnąca wydajność produkcji na poziomie projektów jest zbieżna z poprawą norm i potrzebą restrukturyzacji, której celem jest poprawa wydajności rynkowej.

VII. Komisja uznaje budowanie instytucji za jeden z fundamentalnych elementów *acquis* oraz warunek wstępny odpowiedzialnego korzystania z funduszy UE. Działanie rolno-środowiskowe było narzędziem, aby kraje objęte SAPARD zdobyły doświadczenie administracyjne poprzez działania pilotażowe, a nie jednym z najważniejszych środków, potrzebnych do restrukturyzacji sektora rolnego i do przygotowania do akcesji.

IX. Komisja z zadowoleniem przyjmuje ocenę Trybunału, zgodnie z którą system SAPARD, ogólnie ujmując, działa w praktyce. Komisja przyznaje, że wystąpiły problemy związane z kontrolą wypemiania minimalnych norm i przekazała zalecenia odnośnie do ulepszeń. Opierając się na audytach przeprowadzanych do marca 2004 r., Komisja uważa, że sytuacja poprawiła się od czasu kontroli Trybunału.

X. Komisja jest świadoma problemu braku własnych zasobów i trudności w uzyskaniu kredytu. W celu rozwiązania tej sprawy Komisja, z pomocą funduszy PHARE, wspiera projekt poprawy dostępności kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw w krajach objętych SAPARD, co powinno przyczynić się do rozszerzenia dostępności SAPARD. Projektten został ostatnio

rozszerzony o konkretną funkcję zorientowaną na instytucje kredytowe obsługujące rolników i małe przedsiębiorstwa rolne. Zachęca on również kraje kandydujące do korzystania z narodowych programów kredytowych, jeżeli tylko programy takie respektują wspólnotowe zasady dotyczące konkurencji i intensywność pomocy zgodną z przepisami SAPARD.

Celem ułatwienia stosowania narodowych programów kredytowych Komisja, w swoim ostatecznym wniosku dotyczącym zmiany rozporządzenia 1268/1999, zawarła specjalny przepis w tym względzie (patrz również: odpowiedź do pkt 97).

XI. Pomimo że Komisja zidentyfikowała również słabości w pewnych przypadkach i przekazała zalecenia odnośnie do ulepszeń, Komisja uważa, że sytuacja uległa poprawie od czasu kontroli Trybunału. Gdzie to konieczne, wspomniane zalecenia będą rozwijane w ramach procedur rozliczeniowych.

## INTRODUCTION

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

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

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

## STAGES IN THE IMPLEMENTATION OF SAPARD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### DECENTRALISED IMPLEMENTATION

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

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

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

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

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

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

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

#### MAIN RESULTS OF SAPARD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

For example, Bulgaria lays down in its programme that 'rural areas are the municipalities which do not have on their territory a town with population above 30 000 people and where the municipality population density is below 150 people per km<sup>2</sup>. All settlements in the municipalities identified as rural areas are settlements belonging to rural areas.'

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ASSESSMENT OF SYSTEMS SET UP IN SAPARD COUNTRIES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### IMPLEMENTATION PROBLEMS IN SAPARD COUNTRIES

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

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

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

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

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

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

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

See also comments under point 82 concerning commitments in Bulgaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **ACTION REQUIRED BY THE COMMISSION BECAUSE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

The Commission remains confident that the current system remains effective.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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