

## I

(Tájékoztatók)

## SZÁMVEVŐSZÉK

**2004/2. sz. SPECIÁLIS JELENTÉS**  
**az előcsatlakozási támogatásról**

JÓL IRÁNYÍTOTTÁK-E A SAPARDOT?

a Bizottság válaszaival együtt

(az EK-Szerződés 248. cikke (4) bekezdése második albekezdésének alapján)

(2004/C 295/01)

## TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	Oldal
ÖSSZEFOGLALÓ .....	I–XI	3
BEVEZETÉS .....	1–10	4
Mi a SAPARD? .....	1–7	4
Hogyan ellenőriztük a SAPARDot? .....	8–10	5
A SAPARD VÉGREHAJTÁSÁNAK SZAKASZAI .....	11–25	5
A rendelkezésre álló pénzeszközök nagy része felhasználatlan maradt .....	11–12	5
mert a program beindítása időbe került .....	13–15	6
és mert a SAPARD-országok késlekedtek a végrehajtással .....	16–21	6
Fontos lépések elemzése híján nem lehet tanulságokat levonni .....	22–23	7
Az előirányzatok rendszeresen kihasználatlanok maradtak .....	24–25	7
A DECENTRALIZÁLT VÉGREHAJTÁS .....	26–35	7
a Bizottság döntése volt .....	26–27	7
de a Bizottság elégtelen felkészülése és a szűk időkeret megnehezítette a decentralizált végrehajtást .....	28–30	8
és a Bizottság irányítása nem mindig felelt meg a SAPARD-országok igényeinek .....	31–35	8
A SAPARD FŐBB EREDMÉNYEI .....	36–57	8
Tíz országból nyolcban csak korlátozott hatást ért el .....	36–37	8
Az, hogy a áfát támogatható költségnek tekintették, nem volt összhangban a SAPARD céljaival .....	38–40	9
Kevésbé járult hozzá az „EU-normák” eléréséhez .....	41–47	9
A célok nem voltak mindig világosak .....	48–49	10
és a Bizottságnak a célokról és a prioritásokról szóló jelentései nem voltak megfelelőek .....	50–51	10
Intézményépítés: a mérleg pozitív, az agrár-környezetvédelmet kivéve .....	52–57	10

	<i>Bekezdés</i>	<i>Oldal</i>
A FELVÉTELT KÉRŐ ÁLLAMOKBAN LÉTREHOZOTT RENDSZEREK ÉRTÉKELÉSE . . . . .	58–80	11
A rendszerek előzetes jóváhagyásának köszönhetően szigorú pénzügyi ellenőrző rendszerek léptek működésbe . . . . .	58–60	11
A rendszerek általában beváltak a gyakorlatban . . . . .	61–65	11
de a dokumentációból gyakran hiányoztak a szükséges bizonylatok . . . . .	66–67	12
A SAPARD rendszerei más, gyengébb rendszerekre támaszkodtak . . . . .	68–76	12
és a kamatokra vonatkozó nemzeti szabályozás ellentmondott a SAPARD szabályainak . . . . .	77–80	13
VÉGREHAJTÁSI PROBLÉMÁK A SAPARD-ORSZÁGOKBAN . . . . .	81–97	13
Saját források híján a lehetséges kedvezményezettek nehezen kaptak hitelt . . . . .	81–90	13
egyes közigazgatási eljárások nehézkesek voltak . . . . .	91–95	14
és ennek hatására csak stabil pénzügyi háttérű kedvezményezettek kaptak támogatást . . . . .	96–97	15
A BIZOTTSÁGNAK LÉPÉSEKET KELL TENNIE, MERT . . . . .	98–109	15
a szabályozás és az ellenőrzés hiányosságai miatt rosszul hasznosították az általános költségekre fordított kiadásokat . . . . .	98–103	15
a magánbeszerzésekre vonatkozó szabályozás nem ad elégséges biztosítékot a pénz helyes elköltésére . . . . .	104–109	16
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK . . . . .	110–121	16
1. függelék Az EU-nak a 2000–2003-as időszakra vonatkozó hozzájárulásai, országonként és a kedvezményezettek, ill. az intézkedések fajtái szerinti lebontásban . . . . .		18
2. függelék A vizsgált projektek listája . . . . .		19
<b>A Bizottság válaszai</b> . . . . .		23

## ÖSSZEFOGLALÓ

I. A Speciális Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Csatlakozási Program (SAPARD) az első olyan külső támogatási program, amely decentralizált módon kerül végrehajtásra. A program célja, hogy a SAPARD-támogatásban részesedő tíz országban <sup>(1)</sup> segítse a közösségi vívmányok (*acquis*) végrehajtását, valamint az agrárszektor és a vidéki térségek átállási problémáinak megoldását. Ezt a tíz országot az alábbiakban „a SAPARD-országoknak” fogjuk nevezni. Mivel az előcsatlakozási költségvetés – amelyet a SAPARD esetében új szabályozással, új struktúrák révén szándékoztak irányítani – jelentősen megemelkedett, a Számvevőszék ellenőrzést hajtott végre, amelynek során a következő kérdésre kereste a választ: „Jól irányították-e a SAPARDot?” (ld. 1–10. bekezdés).

II. E kérdésre azt a választ adhatjuk, hogy az irányítás minősége hagyott kívánnivalót maga után. Már a SAPARD beindítása is jelentős késedelmet szenvedett, habár ez részben azért történt, mert a Bizottság nem készült el idejében a tervezéssel. A SAPARD végrehajtásának üteme ennek ellenére is megélné, ám fő céljait 2003 végéig nem sikerült elérnie. A legtöbb SAPARD-országban késlekedett a végrehajtás: egyrészt, mert a Bizottság nem szolgáltat elég útmutatással és tanáccsal, másrészt, mert a SAPARD-országoknak nehéz betanulási szakaszon kellett átesniük. Egyes intézkedések beindítására nem is került sor.

III. A rendelkezésre álló pénzeszközök nagy része felhasználatlan maradt, és az előirányzatokat rendszeresen túltervezték, mert a SAPARD beindításához és végrehajtásához meglehetősen hosszú időre volt szükség. Amikor a Tanács 1999 júniusában elfogadta a SAPARD-rendeletet, a részletes végrehajtási elvek és szabályok még nem voltak készen. A szükséges rendszerek létrehozása a SAPARD-országok némelyikében igen sokáig tartott, és a Bizottság nem elemezte e késedelem okait. Ezekben az országokban a SAPARD-szabályok által megkövetelnél szigorúbb, nehézkes közigazgatási eljárások a program beindulásától kezdve hátráltatták annak gyors és hatékony végrehajtását (ld. 11–25. bekezdés).

IV. A Bizottság helyesen választott, amikor a decentralizált végrehajtás mellett döntött, hiszen várható volt, hogy sok projekt finanszírozása merül fel, de alábecsülte az ehhez szükséges időt. A Bizottság szervezett ugyan szemináriumokat, és más módon is tartott kapcsolatot a SAPARD-országokkal, ám a SAPARD esetében alkalmazott decentralizált irányítás nem biztosítja, hogy a végrehajtással kapcsolatos gondokat aktívan és rendszeresen feltárják és figyelemmel kísérik. Ezért nem minden SAPARD-országban alkalmazták a legjobban bevált gyakorlatokat (ld. 26–35. bekezdés).

V. A végrehajtás első négy évében a 2 183 millió EUR összegű felhasználható költségvetésből csupán 323 millió EUR-t (14,8 %) fizettek ki a végső kedvezményezetteknek. Mivel a csatlakozás előtti időszakban (a tíz kedvezményezett ország közül nyolcban ez 2000. január 1-től 2004. május 1-ig tartott) kevés kifizetésre került sor, nem történhetett jelentősebb haladás a SAPARD kitűzött céljai felé. Bulgária és Románia esetében, ahol a csatlakozás előtti időszak előreláthatóan 2007. január 1-ig fog tartani, sokkal nagyobb hatással lehet számolni. Lengyelország esetében a SAPARD legalább 17,7 millió EUR-t fog áfa formájában befizetni az állami költségvetésbe, ami nem járul hozzá a SAPARD célkitűzéseikhez (ld. 36–40. bekezdés).

VI. A befejezett projektek első eredményei arról tanúskodnak, hogy a mezőgazdasági termékek feldolgozására szánt összegeket általában olyan projektekre fordították, amelyek a mezőgazdasági termelés növekedését, nem pedig minőségének javulását (vagyis minőségi, egészségügyi és környezetvédelmi normák elérését) célozták (ld. 41–47. bekezdés).

VII. A Bizottság nem számolt be arról, milyen mértékben érte el céljait a SAPARD, ehelyett inkább az intézményépítés eredményeire összpontosított. E téren sikerekről lehet számot adni, mert a SAPARD keretében a nemzeti közigazgatási szervek olyan közvetlen tapasztalatra tehetek szert, amelyek az EU-pénzalapok kezelését illetően hasznukra lesznek az Unióhoz való csatlakozás után is. Az agrár-környezetvédelem területén viszont, ahol a csatlakozás után igen fontos intézkedéseket kell majd megtenni, csak korlátozott határral beszélhetünk (ld. 48–57. bekezdés).

VIII. A SAPARD-támogatások előfeltétele, hogy a Bizottság saját ellenőrzéseire támaszkodva előzetesen jóváhagyja az érintett országok által létrehozott rendszereket. Ennek köszönhetően már a legelső kifizetések megelőzően jól tervezett, kulcsfontosságú szabályozó eszközöket alkalmazó rendszerek álltak fel. Ez az előfeltétel alapvető különbséget jelent a tagállamokban működő hasonló programokhoz képest, mert ezek végrehajtását ilyen ellenőrzések nélkül is meg lehet kezdeni, és a Bizottság sem hagyja jóvá előzetesen a rendszereket (ld. 58–60. bekezdés).

<sup>(1)</sup> Ez a tíz ország: Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia és Szlovénia.

IX. A SAPARD-rendszerekről a Számvevőszék megállapította, hogy a lényeges fogalmakat figyelembe vették, az eljárásokat kellően dokumentálták, a papíron létező rendszerek általában a gyakorlatban is működtek, és a legtöbb ellenőrzött dokumentáció esetében betartották a követendő ellenőrzési eljárásokat. Nehézséget a SAPARD-rendszert inputokkal ellátó kapcsolódó rendszerek nem kielégítő minősége okozott, amelyekre a Bizottság előzetes jóváhagyása nem terjedt ki. Ez különösen a minőségi, egészségügyi és környezetvédelmi normák betartására vonatkozó nemzeti ellenőrző rendszerekre érvényes: ezek működése nem bizonyult kielégítőnek (ld. 61–80. bekezdés).

X. A végrehajtás fő problémái közé tartozott, hogy sok lehetséges kedvezményezettnek nincsenek saját forrásai, nehéz hitelt kapnia, és nehézkes közigazgatási eljárásokkal kell megbirkóznia. Ennek hatására a SAPARD lehetőségeit inkább csak a stabil pénzügyi hátterű, jobb szervezettséggel rendelkező szereplők tudták kihasználni, akik elegendő tőkével rendelkeztek vagy könnyebben jutottak kölcsönhöz. Nehezebb helyzetben voltak a kisebb gazdaságok és vállalkozások, amelyek számára nagyobb kihívást jelent a normáknak való megfelelés, a modernizálás és a hatékonyságnövelés (ld. 81–97. bekezdés).

XI. A magánbeszerzéssel és az általános költségekkel kapcsolatos szabályzások és ellenőrzések elégtelennek bizonyultak. Nem hajtottak végre hatásos ellenőrzéseket a túlszámlázások megelőzésére (ld. 98–109. bekezdés).

## BEVEZETÉS

### Mi a SAPARD?

(1) Az 1997. decemberi luxembourgi Európai Tanács döntéseket hozott a bővítési folyamat megkezdéséről azzal a céllal, hogy elősegítse a felvételt kérő országok felkészülését az Unióhoz való csatlakozásra. Döntés született egy kibővített előcsatlakozási stratégia bevezetéséről is, amelynek az volt a célja, hogy lehetővé tegye Közép- és Kelet-Európa országainak, hogy az Európai Unió tagjává válhassanak, és amennyire lehetséges, átvegyék a közösségi vívmányokat (*acquis*)<sup>(1)</sup>. Az előcsatlakozási stratégia részeként határoztak az előcsatlakozási támogatás jelentős növeléséről is: a már létező PHARE-programot<sup>(2)</sup> 2000-től kezdődően egy strukturális eszközzel és egy mezőgazdasági támogatással egészítették ki.

(2) Ennek megfelelően 2000. január 1-jén elindították a Speciális Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Csatlakozási Programot (SAPARD). A SAPARD-rendelet<sup>(3)</sup> meghatározza a program célkitűzéseit:

- hozzájárulni a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) végrehajtásához a közös agrárpolitika és az ahhoz kapcsolódó egyéb politikák területén,
- megoldani a tagjelölt országokban a mezőgazdasági ágazat és a vidéki területek fenntartható átállásának fontos és jellegzetes problémáit.

(1) Az EU-jog gyűjteménye, amely meghatározza az Európai Unió tagállamai számára kötelező közös jogokat és kötelezettségeket.

(2) A PHARE-program az első előcsatlakozási eszköz, a Tanács 1989. december 18-i 3906/1989/EKG rendelete (HL L 375., 1989.12.23.) hozta létre.

(3) A Tanács 1999. június 21-i 1268/1999/EK rendelete (HL L 161., 1999.6.26.) az előcsatlakozási időszakban a felvételüket kérő kelet- és közép-európai országokban a mezőgazdasági és vidékfejlesztési előcsatlakozási intézkedésekhez nyújtott közösségi támogatásról.

(3) A program irányítása a költségvetés<sup>(4)</sup> B7-0 címének (előcsatlakozási stratégia) 1. alcíme alá tartozott. A 10 SAPARD-ország számára 2000–2003 között rendelkezésre bocsátott összeg 2 183 millió EUR<sup>(5)</sup> volt. Az 1. függelék ábrázolja az összeg országonkénti megoszlását.

(4) A SAPARD az uniós és a nemzeti pénzeszközökből maximum 50 %-os mértékig nyújt támogatást mezőgazdasági termelőknek (főként gazdaságon belüli beruházások mezőgazdasági gépekre) és feldolgozóüzemeknek (főleg berendezéssel kapcsolatos beruházásokra), a fennmaradó részt (50 % vagy több) a kedvezményezett<sup>(6)</sup> finanszírozza. Önkormányzatok esetében (vidéki infrastruktúra, pl. helyi utak vagy szennyvízrendszerek kiépítése) a SAPARD-támogatás 100 %-ig terjedhet. Minden esetben (függetlenül attól, hogy a közpénzből nyújtott támogatás maximum 50 % vagy 100 %) az EU 75 %-ban járul hozzá a kifizetett támogatáshoz, míg a nemzeti társfinanszírozás biztosítja a fennmaradó 25 %-ot.

(5) A SAPARD egyedi abban az értelemben, hogy ez az első olyan külső támogatási program, amelyet decentralizált módon hajtanak végre. A decentralizált végrehajtás azt jelenti, hogy a Bizottság előzetesen nem hagyja jóvá a projektkiválasztást, pályázatát és szerződés kötést<sup>(7)</sup>. A decentralizált irányítás a SAPARD-országokban szorosan követte az EU tagállamaiban felállított rendszereket, ideértve azt is, hogy a Bizottság minden

(4) Az Európai Unió általános költségvetése. 2004-től a Sapardot a költségvetés 5. címének (Mezőgazdaság és vidékfejlesztés) 5. alcíme értelmében irányítják, és csak Bulgária és Románia számára tartalmaz új támogatást.

(5) Kötelezettségvállalási előirányzatok.

(6) A köztámogatás mértéke az intézkedés vagy a projekt fajtájának függvénye. Bevéeltermelő beruházások esetében a maximális támogatási szint általában a teljes támogatható költség 50 %-a.

(7) Ahogy azt a Tanács 1999. június 21-i 1266/1999/EK rendeletének (HL L 161., 1999.6.26.) 12. cikke meghatározza az előcsatlakozási stratégia keretében a tagjelölt országoknak nyújtott támogatás koordinálására vonatkozóan.

egyes SAPARD-ország számára „Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Programot” hagyott jóvá. A SAPARD-rendelet előírja, hogy a programoknak azokon a terveken kell alapulniuk, amelyeket a rendeletben meghatározott 15 intézkedéshez kapcsolódóan a tagjelölt országok dolgoznak ki.

(6) A tagjelöltek jellemzően azokra az intézkedésekre összpontosítottak, amelyeknek középpontjában a mezőgazdasági feldolgozás (mezőgazdasági termékek feldolgozásának és marketingjének javítása és beruházások mezőgazdasági üzemekben), valamint a vidéki területeket fejlesztő beruházások (vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása) állnak. A SAPARD-országok ezeket előtérbe helyezték egyéb lehetséges intézkedésekkel szemben, mint pl. az agrár-környezetvédelem, erdőgazdálkodás és erdősisítés, amelyekre az összes forrás csupán négy százalékát fordították. Az intézkedések és kedvezményezett főbb típusainak országonkénti eloszlását az 1. függelék tartalmazza.

(7) A SAPARD-országokban a végrehajtási és kifizetési feladatok a SAPARD-ügynökségek felelősségébe tartoznak. A lehetséges kedvezményezett kérelmüket az ügynökség helyi irodáiba küldik. A Pénzügyminisztérium külön részlege, a Nemzeti Alap igényli és kapja meg a kifizetést a Bizottságtól és bocsátja a pénzeszközöket a SAPARD-ügynökség rendelkezésére.

### Hogyan ellenőriztük a SAPARDot?

(8) A teljes előcsatlakozási költségvetés jelentős megnövekedése miatt, amely 1999-től 2000-ig megduplázódott, és melyet a SAPARD esetében újonnan kialakított struktúrákkal és új szabályokkal kellett irányítani, a Számvevőszék úgy döntött, hogy ellenőrzést végez az alábbi kérdés megválaszolására: „Jól irányították-e a SAPARDot?”. Három ellenőrzési célkitűzést állapítottak meg, melyek vizsgálták:

- a Bizottságnak a programhoz kapcsolódó irányítási és ellenőrzési rendszereit,
- a tagjelölt SAPARD-országokban létrehozott rendszerek minőségét, és
- a nemzeti és regionális hatóságok által végzett projekt kiválasztást, jóváhagyást és végrehajtást.

Ezen célkitűzések segítségével a Számvevőszék elemezni tudta, hogy az irányítási és ellenőrzési rendszerek hatékonyak voltak-e, azokat megfelelően alkalmazták-e és megfelelő volt-e a hatáskörük.

(9) Ellenőrzéseket hajtottunk végre a Bizottságnál (Mezőgazdasági Főigazgatóság) és négy SAPARD-országban (Bulgária, Litvánia, Lengyelország és Románia). 76 projektből álló mintán végeztünk iratellenőrzéseket, amelyek közül 2002 novemberre és 2003 szeptemberre között 42 projektet a helyszínen is ellenőriztünk. A mintában levő projektek felölelték az audit időpontjában végrehajtott fő intézkedéseket, melyek ebben a négy

országban <sup>(1)</sup> az összes megkötött szerződés és eszközölt kifizetés mintegy 95 %-át jelentették. Ezenkívül vizsgálták a SAPARD-országokban felállított rendszerek kulcselemeit. A meglátogatott országok legfelső ellenőrzési intézményeinek munkatársai csatlakoztak a Számvevőszék ellenőreihez és együttműködtek velük.

(10) A SAPARD ellenőrzése épített a korábbi ellenőrzések eredményeire, melyek a program felállítására és a SAPARD-rendszerek Bizottság általi elemzésére és felügyeletére összpontosítottak és melyeket a Számvevőszék éves jelentéseiben <sup>(2)</sup> tettek közzé. A fő következtetések a következők voltak: jelentős időbe telt a SAPARD eszközeinek felállítása, különösen az összetett jogalap részleteinek kidolgozása és tisztázása, az irányítási és ellenőrzési rendszer előre sejtette az olyan kockázatot jelentő területek elégtelen ellenőrzését, mint a személyzet kialakítása, a kettős támogatás elkerülése, az átlátható pénzügyi irányítás, a banki kamatok, a környezetvédelem és a higiénia és állatjólét minimális normáinak való megfelelés.

### A SAPARD VÉGREHAJTÁSÁNAK SZAKASZAI

#### *A rendelkezésre álló pénzeszközök nagy része felhasználatlan maradt*

(11) Az ábra be mutatja a SAPARD-program végrehajtásának szakaszait a jogszabály alkotására tett első javaslatától 2003. december 31-ig. A rovatok tájékoztatást adnak arról, hogy a lényeges lépéseket mikor fejezték be. Az „A” részben megjelenő összegek ábrázolják az eltérést az általános költségvetés <sup>(3)</sup> teljes közösségi pénzügyi hozzájárulása és a kedvezményezettekkel kötött szerződések teljes összege között. A különbség tükrözi azt a költségvetésben rendelkezésre álló összeget, melyet a SAPARD-országok nem használtak fel a rendszereik jóváhagyásához szükséges idő, majd a végrehajtás nehézségei miatti késedelem miatt. A 81–95. bekezdés a két legfontosabb végrehajtási problémát mutatja be.

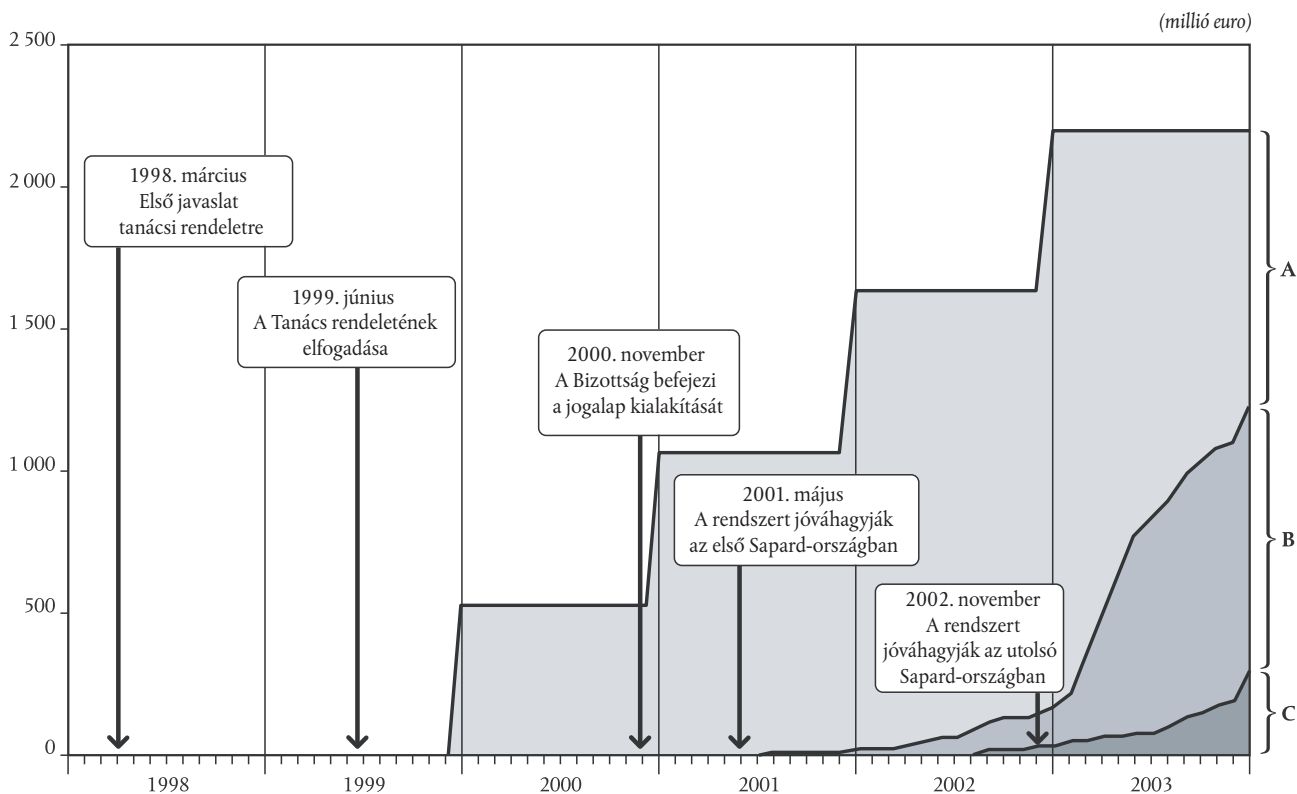
<sup>(1)</sup> A fő intézkedések: beruházások mezőgazdasági üzemekben, mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének javítása, a vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása. Ez az összes felvett kérés országban a kötelezettségvállalás mintegy 80 %-át jelenti.

<sup>(2)</sup> A Számvevőszék éves jelentései a 2000. pénzügyi évről (HL C 359., 2001.12.15.) (6.41–6.53. bekezdés); 2001-ről (HL C 295., 2002.11.28.) (6.8–6.32. bekezdés); és 2002-ről (HL C 286., 2003.11.28.) (8.23–8.31. bekezdés).

<sup>(3)</sup> Kumulatív kötelezettségvállalási előirányzatok.

## ÁBRA

## A Sapard végrehajtása 1998–2003



A = Összegek az EU-költségvetésben, melyekre nem kötöttek szerződést

B = Megkötött, de ki nem fizetett szerződések

C = Kedvezményezetteknek kifizetett összegek

Forrás: Európai Számvevőszék: kifizetések és szerződések 2003 decemberében

(12) A „B” rész ábrázolja azokat az összegeket, amelyekre a végső kedvezményezettekkel szerződést kötöttek, de még nem fizettek ki. Ez tükrözi a projektek végrehajtásához szükséges időt, ami például építési projektek esetében általában egy évnél több lehet, de jelenthet adminisztratív késedelmeket is (ld. a 16. és az azt követő bekezdést). A „C” rész ábrázolja a pénzeszközök tényleges áramlását a kedvezményezettekhez.

### ***mert a program beindítása időbe került***

(13) 1999. júniusában a Tanács elfogadta a Bizottság SAPARD-rendelethez vonatkozó javaslatát. Ez új és összetett jogi keretet teremtett, mely további pontosítást igényelt. A Bizottság hét hónap alatt alakította ki a végrehajtás elveit; majd hat hónap alatt állította össze és fogadta el a részletes szabályokat; és további hat hónapra volt szükség a SAPARD-országokkal kötött megállapodások kidolgozásához, meg tárgyalásához és elfogadásához. Így a jogalapot 2000. november 29-én <sup>(1)</sup> véglegesítették. 2001. március végéig az összes ország aláírta a megállapodást.

<sup>(1)</sup> További részletek olvashatók a Számvevőszék 2000. pénzügyi évről vonatkozó éves jelentésében, 6.41–6.43. bekezdés.

(14) A Bizottság nem használta ki a rendelkezésre álló időt 1998 márciusa, vagyis amikor a SAPARD-rendelet <sup>(2)</sup> tervezetét benyújtotta, és 1999 júniusáig, amikor végül a Tanács elfogadta azt. Ezt a 15 hónapos időszakot fel lehetett volna használni a részletes elvek és szabályok előkészítésére, melyek tisztázták volna a politikát és gyorsították volna a végrehajtást.

(15) A jogi keret 2000. novemberi kialakítása után a SAPARD indulása attól függött, hogy mennyi időre van szükségük a SAPARD-országoknak a rendszerek felállításához. Néhány ország gyors volt: a Bizottság Bulgáriában néhány intézkedésre vonatkozóan 2001 májusában jóváhagyta a rendszert. Mások esetében ez tovább tartott, Magyarország 2002. november 27-ig nem kezdte meg a SAPARD-intézkedések végrehajtását.

### ***és mert a SAPARD-országok késlekedtek a végrehajtással***

(16) A SAPARD kezdete óta az érintett országokban a SAPARD-szabályok által megkövetelnél szigorúbb, nehezebb

<sup>(2)</sup> A Bizottság tanácsi rendeletre vonatkozó javaslata (COM(98) 153. végleges, 1998. március 19.).

közigazgatási eljárások akadályozták a program hatékony végrehajtását. Lentebb található néhány példa a Számvevőszék által felfedett végrehajtási problémákra (ld. még a 91. és az azt követő bekezdést).

(17) Románia volt az utolsó előtti SAPARD-ország, ahol a rendszer elemeit jóváhagyták, de 2002 augusztusában még nem volt jól felkészülve a program alkalmazására. Az igénylőlap kézhezvétele és jóváhagyása között eltelt idő hét és fél hónap volt. 2003 áprilisa óta javult a helyzet, mert a román hatóságok megváltoztattak bizonyos eljárásokat és növelték a kérelmekkel foglalkozó személyzet létszámát. A késedelmek ellenére a kérelmek nagy száma miatt a román hatóságok fel tudták használni a teljes hétéves időszakra (2000–2006) a vidéki infrastruktúrára tervezett összes támogatást.

(18) Lengyelországban szintén nagyszámú pályázat érkezett be erre a típusú projektre. A SAPARD-előírások által meg nem követelt adminisztrációs okok miatt azonban a rendelkezésre álló több mint 250 millió EUR-t több mint egy évig <sup>(1)</sup> nem használták fel. Ez akadályozta a SAPARD hatékony végrehajtását.

(19) Litvániában a projekt támogatási kérelem benyújtása és a szerződés aláírása között eltelt idő átlagosan 4,5 hónap. A kérelmek jóváhagyásában jelentkező késedelem egyik fő oka a személyzet alacsony létszáma annál a kulcsfontosságú egységénél, mely az összes benyújtott kérelmet értékeli.

(20) Bulgáriában a helyi szinten elvégzett ellenőrzéseket központi szinten a SAPARD-ügynökségnél újra elvégzik. Ez minden projekt jóváhagyásánál körülbelül egy hónappal több időt jelent (ezáltal a projekt megvalósításának késedelmét) és körülbelül egy hónapos többletet minden kifizetés-jóváhagyási szakaszban. Ez a kettős ellenőrzés a rendszerek felállításakor fontos, de ennek szükségességét figyelemmel kell kísérni.

(21) Ahogy a 35. bekezdésben látni fogjuk, a Bizottság nem szűrte ki aktívan a fent leírt végrehajtási problémákat. Bár néhány esetben a Bizottság intézkedéseket tett, megvitatta a kérdést az érintett országgal, de ez nem történt meg rendszeresen.

### **Fontos lépések elemzése híján nem lehet tanulságokat levonni**

(22) A Bizottság nem elemezte a SAPARD-országokban a rendszerek kialakítását hátráltató kritikus pontokat. Ez jó irányítási gyakorlat lett volna. Az ilyen elemzésnek ki kellett volna

<sup>(1)</sup> A késedelmek oka a következő: Lengyelország az éves költségvetést egyedi intézkedésekre bontja, a legnagyobb intézkedéseket pedig egyedi régiókra. Az egyes regionális és éves támogatásokhoz kérelmezési fordulókat indítanak. Ez a gyakorlat, amely a projekteket összekapcsolja az egyedi éves regionális támogatásokkal, blokkolja más, rendelkezésre álló pénzeszközök felhasználását. A vidékfejlesztési infrastruktúra esetében a régiókhoz történő elosztás a mezőgazdasági minisztérium döntését igényli, mely a pénzeszközök nagy részére vonatkozólag 2003. szeptember 22-ig nem született meg.

terjednie saját szerepére és hasznos lett volna, mert a SAPARD-országok az EU-pénzeszközök kezeléséhez szükséges rendszerek kialakításakor figyelembe vehették volna a sikertényezőket.

(23) A Bizottság később sem iktatott be ilyen elemzést, amikor elvégezte az egyes országokban a program féldíós értékelését. Ennek beépítésével a rendszerek kialakításában levő sikertényezők és akadályok azonosíthatók lehettek volna, így segítve a jövőbeli hasonló gyakorlatot. Nem indítottak külső értékelést azért, hogy a SAPARD-ból nyert tapasztalatokat a jövőben felhasználhassák.

### **Az előirányzatok rendszeresen kihasználatlanok maradtak**

(24) A Bizottság nem tudott pontos adatokkal szolgálni a kifizetésekre beállított összegekről az első három év költségvetéseiben. 2002 végéig 850,8 millió EUR-t bocsátott rendelkezésre a kifizetésekre, amelyből csak 154,4 millió EUR-t (18 %) használtak fel, míg a többit törölték <sup>(2)</sup>. A Bizottság megjegyezte, hogy a kifizetési becslések azért voltak bizonytalanok, mert a Bizottság ellenőrzési körén kívüli tényezőktől függtek, és előzőleg nem volt tapasztalatuk az Unión kívülre irányuló támogatások decentralizált irányításában. Így az összegek becslését nem lehetett kellően részletes dokumentációra és számításokra alapozni.

(25) Az összegek igazolására ehelyett más érvekkel hozakodtak elő, például, hogy a Bizottság jelét kívánta adni annak, hogy bizik abban, hogy az érintett országok képesek lesznek végrehajtani a SAPARDot. A politikai szándékot és a gazdasági realitásokat szét kell választani, de az előző indokolatlan hangsúlyozása miatt a Bizottság rendszeresen túlbecsülte a kifizetések összegeit a költségvetésben.

## **A DECENTRALIZÁLT VÉGREHAJTÁS**

### **a Bizottság döntése volt**

(26) 1999 júniusáig külső támogatások esetében a Bizottság előzetes jóváhagyására volt szükség a projekt kiválasztásban, pályázatban és szerződéskötésben. A SAPARD jogalapja első alkalommal tette lehetővé, hogy a külső támogatás ilyen előzetes jóváhagyását elhagyják. A Tanács nem írta elő decentralizált irányítási rendszer használatát, de a Bizottság ezt választotta. A

<sup>(2)</sup> A 154,4 millió EUR értékű összeg nem hasonlítható össze az ábrával, mert tartalmazza a Bizottság 139,7 millió EUR összegű előlegfizetését a tagjelölt országoknak és 0,1 millió EUR-t szemináriumokra. Ezeket az összegeket nem mutatja az ábra, mert nem végső kedvezményezetteknek fizették ki azokat. A 154,4 millió EUR tartalmazza az előlegkifizetésekből a Sapard-ügynökségek által a végső kedvezményezetteknek folyósított 14,6 millió EUR értékű kifizetést. Utóbbi kifizetéseket (melyeket a Bizottság ütemezési különbségek miatt kiigazított, mert a kifizetéseket készpénzalapon könyveli) az ábra „C” része mutatja.

Bizottság helyesen döntött, amikor a finanszírozandó projektek várhatóan nagy számát feltételezve a decentralizált végrehajtást választotta.

(27) Mivel a Bizottság sem 1998 márciusában a SAPARD-rendelettervezet részeként, sem az ezt követő időszakban nem készített módszertani javaslatot a program irányítására, ezt azután kellett megtennie, hogy a Tanács 1999 júniusában elfogadta a rendeletet. 2000 januárjában a Bizottság közleményt fogadott el a SAPARD decentralizált irányításáról. A Bizottság a következőkkel indokolta a decentralizált végrehajtás melletti döntését:

- nem állt rendelkezésére a szükséges technikai és emberi erőforrás a várhatóan nagyszámú kis projekt kezelésére,
- a SAPARD-országokat fel kellett készíteni, hogy a csatlakozás után képesek legyenek kezelni a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokat.

#### **de a Bizottság elégtelen felkészülése és a szűk időkeret megnehezítette a decentralizált végrehajtást**

(28) A berlini Európai Tanács 1999 márciusában úgy döntött, hogy a hat új tagállam csatlakozására 2002-től kezdve sor kerülhet, melyek közül öt volt jogosult a SAPARD-ra<sup>(1)</sup>. Mivel ennek az öt országnak ez azt jelentette, hogy a SAPARD csak két évig fog működni, minél hamarabb el kellett kezdeni a SAPARD-programot, hogy legyen hatása.

(29) Mindazonáltal a decentralizált végrehajtás választásával a Bizottságnak jogi keretet kellett teremtenie ezekben az országokban, hogy a SAPARD-szabályok alkalmazhatóak legyenek. Ezután a SAPARD-országoknak fel kellett állítaniuk rendszereiket, amiben nem volt korábbi tapasztalatuk. A feladatok összetettségét tekintve a Bizottság alábecsülte az azok elvégzéséhez szükséges időt.

(30) Az öt ország közül csak Észtország (2001 júniusában) és Szlovénia (2001 novemberében) hagyatta jóvá redszereit a Bizottsággal 2002 előtt. A késlekedés miatt a SAPARD végrehajtási időszaka mégsem lett rövidebb, mert 2001 júniusában a göteborgi Európai Tanács az elhúzódó bővítési tárgyalások miatt 2004 májusát jelölte meg a csatlakozás dátumaként.

#### **és a Bizottság irányítása nem mindig felelt meg a SAPARD-országok igényeinek**

(31) Az EU-programok tagállamokban érvényesülő elveinek megfelelően a SAPARD lebonyolítása teljes mértékben a tagjelölt országok felelőssége. A közöttük és a Bizottság között létrejött nemzetközi egyezmények a napi irányítás felelősségével, különösen a végrehajtási problémák felfedésével és kezelésével a SAPARD-országokat bízzák meg.

(<sup>1</sup>) Kezdetben a csatlakozást hat ország esetében irányozták elő: Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lengyelország, Szlovénia (Sapard) és Ciprus (nem Sapard).

(32) A Bizottság véleménye szerint az ő felelőssége a decentralizált irányítás rendszerében a SAPARD végrehajtásának ellenőrzése. Ennek formális eszközei közé tartozik a programokról szóló tárgyalásokon keresztül a SAPARD-országok által elkészített éves végrehajtási jelentések elemzése és a tanácsadóként való részvétel a minden országban évente kétszer ülésező nemzeti Monitoring Bizottságban<sup>(2)</sup>.

(33) A Bizottság kevés munkatársat jelölt ki ennek elvégzésére. Átlagosan kevesebb, mint egy tisztviselő munkaideje jutott egy SAPARD-ország<sup>(3)</sup> programjának irányítására. Egyetlen tisztviselő volt felelős például mind a román, mind a bolgár programok végrehajtásának felügyeletéért, amelyek 1 442 millió EUR összegű közösségi segítségnyújtást tartalmaznak.

(34) A Bizottság szemléletmódját a program irányítása terén a következővel lehet érzékeltetni: a 2001-es költségvetési beszámoló elfogadásakor az Európai Parlament kritizálta a Bizottságot a SAPARD-költségvetés nem kellő mértékű végrehajtásáért, mert nagyon kevés volt a végső kedvezményezetteknek nyújtott kifizetés. A Bizottság azzal válaszolt, hogy a kiadások annak függvényében alakulnak, hogy a kedvezményezetteknek milyen gyorsan keletkeznek a költségek, amit a Bizottság nem tud befolyásolni. A Bizottság kötelezettséget vállalt a végrehajtás felgyorsítására, ami főképp abban merült ki, hogy leveleket küldtek a kedvezményezett országoknak, érdeklődve, hogy mit tehetne a Bizottság ennek érdekében<sup>(4)</sup>.

(35) A Számvevőszék ellenőrzése számos területet állapított meg, ahol a SAPARD-országok eltérő gyakorlatot alkalmaznak, néhányat jó eredménnyel, míg másokat eredménytelenül (ld. a 21., 39., 80., 90., 95., 103. és 109. bekezdést). A Bizottság szemináriumok szervezésével segít és napi kapcsolatot tart fenn a SAPARD-országokkal, de ez nem garantálja, hogy a végrehajtási problémákat aktívan és rendszeresen megállapítják és intézkedéseket tesznek annak biztosítására, hogy mind a tíz országban a legjobb gyakorlatot valósítsák meg (ld. még a 85–86. bekezdést).

#### **A SAPARD FŐBB EREDMÉNYEI**

##### **Tíz országból nyolcban csak korlátozott hatást ért el**

(36) A SAPARD-rendelet megteremtette az előcsatlakozási időszakra a közösségi támogatás keretét. A tíz kedvezményezett országból nyolc esetében ez az időszak 2000. január 1-től 2004. május 1-ig tartott. A végső kedvezményezetteknek

(<sup>2</sup>) Az információk egyéb hivatalos úton csak későbbi szakaszokban érik el a Bizottságot: egyrészt a középidejűben történő értékelés eredményeként (2003. december 31-ig), illetve a végső értékeléskor (2006. december 31-ig).

(<sup>3</sup>) Az ellenőrzésbe bevont bizottsági munkatársakat nem tekintik szigorú értelemben véve vezetőségnek, ezzel foglalkozik az 58. bekezdés.

(<sup>4</sup>) A Bizottság azért nem tudta irányítani a kötelezettségvállalások és a kifizetések arányát, mert nem akarta módosítani a Sapard teljesen decentralizált irányítási keretét és nem javasolt változtatásokat, például kiegészítő intézkedéseket a hitelhez vagy garanciákhoz.

2003. december 31-ig 323 millió EUR-t fizettek ki (a 2 183 millió EUR rendelkezésre álló költségvetés 14,8 %-a), amelynek több mint felét 2003. utolsó negyedévében folyósították. Az előcsatlakozási időszakban az érintett országokba irányuló kifizetések alacsony szintje miatt (ld. a 11–20. bekezdést) csak csekély hozzájárulás történt a rendeletben meghatározott célok eléréséhez.

(37) Bulgária és Románia esetében az Európai Tanács a csatlakozás időpontjaként 2007. január 1-jét tűzte ki, előírva, hogy ezek az országok teljesítsék a szükséges követelményeket. Ezekben az országokban jóval nagyobb hatás várható.

**Az, hogy az ÁFA-t támogatható költségnek tekintették, nem volt összhangban a SAPARD céljaival**

(38) A Bizottság és az egyes SAPARD-országok közötti nemzetközi megállapodások értelmében a berendezésre vagy szolgáltatásra számlázott áfa nem számít megtéríthető jogosult költségnek, ha az alábbi feltételek bármelyike teljesül:

- a) ha visszaigényelhető, visszatérített vagy bárhogyan jóváírható;
- b) ha nem képezi az általános adórendszer részét; vagy
- c) ha a SAPARD-program bármely részét aránytalanul terheli.

(39) A „Vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása” intézkedés kedvezményezettjei helyi önkormányzatok és az ebből az intézkedésből finanszírozott projektek számlái tartalmazzák az áfát. Lengyelországban, mivel az áfa nem visszaigényelhető, az ilyen áfát jogosult költségként terhelik a projektre. Ez a többi ellenőrzött SAPARD-országban nem így van.

(40) A Lengyelországnak 2000–2003 között erre az intézkedésre nyújtott támogatás összege (270 millió EUR) alapján, tekintve hogy az érintett beszerzéstől függően az áfakulcs 7 %–22 % közötti ingadozik, a Számvevőszék úgy becsüli, hogy az áfa összege legalább 17,7 millió EUR lesz. Ezt az áfaösszeget a SAPARD fogja befizetni az állami költségvetésbe, tehát nem fog hozzájárulni a programban meghatározott célkitűzések eléréséhez. Összehasonlításként: ez Lengyelországban körülbelül 400 útkorszerűsítési projektre vagy 2 000 gazdaságfejlesztési projektre adott átlagos közösségi támogatásnak felel meg. Az áfa jogosult költségként való megfizetésének lehetősége, ami más SAPARD-országban nem áll fenn, Lengyelországban azt eredményezi, hogy nemcsak kevesebb projektet valósítanak meg, hanem lényegesen csökken a nemzeti társfinanszírozás hatékony szintje is. Ezért a SAPARD hatása is kisebb ebben az országban. Ez aránytalan, így ez a kiadás a fenti c) pont értelmében nem támogatható. Nincs bizonyíték arra, hogy a Bizottság intézkedett, meg kellene vizsgálnia az összes körülményt azzal a céllal, hogy meghatározza, Lengyelországnak vissza kell-e fizetnie az áfát a SAPARD-programnak.

**Kevésbé járult hozzá az „EU-normák” eléréséhez**

(41) A SAPARD-rendelet 4. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy az érintett országoknak biztosítaniuk kell, hogy elsőbbséget élvezzen a piaci hatékonyság növelése, a minőségi és egészségügyi normák javítása, valamint az új munkahelyek teremtése a vidéki térségekben, mindezeket pedig a környezetvédelmi előírásokkal összhangban kell megvalósítani. A Számvevőszéki ellenőrzés megállapította, hogy a „Beruházások mezőgazdasági üzemekben” és a „Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és marketingjének javítása” intézkedésekkel összefüggésben vizsgált 46 projektből 44-nél növelték vagy modernizálták a termelést <sup>(1)</sup>.

(42) Ugyanakkor csak két olyan projektet valósítottak meg, melynek fő célkitűzése az üzleti standardok javítása volt. Közben igaz az, hogy az új, modern berendezés önmagában megfelel az EU-standardoknak, a gazdaságon belüli befektetésekkel kapcsolatos 24 vizsgált SAPARD-projekt esetében kevés bizonyíték volt arra nézve, hogy a beruházás bármilyen hatással is lett volna a gazdaság egészének minőségi, egészségügyi vagy környezetvédelmi teljesítményére. Ugyanez elmondható arról a 20 projektről is, amelyeket a támogatott feldolgozóüzemek közül vizsgáltak: bár magának az új berendezésnek összességében volt hatása az üzemre, de nem az EU-standardoknak való megfelelés szempontjából.

(43) Ennek jelentőségét hangsúlyozzák a Bizottság legutóbbi monitoringjelentései az EU-tagságra <sup>(2)</sup> való felkészültség szintjéről. Ezekben a jelentésekben a Bizottság megállapította, hogy az agrár-élelmiszeripari létesítmények korszerűsítésének jelenlegi üteme a Cseh Köztársaságban, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovákiában komoly aggályokra ad okot. Lengyelországra vonatkozóan arra a következtetésre jutott, hogy sürgős előrelépésre van szükség a közegészségügy területén és azonnali intézkedések kellenek annak érdekében, hogy a csatlakozás időpontjára megvalósítsák az *acquis*-t.

(44) Az agrár-élelmiszeripari ágazat, mely a SAPARD-támogatás 27 %-át kapja, jelentős összegű külföldi közvetlen beruházásból is részesedik. Lengyelországban az ágazat évente mintegy 575 millió EUR ilyen jellegű beruházást vonz, ami tízszerese az éves SAPARD-támogatásnak <sup>(3)</sup>. Az ágazat egyike a legdinamikusabbaknak a lengyel iparban. Ilyen környezetben az üzleti beruházások finanszírozását meg kellene hagyni a magánszektorban. A SAPARD-támogatásnak az EU-standardoknak való megfelelésre kellene összpontosítania.

(45) A „Beruházások mezőgazdasági üzemekben” intézkedés projektjei tipikusan a nagyobb, modernebb és nagyobb teljesítményű gazdasági berendezések vásárlását jelentették, aminek eredménye a kedvezményezett gazdaságban a termelés növelése volt. Néhány országban ezek a beruházások erősen koncentráálódtak a gabonaágazatra. Alacsony volt a beruházás a tej- és

(1) Összesen 48 projektet vizsgáltak a két intézkedésnél, de 2 esetben a projekt még nem haladt lényegesen előre ahhoz, hogy következtetéseket lehessen levonni a fő célkitűzésekre vonatkozóan.

(2) Az Európai Bizottság átfogó monitoringjelentései a Cseh Köztársaság, Észtország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovénia és Szlovákia EU-tagságra való felkészültségének helyzetéről; 2003. november 5.

(3) A felülvizsgált EU-támogatás 2000–2003-ra átlagosan 57 millió EUR évente.

húságazatban, ahol az EU-standardoknak való megfelelés szükségessége sokkal nagyobb. A SAPARD-országok által 2003 júniusában benyújtott éves jelentések elemzése után a Bizottság is egyensúlyhiányt állapított meg.

(46) Még ha a SAPARD főként berendezések vásárlására összpontosított is, így is hozzájárulhatott volna az EU-standardokhoz való felzárkózást célzó korszerűsítéshez, ha szigorúbb feltételeket alkalmaztak volna az eljárás során. Ez azonban nem történt meg: a nemzeti törvényhozás a szabványok teljesítésére vonatkozóan csak minimális követelményeket és azok ellenőrzését írja elő. Ezek azonosak az összes mezőgazdasági termelő és feldolgozóüzem esetében, függetlenül attól, hogy van-e SAPARD-projektjük vagy sem. A Számvevőszék ellenőrzése megállapította, hogy a nemzeti hatóságok által végzett higiéniai és környezetvédelmi ellenőrzések nem voltak kielégítőek. További részletek a 70–76. bekezdésben találhatók.

(47) Így a közös mezőgazdasági politikát és a kapcsolódó politikákat érintő közösségi joganyag végrehajtásával kapcsolatos átfogó SAPARD-célkitűzésről a következőket lehet megállapítani: 2003 végéig a pénzt általában jobbra olyan projektekre fordították, melyek a mezőgazdasági termelés mennyiségét növelik, szemben a mezőgazdasági termelés minőségét javító projekkel (minőségi és egészségügyi standardoknak való megfelelés, környezetvédelem).

### **A célok nem voltak mindig világosak**

(48) A Számvevőszék helyszíni ellenőrzése a „Munkahelyek teremtése a vidéki területeken” intézkedés tekintetében számos olyan esetet tárt fel, ahol a SAPARD-beruházásból megvalósított berendezés-korszerűsítés következtében éppenséggel kevesebb munkahelyre volt szükség. Ennek ellenére a SAPARD ellenőrzése nem vette figyelembe a beruházásokból a vidéki foglalkoztatás tekintetében adódó negatív hatást az agrár-élelmiszeripari ágazatban. Arról a néhány projektről, ahol számszerűsítették a létrehozandó munkahelyek számát, megállapították, hogy ezek inkább a várt piacfejlesztéstől függő általános szándékon alapultak, és nem a SAPARD-projekt közvetlen hatásán.

(49) A vidékfejlesztési infrastrukturális beruházásoknak vidéki területeken kell megvalósulniuk ahhoz, hogy támogathatóak legyenek. A Bizottság azonban nem tudta biztosítani, hogy a projekteket tényleg vidéki területeken valósítsák meg. A vidéki terület meghatározásának általában a népsűrűség az alapja, azonban bizonyos országokban ez az adat nem állt rendelkezésre, és a Bizottság elfogadta más kritériumok alkalmazását. Ez olyan közös finanszírozású SAPARD-beruházásokhoz vezetett, amelyeknek vidéki jellege rendkívül kétes volt. Néhány esetben megállapították, hogy a projekt által kiszolgált terület valójában egy nagyobb város elővárosa volt, nem állapították meg az önkormányzatok valódi vidéki jellegét. Mindez annak ellenére történt, hogy a városi és vidéki területek infrastrukturális létesítményei közötti különbség a SAPARD-országokon belül általában nagyobb, mint a jelenlegi tagállamok városi és vidéki területei esetében.

### **és a Bizottságnak a célokról és a prioritásokról szóló jelentései nem voltak megfelelőek**

(50) A SAPARD-rendelet 13. cikke előírja, hogy a Bizottságnak évente jelentést kell tennie a Közösség által nyújtott támogatásról, melyben áttekinti, hogy milyen előrelépés történt a megállapított célkitűzések elérése érdekében. Ehhez az éves jelentésekben objektív kritériumokat kellett volna rögzíteni a SAPARD-rendelet célkitűzéseinek vagy prioritásainak elérése felé tett előrelépés mérésére, mint pl. a SAPARD-programokban megállapított fő mutatók összefoglalása. Ez nem történt meg.

(51) A Bizottság 2000-es, 2001-es és 2002-es éves jelentései részletes szakmai leírást adnak a Bizottság intézkedéseiről, a rendszerek létrehozása és a kifizetések terén elért előrelépést is ideértve <sup>(1)</sup>. Mindazonáltal ezek csak a célkitűzések eléréséhez szükséges eszközök.

Négy évvel a program elindulása után a Bizottság nem állapította meg vagy közölte annak a mértékét, hogy a programban megállapított célkitűzéseket mennyire érték el.

### **Intézményépítés: a mérleg pozitív, az agrár-környezetvédelmet kivéve**

(52) A Tanács rendeletében meghatározott célkitűzések és prioritások ellenére a Bizottság a SAPARD-ot főként intézményteremtő eszköznek tekinti annak biztosítására, hogy a csatlakozás után könnyen át lehessen venni a közösségi gyakorlatot. Így a Bizottság többször hangsúlyozta éves jelentéseiben, hogy a SAPARD tényleges eredménye az, hogy megkönnyíti a csatlakozás után a szükséges intézkedések végrehajtását.

(53) Mindazonáltal a SAPARDot elsősorban az alapján kellene megítélni, mennyire segítette a létrehozásakor megállapított célkitűzések elérését. Arra is figyelmet kell fordítani, hogy a PHARE-program egyik célkitűzése pont az intézmények kialakítása, és a PHARE irányítási eljárásai révén valósítottak meg, és annak költségvetéséből finanszíroztak programokat a közösségi gyakorlat könnyű átvételéhez <sup>(2)</sup>. Minden egyes meglátogatott országban a PHARE-ből körülbelül 6 millió EUR-t költöttek előcsatlakozási tanácsadókra, a rendszerek programozásának, felállításának és ellenőrzésének szakértőire, kísérleti projektekre, számítógépes berendezésekre és a SAPARDot végrehajtó szervezeteknél a személyzet képzésére.

<sup>(1)</sup> Sapard éves jelentések (a Bizottság jelentései az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának) COM(2001) 241. végleges 2001. július 3., COM(2002) 434. végleges 2002. július 30., COM(2003) 582. végleges 2003. október 7.

<sup>(2)</sup> 1997 márciusában a Bizottság úgy döntött, hogy teljesen a PHARE előcsatlakozási eszközre összpontosít a tagjelölt országok EU-csatlakozásra való felkészítésében. A körülbelül évi 1 500 millió EUR értékű éves PHARE-költségvetés körülbelül 30 %-át az intézményépítésre osztották el, különösen a strukturális alapok célkitűzéseinek és eljárásainak bevezetésére.

(54) A SAPARD intézményépítő hatása pozitív volt. A PHARE finanszírozta és irányította az intézményépítést, míg a SAPARD biztosította a „csinálva tanulás” lehetőségét. A SAPARD közvetlen tapasztalatokat tudott adni a nemzeti közigazgatásnak az EU-támogatások kezeléséhez, mert sok eljárás azonos (programozás, végrehajtási eljárások, monitoring). A PHARE és a SAPARD kombinált eredményei előrelépést jelentettek, mert olyan struktúrákat és rendszereket állítottak fel, amelyek néhány évvel korábban gyakorlatilag nem léteztek és ezeket mind működőképesnek, mind általánosságban hatékonyak találták. A 61–65. bekezdés további részletekkel szolgál ezekről a rendszerekről.

(55) Az intézmények kialakítása és a csinálva tanulás nem volt sikeres az agrár-környezetvédelmi intézkedések terén. Ez a fontos vidékfejlesztési intézkedés az egyetlen, mely kötelező a tagállamok számára, és a legnagyobb is, az EMOGA Garanciarészből vidékfejlesztésre rendelkezésre álló támogatások 41 %-át jelenti. A KAP reformja szintén nagyobb hangsúlyt fektet a mezőgazdaság környezeti vonatkozásaira.

(56) Az agrár-környezetvédelmi intézkedések összetettsége miatt, és mivel ezeket a SAPARD-on belül kísérleti projektnek tekintették, az intézkedés részleteiről a Bizottság csak 2001. december 21-én tájékoztatta a SAPARD-országokat. E részletek miatt minden egyes országban módosítani kellett a már jóváhagyott SAPARD-programot, valamint felállítani és jóváhagyni a megfelelő rendszereket. Ez azt jelentette, hogy az intézkedést nem lehet 2002 vége előtt bevezetni. 2003 decemberéig csak a Cseh Köztársaságnak és Szlovákiának sikerült ezt teljesíteni. Magyarország az egész intézkedést kivette a SAPARD-ból. Lengyelország is felvetette ezt, de a Bizottság meggyőzte az intézkedés megtartásának fontosságáról. Ennek ellenére a részletes végrehajtási szabályok kidolgozása tovább késett, és Lengyelországban sem valószínűsíthető meg az intézkedést a csatlakozás előtt.

(57) A Bizottság az agrár-környezetvédelmi intézkedések céljaként az igazgatás fejlesztését, a gazdaságok szintjén pedig az agrár-környezetvédelem végrehajtásában gyakorlati tapasztalatok megszerzését tűzte ki. Ezt a célkitűzést nem teljesítették, mert 2003 decemberéig a nyolc, 2004 májusában csatlakozó kedvezményezett ország közül hat a SAPARD keretében csak korlátozott mértékben szerzett tapasztalatokat ennek az intézkedésnek a végrehajtásáról.

## A FELVÉTELT KÉRŐ ORSZÁGOKBAN LÉTREHOZOTT RENDSZEREK ÉRTÉKELÉSE

### *A rendszerek előzetes jóváhagyásának köszönhetően szigorú pénzügyi ellenőrzési rendszerek léptek működésbe*

(58) A SAPARD jogalapja megkövetelte, hogy a Bizottság az érintett ország irányítási és ellenőrzési rendszereinek elemzésére alapozva döntsön a decentralizált irányításról (az irányítás

átruházása). 2003 decemberére 17 bizottsági határozatot hoztak az egyes országokban elfogadott rendszerek elemeire vonatkozóan, ezek mindegyike ideiglenesen átruházta a támogatás irányítását. Nem történt meg a teljes átruházás, melyet a Bizottság további felülvizsgálatai és a Bizottság ajánlásainak végrehajtása után irányoztak elő. A Bizottság nem vállalta a teljesen decentralizált irányítás felelősségét. A Bizottság valójában nem határozta meg a kritériumokat, melyeknek meg kell felelni az irányítás teljes átruházásához.

(59) A jogalap meghatározta a decentralizált irányítás minimális kritériumait és feltételeit, vagyis egy jól meghatározott rendszert a támogatások kezelésére, hatékony belső ellenőrzést és megfelelő személyzetet. A Bizottság rendszerellenőrzés formájában végzett elemzéseit biztosították, hogy a kulcsellenőrzéseket tartalmazó, jól meghatározott rendszer álljon fel, mielőtt bármilyen támogatást fel lehet használni <sup>(1)</sup>.

(60) Ennek következtében a SAPARD-országok a rendszereket jóváhagyó bizottsági határozat után akkor kezdték el a projekt megvalósítását (szerződések kötését), amikor az összes eljárást, ellenőrzési listát és nyomtatványt elfogadták. Más a helyzet a tagállamokban, ahol a strukturális alapok 2000–2006 közötti időszakokra vonatkozó kiadásai 2000. január 1-jétől támogathatók voltak, vagy bizonyos körülmények között rögtön a programozási dokumentum első tervezetének a Bizottsághoz történő benyújtása után, a rendszerek előzetes jóváhagyása nélkül.

### *A rendszerek általában beváltak a gyakorlatban*

(61) A SAPARD irányítási és ellenőrzési rendszereinek vannak az EU-programokkal közös kulcselemei. A strukturális alapok eljárásait alkalmazzák a programozáshoz, az ellenőrzéshez és az értékeléshez. Az EMOGA Garanciarészből eljárásait a pénzügyi irányítás területén használják, ideértve a számlák lezárásának eljárásait <sup>(2)</sup> és a kifizető ügynökségeket.

(62) A SAPARD-országok számára teljesen új programozási gyakorlat többek között megkövetelte, hogy leírják a stratégiát, az elsődleges kiválasztási szempontokat, az intézkedéseket és jelezzék a felhasználandó pénzügyi forrásokat. Mindazonáltal a mezőgazdaság és a vidékfejlesztés összes SAPARD-programja 2000 őszén készen volt, és a Bizottság jóváhagyta. A SAPARD-programok kialakítása nem tartott tovább, mint a tagállamokban a strukturális alapok programjainak jóváhagyása. A monitoring szerkezetét is megfelelő időn belül kialakították.

(63) A SAPARD végrehajtására az érintett országokban felállított kifizető ügynökségek a legtöbb esetben azok a kifizető ügynökségek lesznek, melyek a csatlakozás után az EU-támogatásokat fogják kezelni. Litvániában és Lengyelországban ezek az ügynökségek fogják kezelni az EMOGA Garancia- és Orientációs részlegét egyaránt.

<sup>(1)</sup> Bizonyos elemek kivételével, ld. a 10. bekezdést.

<sup>(2)</sup> Ez az az eljárás, melynek keretében a Bizottság eldönti, hogy a KAP-kifizető ügynökségeinek kiadásait ráterhelik-e végül az EU-költségvetésre.

(64) A tagállamokhoz hasonlóan az összes kifizető ügynökségen belül működtek belső ellenőrzési részlegek, és az elszámolások és az igazgatási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó jelentések hitelesítését működési szempontból független igazoló szervek végezték. A Számvevőszék megállapította, hogy szakmailag igényes ellenőrzéseket végeztek.

(65) A Számvevőszék vizsgálta az eljárások leírását és az ellenőrzési listákat, és ellenőrzött 33 dokumentumot annak tesztelésére, hogy a rendszerek a dokumentáltak megfelelően működtek-e. Az ebben a jelentésben később megállapított hiányosságokon kívül a Számvevőszék a SAPARD-rendszerekkel összefüggésben megállapította, hogy a lényeges alapelveket figyelembe vették, az eljárásokat jól dokumentálták, a papíron létező rendszerek a gyakorlatban is általában működtek és a legtöbb dokumentum esetében betartották az ellenőrzési eljárásokat.

#### **de a dokumentációból gyakran hiányoztak a szükséges bizonylatok**

(66) A négy meglátogatott országban a vizsgált dokumentumokkal kapcsolatban általános probléma volt az ellenőrzések dokumentálásának hiánya. Készítettek ellenőrzési listát, de a dokumentumok általában nem tartalmaztak igazolást vagy magyarázatot az értékelők által jelzett következtetések alátámasztására. Nevezetesen nem csatoltak jegyzeteket, munkadokumentumokat az elvégzett munkáról, mint pl. számítások, helyszínen ellenőrzött dokumentumok, a helyszínen megkérdezettek, stb. Ezeknek a dokumentumoknak a hiányában az ellenőrzési lista második ellenőrzőjének munkája inkább annak felülvizsgálatára korlátozódott, hogy az összes rovatot kipipálták-e, nem pedig ésszerű ellenőrzés elvégzésére. Mivel nem volt mindig iránymutatás arra vonatkozóan, hogyan kell elvégezni az ellenőrzést, a Számvevőszék ellenőrei általában nem tudták megvizsgálni, hogy mit végeztek el és nem tudták megállapítani, milyen alapon pipálták ki az ellenőrzési lista rovatait.

(67) Ezt támasztja alá például a dokumentáció hiánya Litvániában az üzleti tervek elemzésénél. Az igénylőknek a projekthez üzleti terveket kell benyújtaniuk. Ezek a tervek mutatják be a vállalkozás és egyben a beruházás életképességét. A litván eljárás megköveteli az értékelőtől az üzleti tervek elemzését. Mindazonáltal a Számvevőszék által vizsgált mintákban kevés bizonyítéka volt a dokumentumban ennek az elemzésnek. Ez a munka rendkívül szakmai és többet igényel annál, mint ami jelenleg történik: az „Igen” rovat, kipipálása, például, hogy „a gazdálkodási tevékenység mutatói és pénzügyi viszonyzamai megfelelnek a mezőgazdasági miniszter által megállapított kritikus értékeknek”.

#### **A SAPARD rendszerei más, gyengébb rendszerekre támaszkodtak**

(68) A SAPARD-rendszereknek a Bizottság előzetes jóváhagyására van szükségük, amely ellenőrzéseken alapul. Nem ugyanaz az eljárás vonatkozik viszont azokra a rendszerekre, amelyek a SAPARD-rendszerekhez közvetlenül kapcsolódnak és azokhoz inputot biztosítanak. Példa erre a személyzet kiválasztásának eljárása, és a minimális higiéniai, környezetvédelmi és állatjóléti standardok vizsgálatának ellenőrzése. Ezekre a rendszerekre és eljárásokra nem terjed ki a Bizottság ellenőrzése és a rendszerek előzetes jóváhagyása.

(69) A SAPARD jogalapja megköveteli, hogy megfelelő tapasztalattal rendelkező személyzet álljon rendelkezésre és

legyen kijelölve a feladatra <sup>(1)</sup>. A személyzet-kiválasztási eljárások vizsgálata Bulgáriában, Litvániában és Lengyelországban megállapította, hogy mostanáig a személyzetet nem átlátható eljárások alkalmazásával választották ki és a személyzetre vonatkozó dokumentumok nem tartalmaztak információt az eljárás menetéről, vagy dokumentációt az érintett személyzet kiválasztásáról. Litvániában számos esetet találtak, amikor csak egy jelentkező volt a SAPARD-ügynökségnél meghirdetett állásra, és a tesztek megírás után rutinszerűen megsemmisítették. Így nincs átlátható eljárás, mely garantálja, hogy képzett emberek kerülnek kiválasztásra, és hogy a rendszerek minőségét a Bizottság jóváhagyta.

(70) A támogatást igénylőktől megkövetelik, hogy tegyenek eleget az egészségügyi és környezetvédelmi követelményeknek, a projekt megvalósítása előtt és utána egyaránt. A támogatás decentralizált irányításáról hozott határozatának keretében a Bizottság úgy fogadta el a minőségi, egészségügyi és környezetvédelmi standardnak való megfelelésre vonatkozó nemzeti ellenőrzést, hogy nem vizsgálta meg, ki végzi az ellenőrzést, mit ellenőriz, hogyan és mikor. A Bizottság nem követelte meg az érintett országoktól, hogy a SAPARD-eljárások részeként erről tájékoztatóst adjanak. A Bizottság által megkövetelt ellenőrzések közül a SAPARD-ügynökségek ténylegesen csak azt ellenőrizték, hogy megvannak-e az illetékes állami szervezet által kiadott igazolások.

(71) Romániában a standardoknak való megfelelést igazoló tanúsítványt a környezetvédelmi ügynökség és a higiéniai és egészségügyi ellenőrzésekért felelős ügynökség állította ki. Sem a román hatóságok, sem a Bizottság nem vizsgálta, hogy mi alapján adták ki e tanúsítványokat. A Számvevőszék az utóbbi ellenőrzése során megállapította, hogy nem dokumentálták azt, hogy mit ellenőriztek és hogyan. A SAPARD-projektek vizsgálati jelentései nem álltak mindig rendelkezésre, és ha igen, nem szolgáltattak részletekkel az elvégzett ellenőrzésekről.

(72) Bulgáriában a nemzeti hatóságok az önkormányzati bizottság ilyen értelmű határozatának megléte alapján állapítják meg, hogy az üzem és a projekt megfelel-e a nemzeti környezetvédelmi előírásoknak. Ez a határozat csak a kedvezményezett által nyújtott információk alapul, helyszíni ellenőrzést nem végeznek ennek vizsgálatára.

(73) Nem állt rendelkezésre információ a Bizottságtól vagy a nemzeti hatóságoktól a SAPARD-országokban teljesített környezeti ellenőrzések mértékéről. Annak érdekében, hogy értékeljék, megfelelő-e, amit és ahogyan ellenőriztek, a Számvevőszék találkozókat kért a vizsgálatokat végző szervezetek képviselőivel. Lengyelországban nem szolgáltattak erről adatokat, ennek következtében a Számvevőszék nem tud véleményt formálni arról, Lengyelország hogyan biztosítja a SAPARD-rendelet környezetvédelmi rendelkezéseinek való megfelelést.

(74) Litvániában és Bulgáriában a „Beruházások mezőgazdasági üzemekben” intézkedéshez kapcsolódó előírások teljesítésének ellenőrzését a releváns ügynökség csak a projekt

<sup>(1)</sup> A Tanács 1999. június 21-i 1266/1999/EK rendelete (HL L 161., 1999.6.21.) az előcsatlakozási stratégia keretében a felvételt kérő országoknak nyújtott támogatás koordinálásáról; 1. függelék (iii).

jóváhagyása előtt végezte el, de befejezésekor nem. Fontos, hogy az ilyen utólagos ellenőrzéseket elvégezzék, és ha igazolható, akkor tanúsítványt adjanak ki arról, hogy a nemzeti és EU- előírások betartása a projekt végére valóban teljesül.

(75) Így a Litvániában az egyik helyszínen ellenőrzött projekt esetében a Számvevőszék megállapította, hogy a trágyát nem megfelelően tárolták, és ezért felmerült a nitrát szivárgásának és az EU-előírások figyelmen kívül hagyásának gyanúja. Helyszíni ellenőrzés történt a jóváhagyás előtt, de azt követően jelentősen nőtt a tehenek száma. A kifizetés előtt nem végeztek ellenőrzést annak igazolására, hogy a környezetvédelmi előírásokat betartották-e, ahogy azt a SAPARD-programok megkövetelik.

(76) Lengyelországban is találtak problémákat a higiéniai és egészségügyi standardoknak való megfelelés terén. A Számvevőszék által vizsgált egyik projektben (új berendezés vásárlása egy tejfeldolgozó üzem számára) az állategészségügyi hatóságok által az EU-szabványok betartása terén elért előrelépésről szóló jelentés megállapította, hogy az üzem 74 %-ban megfelelt a standardoknak. Ezt a jelentést nem vették figyelembe. Más ellenőrzést nem végeztek a projekt befejezésekor és a kifizetéskor, annak ellenére sem, hogy nyilvánvalóan nem teljesítették a lengyel programnak azt a követelményét, hogy az egész vállalatnak meg kell felelnie az EU-standardoknak.

#### **és a kamatokra vonatkozó nemzeti szabályozás ellentmondott a SAPARD szabályainak**

(77) Amint a rendszereket jóváhagyták, a Bizottság előleget folyósított a SAPARD-országoknak, amelyet működő tőkeként lehetett felhasználni. Mivel időre volt szükség a kedvezményezetteknek történő kifizetések megkezdéséhez (ld. a 16. bekezdést), ezek az előlegfizetési lehetőségek a SAPARD megvalósításának első évében nagyrészt kihasználatlanok maradtak. A Bizottság megkövetelte, hogy normál üzleti feltételek legyenek érvényesek ezekre az összegekre, megfelelő szintű biztonság mellett. A Számvevőszék megállapította, hogy nem ez történt a nemzeti szabályok alkalmazása miatt, mivel magasabb kamatokat lehetett volna elérni ugyanolyan szintű biztonság mellett az ellenőrzött négy ország közül háromban.

(78) Bulgáriában a SAPARD-számlákat kezelő bank kiválasztásakor különböző kereskedelmi bankokat kértek fel ajánlattételre a feltételekre vonatkozóan. Miután a Bizottság folyósította az előleget, a bolgár hatóságok a felhasználatlan pénzeszközöket lekötött betétre helyezték el. Ezt a legjobb gyakorlatot nem alkalmazták Litvániában, Lengyelországban és Romániában, ahol a nemzeti előírások kötelezték a hatóságokat, hogy a Nemzeti Bankot használják. A nemzeti bankok alacsonyabb kamatot kínáltak, mint a kereskedelmi bankok, és a pénzeszközöket nem lehetett lekötött betétre elhelyezni.

(79) A legnagyobb különbséget Romániában találták, ahol körülbelül 650 000 EUR többletkamatot lehetett volna elérni 2003 végéig, ha az elérhető magasabb kamatokat alkalmazták volna a felhasználatlan közösségi támogatásra. Más országokban is találtunk problémákat, például Lengyelországban, ahol a kamatot egy nem kamatozó alszámlán könyvelték.

(80) A gyakorlat eltért a SAPARD-országokban, és a Bizottság nem biztosította, hogy mind a tíz országban a legjobb gyakorlat kerüljön alkalmazásra.

#### **VÉGREHAJTÁSI PROBLÉMÁK A SAPARD-ORSZÁGOKBAN**

##### **Saját források híján a lehetséges kedvezményezettek nehezen kaptak hitelt**

(81) Azoknál a projekteknél, melyek nem termelnek jelentős nettó bevételt (mint pl. a helyi utak) a támogatás aránya 100 % is lehet, mivel az infrastruktúra a vidéki területeken bármely fejlesztés szükséges előfeltétele. Nagyszámú kérelem érkezett ilyen projektekre, és a támogatás finanszírozásának magas aránya volt a siker gyakorta említett egyik fő oka. Az összes többi projektnél, mivel a támogatás aránya 50 %-ra korlátozódott, a kedvezményezetteknek legalább a projektköltségek 50 %-át finanszírozniuk kell saját tőkéjükből vagy kölcsönből.

(82) A kedvezményezetteknek folyósított SAPARD-kifizetéseknek a keletkezett kiadásokról szóló nyilatkozaton kell alapulniuk. Ez azt jelenti, hogy a kiadásokat előfinanszírozniuk kell, gyakran több hónapra, amíg a SAPARD-ügynökség kezeli a kifizetési igénylést és folyósítja a kifizetést. Ezt az időszakot bonyolult adminisztratív eljárások hosszabbították (ld. a 93. bekezdést).

(83) Lengyelországban a SAPARD-ügynökség egy, a gazdálkodók és mezőgazdasági tanácsadók között végzett információkérésrel vizsgálta a SAPARD-támogatás (1) igénylésének fő akadályait. Ez azt mutatta, hogy a három fő nehézség a bankhitelek magas költsége, az előfinanszírozás követelménye és a beruházásnál a saját források hiánya volt. Mindazonáltal a SAPARD nagy lehetőség, amelyet egy lengyel nemzeti támogatási program sikere is jelzett. Ennek keretében az állam a projekt max. 80 %-ig kölcsönt nyújt a gazdáknak. 2002-ben több mint 24 000 gazda részesült ebben a nemzeti támogatásban, ami a tízszerese a SAPARD-program (2) által támogatottnak.

(84) Az igénylők legnagyobb gondja az előfinanszírozás megteremtése és a kiegészítő finanszírozás előteremtése. Ennek oka főként a működő és a beruházásra fordítható tőke hiánya, amely összekapcsolódik a bankok restriktív hitelpolitikájával, és amit a fejletlen ingatlanpiac és bankrendszer is erősít. Ez általános probléma az összes SAPARD-országban, a SAPARD végrehajtásának egyik szűk keresztmetszetét jelenti és az egyik fő oka annak, hogy a várttól elmaradt a projekt végrehajtása. Maga a SAPARD-program nem tartalmazza e probléma kezelésének lehetőségét, és az országok eltérő módokon kísérelték megoldani ezt.

(1) „A Mezőgazdasági Szakértői Központok és a program lehetséges kedvezményezetteinek véleménye a Sapard 2. intézkedés programjáról”, Varsó, 2002. november 30.

(2) 2002 szeptembere és 2003 novembere között 2 377 szerződést kötöttek a gazdálkodókkal.

(85) A bolgár hatóságok azon a véleményen voltak, hogy egy hitelprogram segítené megoldani ezeket a problémákat, és így elősegítené a SAPARD megvalósítását. Ennek következtében jóváhagytak egy hitelprogramot a SAPARD kedvezményezettjeinek és a 2003-as nemzeti költségvetésben 60 millió EUR-t különítettek el erre. A programot 2003 júniusában a bolgár mezőgazdasági miniszter jelentette be a Bizottságnak. 2003. júliusi válaszában a Bizottság kijelentette, hogy a program véleménye szerint az állami támogatás bizonyos elemeit tartalmazhatja és ebben az esetben a versenyszabályok<sup>(1)</sup> betartása érdekében bizonyos módosításokra van szükség. Egy levélen kívül, amelyben a bolgár program pénzügyi részleteire kérdeztek rá, nem volt azonnali segítségnyújtás és tanácsadás, és Bulgária végül visszavonta a javaslatot. Így nem használták fel a rendelkezésre álló 60 millió EUR-t a SAPARD kulcsfontosságú megvalósítási problémájának kezelésére, mert a Bizottság nem kísérte figyelemmel aktívan a problémát.

(86) Más országok már megvalósítottak hasonló programokat, amelyeket egyébként a Bizottság nem vizsgált. Például a litván hatóságok létrehozta egy garanciaalapot, mely kölcsöngaranciát nyújt a lehetséges SAPARD- (és nem SAPARD-) kedvezményezetteknek. Ennek a programnak az elemeit is lehetne állami támogatásnak tekinteni.

(87) A román önkormányzatok jelentős nehézségekkel kerültek szembe a vállalkozóknak nyújtott kifizetéseknel, mivel a szoban forgó összegek gyakran nagyobbak voltak az önkormányzatok teljes éves költségvetésénél. A szabályok nem tették lehetővé a SAPARD-ügynökségnek, hogy közvetlenül kifizessék a vállalkozók számláit. Hasonló helyzettel szembekerülve a litván SAPARD-ügynökség közvetlenül az önkormányzatoknak folyósította az ilyen kifizetéseket, így körülbelül 1 millió EUR<sup>(2)</sup> esetében megsértette a SAPARD szabályait.

(88) Annak érdekében, hogy az előfinanszírozás pénzügyi terhet csökkentse a kedvezményezetteknel, Litvánia és Románia a projektek előrehaladásával közbenső kifizetéseket eszközölt a kedvezményezettek felé. Ezt a gyakorlatot nem alkalmazta az összes ország, mivel úgy tekintették, hogy növeli az adminisztratív munkaterhet.

(89) Romániában további problémát jelent az önkormányzatoknak, hogy a támogathatóság feltételeként vállalniuk kell a fenntartási költségek viselését a projekt befejezését követően. A legtöbb projekt utakra vonatkozott, és a jövőbeli fenntartási kötelezettségvállalás tényleges mértékét az önkormányzatok nem számították ki megfelelően, vagy a SAPARD-ügynökség nem tájékozódott ezekről. Még hozzávetőleges számokat sem ismertek, és a Számvevőszék ellenőreinek kérdésére az önkormányzatok nem tudtak megfelelő becslést adni vagy jelezni, hogy ezeket a költségeket korlátozott költségvetésükből reálisan fedezni tudják.

(1) Az 50 %-os köztámogatási plafont az összes forráson belül nem lehet túllépni. Mivel Bulgária 50 %-os támogatási arányt alkalmazott, a programban bármely támogatási elem meghaladná ezt a plafont.

(2) 2003. március 31-ig.

A legtöbb önkormányzat a fenntartás kérdését másodlagos jelentőségűnek tekintette. Fontosabb volt, hogy a projekt jóváhagyást kapjon. A jelenlegi román rendszer nem garantálja a beruházások fenntarthatóságát, ami komoly hiányosság.

(90) A Bizottság nem állapított meg ilyen végrehajtási problémákat, így nem tudta azokat következetesen kezelni. Mivel maga a SAPARD-program nem rendelkezik eszközökkel ezek megoldására, *ad hoc* megoldások születtek. Ennek az lett az eredménye, hogy a SAPARD-országok különböző gyakorlatot fogadtak el, amelyek közül néhány jó volt, mással pedig megsértették a szabályokat.

### **egyes közigazgatási eljárások nehézkesek voltak**

(91) Lengyelországban a SAPARD megvalósításának első kilenc hónapja után 977 pályázati kérelem érkezett, melyek közül 472-t (48 %) elutasítottak. A számok elemzése szerint a visszautasítás fő oka az volt, hogy a kérelmeket nem készítették elő megfelelően. A nehézségek főként a benyújtandó dokumentumok nagy számával és megszerzésük nehézségeivel voltak kapcsolatosak. Ugyanez a probléma merült fel Bulgáriában, amit a Számvevőszék által vizsgált egyik projekttel lehet illusztrálni. Ez a viszonylag egyszerű projekt egy kombajn és egy eke vásárlását jelentette, a támogatási kérelem 2 477 oldalas volt, míg a kifizetési kérelem dokumentuma 601 oldalas volt. A dokumentumok közül néhány jelentősége nem mindig világos, így felmerül az eljárások egyszerűsítésének szükségessége és a kedvezményezettek terheinek enyhítése, ami viszont gyorsítani fogja a megvalósítást.

(92) Ennek másik példája, amikor a SAPARD-ügynökségek úgy találják, hogy a kérelem nem teljes, és a kedvezményezett lehetőséget kap a hiányzó dokumentumok pótlására. Erre gyakran nem áll rendelkezésre elegendő idő, aminek következtében a kérelmet visszautasítják. Például egy helyi út korszerűsítését megcélzó lengyelországi projekt támogatási kérelméből csak egy dokumentum hiányzott. Ehhez a dokumentumhoz, mely a következő évi költségvetés volt, össze kellett volna ülnie az önkormányzati tanácsnak, melyre a rendelkezésre álló időn belül nem volt mód. A projektet elutasították.

(93) A pályázatok elbírálásának hossza is gyakran elbortortalanítja a lehetséges igényelőket. A kifizetési kérelmek feldolgozásának késedelme tovább növeli az előfinanszírozás időtartamát és elriasztja az esetleges kedvezményezetteket.

(94) A kifizetési kérelem benyújtása és a tényleges kifizetés napja között eltelt idő a meglátogatott országokban két-három hónap. A kifizetési kérelem értékelésének időtartama mellett a teljes időtartam tartalmazza a kifizetési utalvány elkészülte utáni várakozási időt is. Lengyelországban egy gazdának majdnem hat hónapot kellett várnia a visszatérítésre, mert a kérelmében feltüntetett tervezett dátum előtt befejezte a projektet. A lengyel tisztviselők kijelentették, hogy nem tudnak elfogadni kifizetési kérelmet az előre jelzett dátum előtt.

(95) Minden esetben, amikor a Számvevőszék megállapította, hogy a hivatalos eljárások nehézségeket okoznak a végrehajtásban, arról volt szó, hogy a SAPARD-országok a Bizottság által megköveteltnél szigorúbb eljárásokat alkalmaztak. A nemzeti irányítás képtelennek tűnt megoldani azokat a problémákat, melyeket gyakran a merev és szükségtelen bürokrácia okozott,

még ha akadályozták is a SAPARD hatékony végrehajtását. Nem alkalmazták továbbá a legjobb gyakorlatokat, ami ugyancsak gátolta a SAPARD gyorsabb végrehajtását.

### **és ennek hatására csak stabil pénzügyi háttérű kedvezményezettek kaptak támogatást**

(96) A kedvezményezettektől megkövetelt projekt-előfinanszírozás és a bonyolult adminisztratív eljárások miatt a SAPARD-rendszer előnyben részesíti a pénzügyileg stabil és jobb szervezetszerű szereplőket, akik elegendő tőkével rendelkeznek vagy könnyebben jutnak kölcsönökhöz. Nagy hátrányt jelent ez a kisebb gazdaságok és cégek számára, éppen azoknak, melyeknek a legnagyobb erőfeszítéseket kell tenniük, hogy megfeleljenek az előírásoknak, modernizálják technológiájukat és növeljék hatékonyságukat.

(97) A négy országban a Számvevőszék által a helyszínen meglátogatott 13 gazdaság alapján az ellenőrök megállapították, hogy a gazdálkodók általában előfinanszírozták a projektet és hozzájárulásukat saját forrásaikból finanszírozták, amit a szegényebb gazdák nem tudtak megtenni. Ez különösen jellemző volt Litvániában, ahol ez a kulcsfontosságú vezető ahhoz, hogy minden meglátogatott kedvezményezett gazda esetében egynél több projekthez nyújtottak támogatást.

### **A BIZOTTSÁGNAK LÉPÉSEKET KELL TENNIE, MERT**

#### **a szabályozás és az ellenőrzés hiányosságai miatt rosszul hasznosították az általános költségekre fordított kiadásokat**

(98) A SAPARD szabályai lehetővé teszik, hogy a teljes támogatható költség maximum 12 %-ig általános költségeket építsenek be a projektbe <sup>(1)</sup>. Ezek a költségek lehetnek építések, mérnökök és tanácsadók díjai, jogi költségek, megvalósíthatósági tanulmányok, szabadalmak és engedélyek megszerzése a projekt előkészítéséhez és megvalósításához. Mostanáig a felszámolt általános költségek nagyrészt a kedvezményezett üzleti tervének előkészítési költségei voltak. A legmagasabb összegeket Bulgáriában és Litvániában találták, ahol az EU által kifizetett ilyen összeg 2003 végéig a Számvevőszék becslése szerint 700 000 EUR volt. Más országokban csekély összegeket számoltak fel üzleti tervek-re. Már csak az országok között ebben a tekintetben felmerült különbségek miatt is vizsgálnia kellett volna a Bizottságnak ezt a kérdést.

(99) Az ezekhez a költségekhez kapcsolódó kockázat nagy, különösen az üzleti tervek előkészítésével összefüggő tanácsadói költségeknél, mert nincs közvetlen kapcsolat a projekt költsége (berendezés stb.) és az üzleti terv elkészítése között, hogy kis vagy nagy beruházásra vonatkozik-e. A projekt bizonyos százalékán alapuló visszatérítés nem biztosít gazdaságosságot.

<sup>(1)</sup> Bulgária 5 %-ra csökkentette az általános költségeket az üzleti tervek előkészítéséhez, és Románia bizonyos esetekben (olyan projekteknél, melyek nem tartalmaznak építési munkát és csak két intézkedéshez) 3 %-ra vagy 5 %-ra, az intézkedéstől függően.

A kockázatot tovább növeli, hogy a szabályok lehetővé teszik a kiadás készpénzben történő kifizetését. A Számvevőszék ellenőrzése megállapította, hogy a kockázat ellenére nem ellenőrizték megfelelően ezeket a költségeket. Jellemző, hogy nem igazolták vagy indokolták az elszámolt összegeket, és nem ellenőrizték, hogy a költségek valóban a nyújtott szolgáltatással kapcsolatban merültek-e fel, illetve, hogy a szolgáltatásokat valóban kiviteleztek-e. Csak arról bizonyosodtak meg, hogy a megállapított maximumot nem lépték át és hogy a megfelelő alátámasztó dokumentáció (számla és a kifizetés igazolása) rendelkezésre állt.

(100) A bolgár SAPARD-ügynökség 2003-ban jelentette a Monitoring Bizottságnak, hogy „voltak olyan esetek, amikor a kedvezményezettek különösen tanácsadói szolgáltatásról hamis vállalkozói számlákat mutattak be”. A Számvevőszék úgy véli, hogy a 12 %-os határ túl nagy ahhoz, hogy a kedvezményezettnek ne kelljen további részletekkel szolgálnia, az üzleti tervre elszámolható összegre felső korlátot kellene megállapítani, valamint a kedvezményezetteket ösztönözni kell, hogy vegyék igénybe az országaikban működő mezőgazdasági tanácsadó szolgálatok által nyújtott ingyenes vagy olcsó szolgáltatásokat, melyeket a PHARE-pénzeszközöket felhasználva alakítottak ki.

(101) A Számvevőszék számos vizsgált projektnél állapított meg problémát. Például voltak esetek, amikor a kedvezményezettek második projektre nyújtottak be kérelmet, melyre vonatkozóan újra belefoglalták az üzleti terv költségeit, annak ellenére, hogy a második terv majdnem teljesen egyforma volt az elsővel. Voltak olyan esetek is, melyeknél a második projekt az eredeti egyszerű kiterjesztése volt, és az üzleti terv költségei meghaladták az első projektnél elszámoltét. A Számvevőszék által áttekinített esetek mindegyikében kifizették a számlázott összegeket a SAPARD-ügynökségek vizsgálódása nélkül.

(102) Egy esetben az üzleti terv elkészítésének általános költségeit (15 400 EUR) egy olyan tanácsadó cégnek fizették ki, mely a SAPARD-támogatást igénybe vevő cég vezetője feleségének tulajdonában volt. A feleség az utóbbi cég képviselője is volt, és így alá tudta írni a cég nevében, hogy elfogadja a saját tanácsadó cége által adott üzleti tervet. A kifizetési utalványt a férje írta alá. Amikor a Számvevőszék a helyszínen meglátogatta a projektet, a kedvezményezett nem tudta bizonyítani, hogy a kifizetett összeget a nyújtott szolgáltatás indokolta. Ezenkívül nem alkalmazták az érvényes közbeszerzési szabályokat (ld. a 108. bekezdést). A költségeket a bolgár SAPARD-ügynökség teljes egészében elfogadta és kifizette.

(103) A Számvevőszék által feltárt esetek ellenére a Bizottság nem tartotta szükségesnek a szabályok módosítását. Nem foglalkozott ezzel a szemponttal sem az ex-ante értékelésben, sem a lebonyolítást követő ellenőrzéseiben, és a megállapított hiányosságokat sem a bolgár, sem a Bizottság ellenőrzései <sup>(2)</sup> nem tárták fel. A példák mutatják, hogy a SAPARD-előírások és ellenőrzések nem akadályozzák meg a túlzott számlák elfogadását és kifizetését.

<sup>(2)</sup> Mivel a kiadást 2002-ben fizették ki, a Bizottság már elvégezte a számlák végső elszámolásának ellenőrzését.

**a magánbeszerzésekre vonatkozó szabályozás nem ad elégséges biztosítékot a pénz helyes elköltésére**

(104) A SAPARD-támogatás körülbelül 60 %-át a magánbeszerzési eljárásokat követve használják fel. A szigorú pénzügyi irányítás elve tiszteletben tartásának általános szabályán kívül az alkalmazandó szabályok egyszerűek. A kedvezményezettnek legalább három árajánlatot kell beszereznie a 10 000 EUR-t meghaladó szolgáltatások, szállítások és munkák költségeire. Ugyanez az előírás vonatkozik a nagy projektekre is, melyek feldolgozó üzemekben maximum 5 millió EUR összegű beruházást jelenthetnek.

(105) A Számvevőszék megállapította, hogy a szóban forgó nagy összegek ellenére nem végeztek kellő mértékű ellenőrzést. Nem ellenőrizték azt, hogy az ajánlatok összehasonlíthatóak-e és hogy a legjobb ajánlatot választották-e. Bulgária kivételével, ahol megtették az első lépéseket, nem voltak összehasonlítások referenciaárakkal, melyek lehetővé tennék a SAPARD-segítségnyújtás korlátozását, ha igazolatlan költségeket igényelnének vissza. A Bizottság ellenőrzései nem kezelték ezt a kérdést. A következőkben tárgyalt ellenőrzési eredmények jelzik, hogy szükség van ilyen ellenőrzésekre.

(106) A Számvevőszék 34 projekt esetében elemezte a bemutatott ajánlatokat, és megállapította, hogy az esetek nagy részében a három ajánlat nem volt összehasonlítható, ezért csak csekély vagy semmi eredményük nem volt <sup>(1)</sup>. A kedvezményezetteknek nem kell írásban részletezni a tervezett beruházást. Ezért általában olyan ajánlatokat kaptak, melyek különböző berendezések technikai részletezését tartalmazta, vagy egyáltalán nem volt részletezve az ajánlat tartalma, és nagyok voltak az árkülönbségek. Ezenkívül az ajánlatok nem mindig tartalmaztak információt a fő meghatározó tényezőkről, melyek alapján a kedvezményezett kiválasztja az ajánlatot. Azokban az esetekben, amikor az ajánlatokat össze lehetett hasonlítani, nem mindig a legolcsóbb ajánlatot választották ki, és ezzel kapcsolatban nem adtak indoklást vagy magyarázatot. A legtöbb esetben lehetetlen volt elemezni, hogy vajon a legjobb ajánlatot választották-e ki, amellyel biztosítható a szigorú pénzügyi menedzsment, különösképpen a gazdaságosság és költséghatékonyság megvalósulása.

(107) A Számvevőszék által megkérdezett kedvezményezettek mintegy fele úgy vélte, hogy a három ajánlattétel előírásának nem volt értelme, mert már előre tudták, hogy melyik berendezést tervezik megvásárolni. A másik két ajánlatot csupán az előírás teljesítése érdekében szereztek be. Például Lengyelországban egy SAPARD-projekt esetében, melynek keretében traktort akartak beszerezni, a kedvezményezett már eldöntötte, hogy melyik traktort akarja megvásárolni és kitől. A három ajánlatra vonatkozó előírás betartása érdekében beszerzett két további egyforma ajánlatot <sup>(2)</sup>, melyek állítólag egy másik cég különböző értékesítési helyeiről származtak. Mindazonáltal nem mérlegelte ezek megvásárlását, még ha valamivel olcsóbbak voltak is, mivel ezekre a jövőben nem tudtak volna szervizt biztosítani.

<sup>(1)</sup> A projektek Számvevőszék által vizsgált mintájában, 34 projektnél alkalmaztak magánbeszerzési szabályokat, 23 esetben megállapították, hogy az ajánlatok nem voltak összehasonlíthatók.

<sup>(2)</sup> Ugyanazzal a kézírással és lila tollal írva.

(108) Néha nem történt meg a három ajánlat beszerzése. Bulgáriában az általános költségek tekintetében nem alkalmazták ezt az eljárást, míg más országokban igen. Lengyelországban számos esetet találtak, melyeknél egy beruházást részekre tagoltak, hogy ne haladják meg a 10 000 EUR-t és így kerültek el az eljárást. Más esetekben számos, egyenként 10 000 EUR-nál nagyobb különböző tételt egyetlen ajánlatba vontak össze.

(109) A Számvevőszék által feltárt hiányosságokat sem a Bizottság ellenőrzései, sem annak irányítási információs rendszere nem mutatta ki. Így az országok között megállapított eltérő gyakorlatot a Bizottság nem kezelte. A példák jelzik, hogy a SAPARD-előírásokkal és ellenőrzésekkel nem előzték meg a túlszámlázás elfogadását és kifizetését. Jobb szabályokra és ellenőrzésre van szükség mind a SAPARD-ország, mind a Bizottság részéről, különösen nagyobb projektek esetén.

## KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

(110) A Bizottság nem használta ki a rendelkezésére álló időt a SAPARD-rendelet Tanács általi jóváhagyásáig arra, hogy előkészítse a részletes végrehajtási elveket és szabályokat. Így ezek biztosítására a Tanács jóváhagyása után a szükségesnél több időt használtak fel.

(111) A 2000. novemberi elfogadás után a SAPARD indulása attól az időtől függött, amennyire az országoknak szükségük volt a rendszerek kialakításához. A Bizottság és a SAPARD-országok nem elemezték, hogy miért volt néhány ország gyors, míg másoknál mindez miért vett több időt igénybe.

(112) Az érintett országokban a nehézkes, SAPARD-előírásoknál szigorúbb közigazgatási eljárások akadályozták a program eredményes és hatékony megvalósítását.

- Az új támogatási programok részletes végrehajtási eljárásainak kidolgozására a Bizottságnak ki kell használnia a rendelkezésre álló időt, mielőtt a törvényalkotás elfogadja a támogatások jogalapját.
- A Bizottságnak elemeznie kell az új programok tapasztalatait, különösen a decentralizált rendszerek felállítását a SAPARD esetében azért, hogy a jövőben felkészült legyen hasonló gyakorlatra.

(113) A Bizottság alkalmazásában a decentralizált irányítási rendszer azt jelentette, hogy nem állapította meg ténylegesen aktívan a végrehajtási problémákat, nem adott tanácsot azok kezelésére és nem vizsgálta az eredményeket. Ezenkívül korlátozott volt az emberi erőforrás. Ennek eredményeként nem alkalmazták az összes országban a legjobb gyakorlatot, és nem előzték meg az improduktív gyakorlat alkalmazását és mindez akadályozta a SAPARD gyorsabb, de biztonságos végrehajtását.

- A Bizottságnak még a decentralizált irányítási rendszer esetében is biztosítani kell, hogy az összes kedvezményezett országban a legjobb gyakorlatot alkalmazzák, és elegendő erőforrást osszanak el erre a feladatra.

(114) A Bizottságnak a költségvetési hatóság felé irányuló javaslatai nem alapultak a végrehajtás megbízható és megvalósítható költségvetési előrejelzésein.

- Míg a Bizottság szeretné jelezni az országoknak, hogy bízik abban, hogy képesek megvalósítani a SAPARDot, a politikai szándékot nem szabad irreális költségvetési előrejelzéssé formálni.

(115) A SAPARD hatása pozitív volt abban, hogy az érintett országokban néhány évvel ezelőtt még nem létező struktúrákat és rendszereket állítottak fel és azok működnek. Ezeknek a rendszereknek a lényeges elemeit a csatlakozás után használni fogják az EU-támogatások kezelésében.

(116) A rendszerek előzetes jóváhagyása a SAPARD-országok és a Bizottság ellenőrzéseire alapozva biztosította, hogy jól meghatározott, kulcsfontosságú ellenőrzést alkalmazó rendszerek alakuljanak ki, legalább papíron, a támogatások felhasználása előtt. Mindazonáltal a tagállamok végrehajthatnak új intézkedéseket a rendszer előzetes ellenőrzése nélkül.

- A Bizottságnak mérlegelnie kell, hogy az új pénzügyi és irányítási rendszerek előzetes ellenőrzése és jóváhagyása a támogatás felhasználása előtt jó gyakorlat lenne a tagállamokban is.

(117) Az előcsatlakozási időszakban a kifizetések alacsony szintje miatt 10 kedvezményezett országból nyolcban csak csekély mértékben történt hozzájárulás a SAPARD-rendeletben meghatározott célkitűzésekhez.

(118) A befejezett projektek első eredményei azt mutatják, hogy a pénzt általában olyan projektekre fordították, melyek a mezőgazdasági termelés mennyiségét növelik és nem olyanokra, melyek a mezőgazdasági termelés minőségét javítják (minőségi és egészségügyi standardoknak való megfelelés és környezetvédelem).

- A Bizottságnak kezelnie kell ezt az egyensúlyhiányt és biztosítani kell, hogy a SAPARD-támogatást olyan projektekre használják fel, melyek fő célkitűzése általánosságban a

feldolgozó üzemek vagy gazdaságok higiéniai, közegészségügyi és környezeti teljesítményének javítása.

(119) A Számvevőszék megállapította, hogy a magánbeszerzés és az általános költségek elszámolásának szabályai és ezek ellenőrzése nem volt kielégítő. Nem történt hatékony ellenőrzés a túlzott számlák elfogadásának és kifizetésének megakadályozására. Nem kellő mértékűnek ítélték meg az ellenőrzést a higiéniai és környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés tekintetében is.

- A Bizottságnak kezelnie kell a szabályok és hatékony ellenőrzés terén jelentkező ilyen hiányosságokat.

(120) A leglényegesebb végrehajtási probléma az volt, hogy a potenciális kedvezményezetteknel hiányzott a saját forrás és nehézségekbe ütközött a hitel megszerzése. Miközben a SAPARD-program nagyszámú intézkedést kínál, nem tartalmazza e probléma megoldásának lehetőségét.

- Hasonló, jövőbeli fellépéseknél a Bizottságnak egyszerűsíteni kell a SAPARD-programot azzal, hogy három vagy négy kulcsintézkedésre csökkenti azt. A Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy ebben az esetben a kölcsönök és garanciák rendszere fel tudja-e váltani vagy kiegészítheti-e a létező intézkedéseket a projektfinanszírozás problémáinak kezelésére.

(121) Tehát: „Jól irányították-e a SAPARD-ot?” A válasz az, hogy az irányítás változó minőségű volt. Egyrészt a SAPARD lehetővé tette, hogy az országok „közvetlen” tapasztalatokat szerezzenek az EU támogatási rendszerének működtetéséről, melynél a Bizottság volt a hajtóerő. Másrészt nem ez volt a SAPARD elsődleges célja és a megállapított fő célkitűzéseket a Közösség joganyagának átvételéhez nyújtott segítségre vonatkozóan, különösen a környezetvédelmi és egészségügyi előírások terén nem érték el. Ennek oka a végrehajtás voltaképpen elkerülhető késedelme volt, és ennek következtében a 2004-ben csatlakozó országoknak 2000 elejétől 2004 májusáig, a körülbelül négy és fél éves időszakban nem származott előnyük a jóváhagyott intézkedésekre vonatkozó támogatások megszerzéséből, ahogy azt a törvényalkotó hatóságok tervezték. Ezenkívül 2004 elejéig a rendszerek kialakításának elhúzódása miatt nem alkalmazták a programozott intézkedések teljes körét (ideértve az agrár-környezetvédelmet). A Bizottság alábecsülte azokat a problémákat, melyekkel a kedvezményezetteknek projekteik finanszírozása során szembe kellett nézniük. Ezt a problémát a korai szakaszban kellett volna megállapítani és megoldást találni annak biztosítására, hogy a rendelkezésre álló támogatásnak az összes megcélzott kedvezményezett esetében maximális hatása legyen.

Ezt a jelentést a Számvevőszék 2004. május 26-i ülésén, Luxembourgban fogadta el.

*a Számvevőszék nevében  
az elnök*

Juan Manuel FABRA VALLÉS

## I. FÜGGELÉK

## Az EU-nak a 2000–2003-as időszakra vonatkozó hozzájárulási országoként és a kedvezményezett, ill. az intézkedések fajtái szerinti lebontásban

Ország	EU-hozzájárulás a 2000–2003 <sup>(1)</sup> közötti időszakra	Megoszlás a kedvezményezett és az intézkedések fő típusai szerint (millió EUR)					Különböző intézkedések: gazdasági tevékenységek fejlesztése és diverzifikációja, szakmai segítségnyújtás, képzés, egyéb
		Helyi közösségek intézkedés: vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása	Feldolgozó üzemek intézkedés: mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének javítása	Gazdálkodók intézkedés: beruházások mezőgazdasági üzemekben	Egyéb intézkedések: agrár-környezetvédelem, erdőgazdaság, erdősítés	(millió EUR)	
Bulgária	218,8	10,8	75,8	62,1	13,9	56,3	
Cseh Köztársaság	92,6	6,6	17,5	17,6	0,6	50,3	
Észtország	50,9	6,4	9,7	21,7	0,4	12,7	
Magyarország	159,8	38,9	52,0	58,8	0,0	10,1	
Lettország	91,7	5,5	25,2	32,0	5,3	23,7	
Litvánia	125,2	18,2	39,1	51,2	3,2	13,5	
Lengyelország	708,2	270,0	227,7	126,2	9,2	75,1	
Románia	632,4	280,5	111,0	74,6	57,5	108,9	
Szlovákia	76,8	13,2	25,5	21,0	2,3	14,8	
Szlovénia	26,6	3,1	10,5	9,2	0,0	3,8	
<b>Összesen</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 %	

(<sup>1</sup>) Kumulatív kötelezettségvállalási előirányzatok.  
Forrás: Európai Számvevőszék, 2003. december.

## 2. FÜGGELÉK

## A vizsgált projektek listája

**M 1 — Beruházások mezőgazdasági üzemekben**

**M 2 — A mezőgazdasági és halászati termékek feldolgozásának és marketingjének javítása**

**M 3 — A vidéki infrastruktúra fejlesztése és javítása.**

## BULGÁRIA

Minta	Intézkedés			Projekt leírása	Látogatás a helyszínen <sup>(1)</sup>	Lényegi teszt <sup>(2)</sup>	Megfelelési teszt <sup>(3)</sup>
	M 1	M 2	M 3 <sup>(4)</sup>				
1	v			Gabonatermelő gazdaság számára új berendezés vásárlása, beleértve egy traktort	v	v	v
2	v			Gabonatermelő gazdaság számára új berendezés vásárlása, beleértve egy kombájnt	v	v	v
3	v			Gabonatermelő gazdaság számára új berendezés vásárlása, beleértve egy kombájnt	v	v	v
4		v		Új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzem részére	v	v	v
5		v		Új berendezés vásárlása egy tejfeldolgozó üzem részére	v	v	v
6		v		Új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzem részére	v	v	v
7		v		Új berendezés vásárlása egy borászat részére	v	v	
8	v			Gabonatermelő gazdaság számára új berendezés vásárlása, beleértve egy kombájnt	v	v	
9	v			Gabonatermelő gazdaság számára új berendezés vásárlása, beleértve egy kombájnt		v	
10	v			Gabonatermelő gazdaság számára új berendezés vásárlása, beleértve egy kombájnt		v	
11		v		Új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzem részére		v	
12		v		Új berendezés vásárlása egy gyümölcs- és zöldségfeldolgozó üzem részére		v	
13	v			Gabonatermelő gazdaságban raktár építése és siló vásárlása		v	
14	v			Gabonatermelő gazdaság számára új berendezés vásárlása, beleértve egy kombájnt		v	

<sup>(1)</sup> Látogatás a helyszínen, találkozás a végső kedvezményezettel és a projekt szemléje.

<sup>(2)</sup> Dokumentumok vizsgálata az általános költségek, a lényeges beszerzési szabályok, célkitűzések és egyéb, a projekthez kapcsolódó lényeges kérdések ellenőrzéséhez.

<sup>(3)</sup> Dokumentumok vizsgálata annak ellenőrzéséhez, hogy hogyan működtek a gyakorlatban a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek.

<sup>(4)</sup> Az ellenőrzés időpontjában nem hagyták jóvá az intézkedéshez kapcsolódó rendszereket.

## LITVÁNIA

Minta	Intézkedés			Projekt leírása	Látogatás a helyszínen <sup>(1)</sup>	Lényegi teszt <sup>(2)</sup>	Megfelelési teszt <sup>(3)</sup>
	M 1	M 2	M 3				
1	v			Korszerűsítés és új berendezés vásárlása egy tejgazdaságban	v	v	v
2	v			Új berendezés vásárlása egy gabonatermelő gazdaságnak	v	v	
3	v			Új berendezés vásárlása egy gabonatermelő gazdaságnak	v	v	v
4	v			Új berendezés vásárlása egy sertéstenyésztő gazdaságnak		v	
5	v			Új berendezés vásárlása egy tejgazdaságnak	v	v	v
6	v			Új berendezés vásárlása egy tejgazdaságnak		v	v
7		v		Új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzemnek	v	v	v
8		v		Építési munka és új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzemnek		v	v
9			v	Víz- és szennyvíz-infrastruktúra építése		v	v
10			v	Szennyvíz-infrastruktúra rekonstrukciója		v	v
11			v	Szennyvíz-infrastruktúra építése	v	v	
12		v		Vágóhíd építése	v		

<sup>(1)</sup> Látogatás a helyszínen, találkozás a végső kedvezményezettel és a projekt szemléje.

<sup>(2)</sup> Dokumentumok vizsgálata az általános költségek, a lényeges beszerzési szabályok, célkitűzések és egyéb, a projekthez kapcsolódó lényeges kérdések ellenőrzéséhez.

<sup>(3)</sup> Dokumentumok vizsgálata annak ellenőrzéséhez, hogy hogyan működtek a gyakorlatban a felügyeleti és ellenőrzési rendszerek.

## LENGYELORSZÁG

Minta	Intézkedés			Projekt leírása	Látogatás a helyszínen <sup>(1)</sup>	Lényegi teszt <sup>(2)</sup>	Megfelelési teszt <sup>(3)</sup>
	M 1	M 2	M 3				
1		v		Új berendezés vásárlása egy tejfeldolgozó üzemnek	v	v	v
2		v		Új berendezés vásárlása egy tejfeldolgozó üzemnek	v	v	v
3		v		Új berendezés vásárlása egy gyümölcs- és gombafeldolgozó üzemnek	v	v	v
4		v		Új berendezés vásárlása egy tejfeldolgozó üzemnek	v	v	
5		v		Új berendezés vásárlása egy tejfeldolgozó üzemnek	v	v	
6		v		Építési munkák és új berendezés vásárlása egy baromfi-hús-feldolgozó üzemnek	v	v	v
7		v		Új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzemnek		v	
8		v		Szellőzőrendszer szerelése egy tejfeldolgozó üzemben		v	
9		v		Új berendezés vásárlása egy gyümölcstermesztő üzemnek		v	
10		v		Új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzemnek		v	
11	v			Építési munkák egy gombatermesztő telepen		v	
12	v			Új berendezés vásárlása egy kertészetnek	v	v	v
13	v			Új berendezés vásárlása egy gyümölcstermesztő gazdaságnak	v	v	
14	v			Új berendezés vásárlása egy zöldségtermesztő gazdaságnak		v	
15	v			Új berendezés vásárlása egy tejüzemnek	v	v	v
16	v			Új berendezés vásárlása egy gyümölcstermesztő gazdaságnak		v	
17	v			Új berendezés vásárlása egy kertészetnek		v	
18	v			Új berendezés vásárlása egy gyümölcstermesztő gazdaságnak	v	v	v
19	v			Új berendezés vásárlása egy gyümölcstermesztő gazdaságnak	v	v	v
20	v			Új berendezés vásárlása egy gyümölcstermesztő gazdaságnak		v	
21			v	Szennyvízrendszer építése		v	
22			v	Helyi út korszerűsítése	v	v	v
23			v	Szennyvízrendszer építése	v	v	
24			v	Helyi út korszerűsítése		v	
25			v	Szennyvízrendszer építése	v	v	
26			v	Helyi utak korszerűsítése	v	v	v
27			v	Szennyvízrendszer építése	v	v	v
28			v	Helyi szennyvíztisztító telep korszerűsítése		v	
29			v	Helyi út korszerűsítése		v	
30			v	Szennyvízrendszer építése		v	

(1) Látogatás a helyszínen, találkozás a végső kedvezményezettel és a projekt szemléje.

(2) Dokumentumok vizsgálata az általános költségek, a lényeges beszerzési szabályok, célkitűzések és egyéb, a projekthez kapcsolódó lényeges kérdések ellenőrzéséhez.

(3) Dokumentumok vizsgálata annak ellenőrzéséhez, hogy hogyan működtek a gyakorlatban a felületei és ellenőrzési rendszerek.

## ROMÁNIA

Minta	Intézkedés			Projekt leírása	Látogatás a helyszínen <sup>(1)</sup>	Lényegi teszt <sup>(2)</sup>	Megfelelési teszt <sup>(3)</sup>
	M 1 <sup>(4)</sup>	M 2	M 3				
1		v		Rekonstrukciós munkák egy húsfeldolgozó üzemben	v	v	v
2		v		Rekonstrukciós munkák egy húsfeldolgozó üzemben		v	
3		v		Rekonstrukciós munkák egy húsfeldolgozó üzemben	v	v	
4		v		Rekonstrukciós munkák és új berendezés vásárlása egy húsfeldolgozó üzemben	v	v	v
5		v		Rekonstrukciós munkák és új berendezés vásárlása egy borászatban		v	
6			v	Helyi út korszerűsítése		v	
7			v	Helyi út korszerűsítése		v	
8			v	Vízellátó rendszer kialakítása	v	v	
9			v	Csatorna- és szennyvíztisztító telep építése	v	v	v
10			v	Helyi út korszerűsítése	v	v	v
11			v	Helyi út korszerűsítése		v	
12			v	Helyi út korszerűsítése		v	
13			v	Helyi út korszerűsítése	v	v	v
14			v	Vízellátó rendszer kialakítása		v	
15			v	Vízellátó rendszer kialakítása	v	v	v
16			v	Vízellátó rendszer kialakítása		v	
17			v	Helyi utak korszerűsítése	v	v	v
18			v	Helyi utak korszerűsítése		v	
19			v	Helyi utak korszerűsítése	v	v	
20			v	Kibővített vízellátó rendszer építése	v	v	v

(1) Látogatás a helyszínen, találkozás a végső kedvezményezettel és a projekt szemléje.

(2) Dokumentumok vizsgálata az általános költségek, a lényeges beszerzési szabályok, célkitűzések és egyéb, a projekthez kapcsolódó lényeges kérdések ellenőrzéséhez.

(3) Dokumentumok vizsgálata annak ellenőrzéséhez, hogy hogyan működtek a gyakorlatban a felüyleti és ellenőrzési rendszerek.

(4) Az ellenőrzés időpontjában nem hagyták jóvá az intézkedéshez kapcsolódó rendszereket.

**ÖSSZESEN**

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

## A BIZOTTSÁG VÁLASZAI

## ÖSSZEFOGLALÓ

I.-II. A Bizottság üdvözli a SAPARD-eszköz megvalósításáról készített vizsgálatot.

A Bizottság ugyanakkor úgy véli, hogy a program hatásának végleges elemzését csak akkor lehet elvégezni, ha a program teljes egészében megvalósításra került.

Míg a Bizottság 1268/1999 SAPARD-rendeletéről szóló javaslatának főbb elemeit megtartották, a javaslat szövege a SAPARD-rendelet elfogadásának végső szakaszáig folyamatos vita tárgyát képezte (azon költségvetési tételeket illetően, amelyek alapján az előcsatlakozási eszközöket finanszírozni kellene, beleértve a pénzügyi megvalósítási mechanizmusokat is). Mindaddig, amíg a jogi bizonytalanság fennállt, a Bizottságnak nem állt módjában a végrehajtási rendelkezésekre vonatkozó végleges jogi rendelkezéseket megállapítani. A Bizottság e rendelkezéseket 2000. január 26-án fogadta el.

A megközelítés újszerű volt és ez volt az első alkalom, amikor külső támogatást teljes egészében decentralizált alapon irányítottak. A SAPARD egyik fő célkitűzése a közösségi vívmányok megvalósításához való hozzájárulás. Ennek alapvető részét képezi a jó adminisztratív képesség biztosítása, amely képes a vidékfejlesztési politika megvalósításával járó igényes és sokat kívánó feladatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvei alapján történő ellátására. Ez összhangban áll az Európai Parlamentnek az 1999. évi mentesítés kísérő európai parlamenti határozatában kifejezett azon igényével, hogy „a Közösség pénzügyi érdekei hatékony védelmének a tagjelölt országokban abszolút prioritást kell kapniuk az elkövetkező néhány évben”.

A Bizottság véleménye az, hogy elengedő iránymutatást és tanácsot adott a SAPARD-ban érdekelt országoknak, és együttműködött velük az intézmények és eljárások létrehozásának előkészítésében. Ez részben a PHARE ikerintézményi együttműködés (twinning) keretében a tagállamok szakértői által nyújtott kiterjedt segítségnyújtás, részben szemináriumok és tényfeltáró kiküldetések keretében történő folyamatos információcseré révén valósult meg. Lásd a Bizottság 2000. évi éves SAPARD-jelentését.

III. A 2000–2004 évekre szóló SAPARD-költségvetések az abban az időben rendelkezésre álló legmegbízhatóbb információk alapján kerültek megállapításra. A teljesen új rendszer létrehozásának szükségessége által előidézett jelentős kihívások és a SAPARD-országok e területen szükséges tapasztalatainak hiánya azt jelentette, hogy a megvalósítás időbe telt, de az esetek többségében az ésszerűen elvárhatónál nem vett több időt igénybe, tekintve a tagállamok hasonló feladatokban meglévő tapasztalatait. A Bizottság teljesen tisztában van azokkal az okokkal, hogy miért vett a SAPARD megvalósításához szükséges adminisztratív rendszer létrehozása bizonyos országokban több időt igénybe.

Mindannyiszor, amikor „nehéz adminisztratív eljárásokról” értesítették, a Bizottság az érintett országokat levelezés útján, kétoldalú tárgyalások, valamint a Monitoring Bizottság ülései alkalmával látta el tanácsokkal. Ugyanakkor az, hogy melyik eljárást

választják pontosan, az érintett országok hatáskörébe tartozik. A Bizottság nem akadályozhatja meg őket abban, hogy saját belső adminisztratív megoldásaikat alkalmazzák mindaddig, amíg a SAPARD szabályait betartják.

IV. A decentralizált irányítás rendszerében a Bizottság felelőssége a SAPARD megvalósításának folyamatos figyelemmel kísérése.

Amint a jelenlegi események tanúsítják, a pénzforrások ma már rendszeresen áramlanak szinte valamennyi SAPARD-országban megbízható rendszer alapján, amelyet alapul lehet felhasználni azokhoz a programokhoz, amelyben tagállamként vesznek részt.

V. A végső kedvezményezetteknek teljesített kifizetések egyedül 2003-ban 288 millió eurót tettek ki. 2003. december 31-ig, a 2000–2003-ra megítélt 2 183 millió euróval szemben a végső kedvezményezettek felé vállalt összes kötelezettségvállalás 1 214 millió euro összeget tett ki (56 %), míg a kedvezményezettek javára teljesített tényleges kifizetések teljes összege 323 millió euro volt (a megítélt keretösszeg 15 %-a). A SAPARD-országoktól kapott információk szerint az EU-hoz csatlakozó 8 országból legalább 7 a 2000–2003 időszakra rendelkezésre álló forrásokat szerződéssel kedvezményezettekhez tudja juttatni.

Az áfa EU társfinanszírozásban történő elszámolhatóságának szabálya a SAPARD-országokra, valamint a Strukturális Alapokból támogatásban részesülő tagállamokra is alkalmazandó. A Többéves Finanszírozási Megállapodás (MAFA) szabályai alkalmazandók.

VI. A Bizottság megítélése szerint a termelési kapacitás projektszintű növelése összeegyeztethető a minőség javításával és a piaci hatékonyság javításához szükséges szerkezetátalakítással.

VII. A Bizottság úgy véli, hogy az intézményfejlesztés egyike a közösségi vívmányok alapvető elemeinek, és előfeltétele az EU-források felelős felhasználásának. Az agrár-környezetvédelmi intézkedés a SAPARD-országok számára olyan támogatási keretet nyújtott, amelynek célja az volt, hogy kísérleti intézkedéseken keresztül adminisztratív tapasztalatot szerezzenek és nem tartozott a mezőgazdasági ágazat szerkezet-átalakításához és a csatlakozásra való felkészüléshez szükséges legfontosabb intézkedések közé.

IX. A Bizottság üdvözli a Számvevőszék azon értékelését, hogy a SAPARD-rendszer általában működik a gyakorlatban. A Bizottság elismeri, voltak bizonyos problémák a minimum-előírásoknak való megfelelés ellenőrzésével kapcsolatban és ajánlásokat tett ezek javítására. A Bizottság által 2004 márciusáig végzett ellenőrzések alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a helyzet javult a Számvevőszék által végzett vizsgálat óta.

X. A Bizottság tisztában van a saját források hiányának és a hitelszerzés nehézségeinek problémájával. E kérdés megoldása érdekében, a Bizottság PHARE-források segítségével támogat egy, a kis- és középvállalkozások hitelhez jutásának javítását célzó projektet, amelynek elő kell segítenie a SAPARD-támogatásokhoz jutás szélesítését. E projektet a közelmúltban bővítettük

ki egy sajátos ablakkal, amely a mezőgazdasági gazdálkodókat és a kis vidéki vállalkozásokat kiszolgáló hitelintézetekre összpontosít. A projekt bátorítja a tagjelölt országokat arra, hogy nemzeti hitelmódozatokat alkalmazzanak a közösség versenyszabályainak és a SAPARD-rendeletben meghatározott támogatási intenzitások betartása mellett.

A nemzeti hitelmódozatok alkalmazásának megkönnyítése érdekében a Bizottság az 1268/1999/EK rendelet módosítására tett közelmúltbeli javaslatába foglalt egy sajátos rendelkezést ebben a tekintetben (lásd még a 97. pontra adott választ).

XI. Bár a Bizottság azonosított gyengeségeket bizonyos esetekben és ajánlásokat tett javítandó területekre, a Bizottság úgy véli, hogy a helyzet javult a Számvevőszék vizsgálata óta. Ahol szükséges, ezen ajánlások nyomán követését a számlaelszámolási eljárások keretében végzik el.

## 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.