



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 05.1.2005
KOM(2004)851 slutlig

**KOMMISSIONENS RAPPORT TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA
EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

ÅRSRAPPORT FÖR SAPARD – År 2003

{SEK(2004)1719}

1. INLEDNING

Under 2003 fortsatte alla de länder som tar emot stöd via Sapard med genomförandet av sina program. I vissa länder genomfördes planerade kompletterande åtgärder. Förutom rapporteringen om den senaste utvecklingen kommer den här rapporten särskilt att fokusera på genomförandet av Sapard och de stödmottagande ländernas förmåga att tillgodogöra sig stöden, samt framstegen när det gäller att uppnå de mål som fastställs i ”Sapard-förordningen”¹ och i respektive Sapard-program.

För utarbetandet av bilagorna som skall innehålla de bakgrundsuppgifter som krävs för att utvärdera framstegen mot att nå Sapard-förordningens mål, har man endast använt de allra viktigaste övervakningsuppgifter som sammanfattar EU-stödet i respektive länder.

2. SAPAPARD – NULÄGE

2.1 Nuläget för programgenomförandet

Sapards huvudmål, vilka också anges i Sapard-förordningen, är följande:

- att bidra till genomförandet av gemenskapens regelverk på området den gemensamma jordbrukspolitik och närliggande politikområden
- att lösa prioriterade och särskilda problem i samband med en hållbar anpassning av jordbrukssektorn och landsbygdsområden i de stödmottagande länderna.

Varje land skall definiera sina nationella mål och prioriteringar inom ramen för dessa mål på grundval av a) behovsutvärderingar (SWOT-analys), b) anslutningsutsikter, c) tillgängliga resurser och d) nationella strategier. För att uppnå programmålen kan de stödmottagande länderna välja att tillämpa en eller flera av de femton olika åtgärder som anges i Sapard-förordningen. Genom en analys av hur ett visst mottagarland har kanaliserat sitt EU-stöd till olika områden inom de valda åtgärderna är det möjligt att göra en tidig utvärdering av vilka framsteg som gjorts mot att uppnå dessa mål.

Alla program fokuserar särskilt på fyra centrala åtgärder: a) investeringar i livsmedelsbearbetning och saluföring, b) investeringar i jordbruksföretag, c) infrastruktur på landsbygden och d) diversifiering av ekonomisk verksamhet (bilaga A, tabell I).

Dessa åtgärder rör i huvudsak programmets två viktigaste mål eller prioriteringar: a) omstrukturering och förberedande av genomförandet av regelverket på området normer inom jordbrukssektorn och b) att främja en hållbar ekonomisk utveckling och skapa nya jobb i landsbygdsområden. I bilaga B ges en översikt av stöden och åtagandnivåerna per åtgärd i varje land.

Miljöåtgärder inom jordbruket ingår i alla Sapardprogram i mottagarländerna, utom Slovenien². Dessa åtgärder är utformade som pilotprojekt som ger länderna möjlighet att få praktisk erfarenhet av genomförandet av miljöåtgärder inom jordbruket före anslutningen³.

¹ Rådets förordning (EG) nr 1268/1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden, (EGT L 161, 26.6.1999, s. 87.)

² I Slovenien har dessa åtgärder redan genomförts som en del av en avancerad nationell ordning.

³ Sådana åtgärder kommer att vara obligatoriska inom landsbygdsutvecklingen efter anslutningen.

När det gäller den första prioriteringen som särskilt rör investeringar i jordbruksföretag och bearbetningsindustri har betoningen lagts på sektorer där regelverksanknutna investeringar är mest krävande.

När det gäller investeringar i jordbruksföretag är de viktigaste sektorerna vad avser anspråken för regelverksanknutna investeringar animaliesektorn och, i viss utsträckning, vin, frukt och grönsaker. Investeringarna inom vegetabiliesektorn inriktas i stor utsträckning på rationalisering, mekanisering och förbättrad effektivitet. Såsom framgår av bilaga B rör en betydande andel av investeringarna (med några få undantag) investeringar i dessa sektorer.

Uppgifter från programövervakningen och rapporterna om utvärderingarna efter halva tiden visar att investeringarna inom vegetabiliesektorerna har kommit igång snabbare än investeringarna inom animaliesektorerna, vilket bland annat är följderna av ekonomiska problem och att det inte finns tillräckliga ekonomiska resurser för de senare. Kommissionen behandlar denna fråga inom ramen för sin uppföljning av de årliga genomföranderapporterna och, när så är lämpligt, i utvärderingsrapporterna efter halva tiden. Här ingår översyn och, om så krävs, anpassning av programmen i enlighet med det fleråriga finansieringsavtalet (MAFA), i syfte att göra programmet tillgängligare för de sektorer som kräver mest stöd i sina förberedelser inför anslutningen samt för att uppnå balanserade framsteg inom alla sektorer som täcks av åtgärden.

När det gäller investeringar i bearbetning och saluföring av livsmedel är behovet av regelverksanknutna investeringar i syfte att följa lagstiftningsnormerna mest akuta när det gäller mjölk- och köttprodukter. Anpassningen till EU-normerna är också viktigt inom sektorerna för fiske, vin, frukt och grönsaker. En betydande del av investeringarna inom denna åtgärd går till sektorer som är på väg mot en högre verksamhetsnivå på området vidare bearbetning. Investeringarna i bearbetning i första ledet, och särskilt slakterier, utvecklas i långsammare takt. Uppgifter från programövervakning och i vissa fall halvtidsöversynen visar på att det förekommer ett visst mått av onödiga investeringar, särskilt inom sektorerna för vidare bearbetning. Kommissionen tar upp dessa frågor inom ramen för uppföljningen av det årliga genomförandet och utvärderingen efter halva tiden, med särskild tonvikt vid att se över programmen i syfte att i högre grad inrikta dem på regelverksanknutna investeringar och förberedelserna för anslutningen.

Den grupp som särskilt bidrar till att uppnå den andra prioriteringen är investeringarna i landsbygdsinfrastruktur och diversifiering av ekonomisk verksamhet, med tonvikten på investeringar i lokal infrastruktur, kommunikationsnätverk och sysselsättningsskapande åtgärder.

När det gäller investeringar i landsbygdsinfrastruktur rör den allra viktigaste verksamheten investeringar i lokala vägar, vattenförsörjning och avloppssystem, och investeringsnivån beror på situationen i respektive landsbygdskommun och de mål som fastställts.

När det gäller diversifieringen av den ekonomiska verksamheten går de viktigaste investeringarna till förbättring och utveckling av turismen på landsbygden, små och medelstora företag för livsmedelsbearbetning samt lokala tjänsteleverantörer.

När det gäller miljöåtgärder inom jordbruket varierar framstegen med att förbereda genomförandet av denna åtgärd, eftersom mottagarländerna antingen har inriktat sina ansträngningar på att öka effektiviteten i genomförandet av redan godkända åtgärder i syfte att se till att stöden utnyttjas i ökad utsträckning eller har koncentrerat sig på att förbereda miljöåtgärderna inom jordbruket efter anslutningen. I Tjeckien och Slovakien fattades beslut om att delegera förvaltningen av stöd för miljöåtgärder inom jordbruket den 19 februari 2003

respektive den 14 augusti 2003. I slutet av 2003 hade Tjeckien tecknat avtal för 36 projekt till ett belopp på totalt 524 380 euro Sapardstöd. Den första utbetalningen till Tjeckien i januari 2004 uppgick till 124 756 euro.

2.2 Övervakning av programgenomförandet

Under 2003 sammanträdde övervakningskommittén 19 gånger. Man diskuterade och fattade beslut om följande frågor: a) övervakning av genomförandet av Sapardprogrammen genom i förväg överenskomna övervakningsindikatorer, b) godkännande av ändringar av Sapardprogrammen, c) granskning av rapporterna om utvärdering efter halva tiden och d) godkännande av de årliga genomföranderapporterna före framläggandet för kommissionen.

Övervakning av åtaganden

Varje land har sänt in månatliga meddelanden om Sapardkontorets åtaganden gentemot de slutliga stödmottagarna. Dessa uppgifter har visat sig vara mycket användbara som måttstock samt som larmmekanism vid uteblivna resultat och vid en eventuell risk för att oanvända anslag kommer att annulleras. Detta har gjort det möjligt för kommissionen att behandla denna typ av frågor i ett tidigt skede genom att ge länderna råd om hur de kan garantera ett bättre genomförande.

Programändringar

Under 2003 ändrades 9 Sapard-program genom 12 kommissionsbeslut. Ändringarna gjordes mot bakgrund av de praktiska resultaten och förbereder vidare åtgärder för delegering av förvaltningen (bilaga D, tabell I).

Utvärdering efter halva tiden

I slutet av 2003 hade alla länder utom Rumänien lämnat in sina rapporter om utvärdering efter halva tiden⁴. Kommissionen beaktar nu utvärderingen för att kunna göra en bedömning av programmet.

Ett avsnitt för landsbygdsanslag

På grund av böndernas och landsbygdsföretagens svårigheter att få tillgång till lämpliga anslag för medfinansiering av projekt har kommissionen antagit ett förslag rörande finansieringen av anslagen för små och medelstora företag inom ramen för Phare 2003. En nyhet inom dessa anslag är underavsnittet för landsbygden, som syftar till att stärka den finansiella sektorns kapacitet att betjäna bönder och landsbygdsföretag, och som när det genomförts kommer att ge bönder och små och medelstora företag i landsbygdsområdena ökad tillgång till anslag.

2.3 Ändrade rättsliga ramar

Genom förordning (EG) nr 696/2003 höjdes nivåerna för det Sapardstöd som beviljas i samband med naturkatastrofer⁵.

I förordning (EG) nr 188/2003⁶ föreskrivs närmare bestämmelser i samband med naturkatastrofer och det införs nya tidsfrister för när anslagen kan dras tillbaka, så att alla

⁴ Rumänien lade fram sin rapport den 17 maj 2004.

⁵ EUT L 99, 17.4.2003, s. 24.

⁶ EUT L 27, 1.2.2003, s. 14.

stödmottagande länder garanteras likabehandling i och med en utökad tidsram. Anslagen för 2000 och 2001 förlängdes till 2004 respektive 2005. Anslagen för 2002 och 2003 förlängdes till 2006.

Dessa ändringar beskrevs i årsrapporten för 2002.

2.4 Det årliga finansieringsavtalet 2003

Det årliga finansieringsavtalet för 2003 lades fram tidigt 2003 så att anslagen till de stödmottagande länderna skulle bli tillgängliga så tidigt som möjligt. Avtalet ändrar också de tidigare årliga och fleråriga finansieringsavtalen, täcker gemenskapens bidrag inom ramen för 2003 års budget (560 miljoner euro), justerar prognoserna rörande antalet ansökningar om stöd från kommissionen, anpassar förfarandena för offentlig upphandling till förfarandena enligt budgetförordning (EG) nr 1605/2002⁷, förtydligar att förfarandena för offentlig upphandling skall vara öppna, icke diskriminerande och inte får ge upphov till intressekonflikter samt förtydligar definitionen av ”oriktigheter” och ”bedrägeri” tillsammans med villkoren för allmänna medfinansieringskostnader för⁸ ett givet projekt.

Extra resurser på sammanlagt 3,9 miljoner euro gjordes tillgängliga för de stödmottagande länderna under 2004, genom en ändring av det årliga finansieringsavtalet för 2004 (bilaga C, tabell I).

2.5 Genomförande 2003 – Finansiella frågor och budgetfrågor

För tillgängliga budgetanslag och finansiellt genomförande 2003 se bilaga C, tabell II.

2.5.1 Åtagandebemyndiganden

Budgetanslagen inom Sapard för åtaganden enligt 2003 års budget fastställdes till 564 miljoner euro varav 560 miljoner anslogs under budgetrubrik B7-010 (program), och 4 miljoner euro under rubrik B7-010A (administrativa utgifter).

Den 23 december 2003 tillgängliggjordes 3,9 miljoner euro (det belopp som i enlighet med artikel 7.4 i Sapardförordningen använts av kommissionen för administrativa utgifter (rubrik B7-010A)) för rubrik B7-010 (program) och fördes över till 2004. Inga anslag fördes över från 2002 och inga anslag förföll under 2003.

2.5.2 Betalningsbemyndiganden

Betalningsbemyndigandena fastställdes till 428,9 miljoner för budgetrubrik B7-010 (efter en övergripande överföring av 10 miljoner euro) och 4 miljoner (varav 3,9 miljoner överfördes från 2004) för budgetrubrik B7-010A.

Inga anslag fördes över från 2002. Av betalningsbemyndigandena förblev 169,4 miljoner euro oanvända under 2003 och förföll. Det huvudsakliga skälet till detta var att Rumänien, som beviljades delegering i juli 2002, inte ansökte om ersättning för sådana utgifter som skulle belasta 2003 års budget, och utnyttjandet av anslagen var i Polen lägre än väntat, särskilt under

⁷ Budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002, s. 1).

⁸ Allmänna kostnader för ett visst projekt omfattar kostnader för arkitekter, ingenjörer och konsulter, advokatarvoden, kostnader för genomförbarhetsstudier vid förberedandet eller genomförandet av projektet samt kostnader för förvärv av patent och licenser som är direkt knutna till projektet.

årets första hälft. Dessa båda länders andel av de sammanlagda anslagen uppgår till omkring 61 %.

Administrativt stöd motsvarande 82 900 euro betalades ut för tre seminarier. De sammanlagda utbetalningarna för programmen uppgick under 2003 till 263 378 761 euro.

Under 2003 gjordes en andra delbetalning av förskott till fyra länder (bilaga C, tabell III).

Utbetalningar av ersättning för faktiska utgifter i enlighet med deklARATIONERNA i stödansökningarna verkställdes enligt uppgifterna i bilaga C, tabell III. För Polen och Slovakien var detta första gången som annat stöd är förskottsbetalningar mottogs.

De första stödansökningarna mottogs från Ungern (i juli och oktober till ett belopp av 0,3 miljoner euro) och Rumänien (i november 2003 till ett belopp av 0,5 miljoner euro). Dessa ansökningar hade i slutet av 2003 inte beviljats, eftersom det saknades nödvändig dokumentation.

De totala åtagandena gentemot de stödmottagande länderna uppgick i slutet av 2003 till 2 183 miljarder euro och täckte de årliga finansieringsavtalen för 2000–2003.

Det stöd som kommissionen betalat ut till de stödmottagande länderna från programmets inledande fram till slutet av 2003 uppgick till 417,6 miljoner euro, varav 207,6 miljoner utgjorde förskottsbetalningar och 210 miljoner euro ersättning baserad på utgiftsdeklARATIONER (bilaga C, tabell IV).

3. VERKSAMHET KNUTEN TILL DELEGERING AV FÖRVALTNING, REVISION OCH KONTROLLER

3.1 Uppdatering av förvaltningsdelegering

I slutet av 2002 hade alla stödmottagande länder kommit så långt att de kunde genomföra några av Sapardåtgärderna. Under 2002 inriktade sig kommissionen på den så kallade ”andra vågen” av förvaltningsdelegering för de återstående åtgärderna eller för en del av dessa åtgärder.

Beslut fattades för 6 länder (bilaga D, tabell II). I slutet av 2003 stod de åtgärder som täcktes av ett beslut om förvaltningsdelegering för mer än 90 % av den budget som tilldelas Sapard i åtta länder.

De delegeringsrevisioner som utfördes syftade också till att förbereda de återstående besluten för Estland, Ungern och Slovenien, vilka antogs 2004.

Efter den första vågen av förvaltningsdelegering kunde de befintliga systemen övervakas genom besök på platsen i Ungern, Polen och Rumänien. Rekommendationer om förbättringar utfärdades till berörda myndigheter.

3.2 Beslut om godkännande av räkenskaperna

Alla länder utom Ungern och Rumänien har lämnat sina utgiftsdeklARATIONER för 2002. Före godkännandet av räkenskaperna gjorde kommissionens avdelningar sina egna kontroller av de inlämnade uppgifterna. Flera revisionsbesök gjordes vid Sapardkontor, nationella fonder och attesterande organ i alla länder, utom i Rumänien där en administrativ kontroll utfördes.

Genom kommissionens beslut av den 31 oktober 2003 godkändes räkenskaperna för 2002 för alla stödmottagande länder. Dessa beslut påverkar inte senare beslut i syfte att utesluta utgifter som ännu inte verkställts i enlighet med de fleråriga finansieringsavtalen.

3.3 Beslut om förenlighet

I september inleddes förenlighetskontroller, och i slutet av året hade fem kontroller utförts. De ackrediterade och lokala organ som ansvarar för förvaltning och kontroll av Sapardåtgärder som genomförs i Bulgarien, Estland, Litauen, Lettland och Slovenien omfattades av en generell kontroll av genomförda förfaranden. Det gjordes också stickprovskontroller av stödärenden och vissa slutliga stödmottagare kontrollerades på platsen.

De kontrollansvariga inriktade sig framför allt på vissa särskilda krav enligt de fleråriga finansieringsavtalen som bedömdes innebära en större risk när det gäller a) principerna om en sund finansiell förvaltning, särskilt ekonomi och kostnadseffektivitet, b) dubbla stödutbetalningar eller överlappande stöd, c) utgifter som inte berättigar till medfinansiering från gemenskapen inom ramen för Sapard, d) kriterier för stödberättigande som fastställs i landsbygdsutvecklingsprogrammen för varje åtgärd, e) kontrollernas omfattning och kvalitet, f) utbyte av personal i så kallade ”nyckelpositioner”, g) offentlig upphandling och h) specifika påståenden.

Konstaterade svagheter meddelades berörda myndigheter genom ett skriftligt påpekande. En utvärdering av om det blir aktuellt med finansiella korrigeringar kommer att göras i slutet av den pågående kontrollomgången.

3.4 Risk för återtagande av anslag undanröjd

De nya fristerna för annullering av anslag kommer att tillämpas från och med slutet av 2004. Den senaste utvecklingen tyder på att det inte kommer att bli några annulleringar.

3.5 Revisionsrätten

Under 2003 fortsatte revisionsrätten att nära övervaka genomförandet av Sapard. Det som främst konstaterades i årsrapporten 2002 var det långsamma genomförandet och, som ett resultat av detta, den mängd outnyttjade betalningsbemyndiganden som förföll. Under 2003 inledde revisionsrätten också arbetet med en särskild Sapardrapport som slutligen lades fram för kommissionen den 19 februari 2004.

3.6 Information om OLAF:s verksamhet rörande de stödmottagande ländernas meddelanden om oriktigheter i samband med Sapard

Under 2003 tog alla stödmottagande länder, utom Rumänien och Ungern, emot utbetalningar från kommissionen, vilket gjorde dem skyldiga att rapportera om oriktigheter. Fjorton fall av oriktigheter anmäldes till OLAF. Genom en i god tid översänd rapport från Estland kunde en oriktighet i form av en uppenbar intressekonflikt förhindras. Erfarenheten visar att de flesta oriktigheter uppkommer på grund av en felaktig tillämpning av lagstiftningen rörande offentlig upphandling eller på grund av felaktig dokumentation.

OLAF inledde flera olika utredningar i samarbete med de anmälda stödmottagande länderna.

4. SEMINARIER

Ett seminarium om utveckling och främjande av lokala initiativ i de stödmottagande länderna hölls i maj i Pardubice, Tjeckien. Seminariet blev ett forum för utbyte av åsikter om genomförandet av Sapard, särskilt det arbete som involverar icke statliga organisationer. Medlemsstaterna och de stödmottagande länderna utbytte åsikter om att engagera lokala aktörer i att utveckla effektiva partnerskap både på lokal nivå och centralt på regeringsnivå, i syfte att stödja genomförandet av Sapard.

En andra serie workshoppar om utvärdering som hade till syfte att hjälpa de stödmottagande länderna att klara sina halvtidsutvärderingar hölls för alla länder utom Slovenien. Dessa gav tillfälle att stärka kommissionens riktlinjer om utvärdering efter halva tiden, att se till att utvärderingen genomförs grundligt och i tid samt att ta upp särskilda frågor från de utvärderingsansvariga.

5. ÖVERGÅNG EFTER ANSLUTNINGEN

Eftersom 8 av 10 stödmottagande länder blev medlemsstater i maj 2004 har kommissionen vidtagit nedanstående åtgärder för att underlätta övergången från Sapard till de nya instrumenten för landsbygdsutveckling efter anslutningen:

- Ett seminarium om fonder för landsbygdsutvecklingen efter anslutningen organiserades i mars 2003 och riktlinjer för övergången från Sapard till dessa fonder presenterades.
- Förberedandet av en rättslig ram på grundval av artiklarna 32.5 och 33.5 i anslutningsakten som huvudsakligen rör följande frågor:
 - Bestämmelser som underlättar övergången från Sapard till de instrument som finns tillgängliga för medlemsstaterna. I dessa bestämmelser anges när de nya medlemsstaterna inte längre får sluta avtal inom ramen för Sapard såväl som hur de skall gå tillväga med projekt enligt avtal som slutits inom ramen för Sapard men som inte har fått tillräckliga medel.
 - Bestämmelser om fortsatt tillämpning av de årliga och de fleråriga finansieringsavtalen i de nya medlemsstaterna fram till avslutandet av Sapardprogrammen, inklusive vissa nödvändiga anpassningar av dessa program i syfte att ta hänsyn till dessa länders nya status.

Ovannämnda bestämmelser antogs av kommissionen 2004.