



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.10.2005  
KOM(2005) 537 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET,  
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT  
REGIONKOMMITTÉN**

**ÅRSRAPPORT FÖR SAPARD – 2004**

**{SEK(2005) 1375}**

## **1. INLEDNING**

Med början år 2000 stärkte Europeiska unionen sitt föranslutningsstöd för landsbygdsutveckling i tio kandidatländer i Central- och Östeuropa genom att skapa Sapard, det särskilda föranslutningsprogrammet för jordbruket och landsbygdens utveckling. Närmare information om systemen för genomförande och förvaltning inom Sapard finns i årsrapporten för Sapard 2000.

Det ekonomiska stöd som ges genom Sapard är avsett att hjälpa Sapardländerna att göra strukturella förbättringar inom jordbruket och på landsbygden som förberedelse inför anslutningen till EU. Europeiska unionen gav ekonomiskt stöd för att förbättra produktförädling, saluföring och kvalitetsstandarder i syfte att uppfylla EU:s krav. Sapardstöd användes också för att lösa särskilda problem som länderna identifierat.

## **2. SAPARDPROGRAMMETS HUVUDSAKLIGA RESULTAT<sup>1</sup>**

Från 2000 till 2004 anslogs sammanlagt 2 412,1 miljoner euro till Sapardländerna för förbättring av landsbygds- och jordbrukssektorer. Av detta belopp fick de nya medlemsstaterna 1 334,2 miljoner euro och Bulgarien och Rumänien 1 077,9 miljoner euro. Mellan 2000 och 2004 gjordes faktiska utbetalningar på 991 miljoner euro till Sapardländerna. Enbart under 2004 betalades 573,5 miljoner euro ut till Sapardländerna, varav 380,4 miljoner euro gick till de nya medlemsstaterna och 193,1 miljoner euro till Bulgarien och Rumänien.

Den 1 maj 2004 blev åtta av de tio Sapardländerna medlemmar i EU. Under 2004 upphörde de nya medlemsstaterna med att ingå nya projektavtal inom sina respektive Sapardprogram och övergick till att sluta avtal inom de program som används efter anslutningen.

Som ett resultat av genomförandet av Sapard kunde de nya medlemsstaterna utnyttja den befintliga Sapardorganisationen för att förvalta de nya programmen. Tillgängliga uppgifter om finansieringsavtal för Sapardliknande åtgärder efter anslutningen tyder också på att kontrakteringen för dessa åtgärder i de flesta av länderna ligger på en högre nivå än för andra åtgärder. I exempelvis Lettland har kontrakteringen nått 100 % och i Estland är genomsnittet 63 %.

Vid slutet av 2004 hade Sapardkontoren slutit avtal om mer än 37 000 projekt med ett bidrag från gemenskapen på över 2,2 miljarder euro.

## **3. BEDÖMNING AV HUR SAPARDS MÅL UPPNÅTTS<sup>2</sup>**

När nu kontrakteringen av Sapardmedel har upphört i de nya medlemsstaterna, har det blivit lättare att bedöma de övergripande resultaten av genomförandet av Sapard. Av flera skäl, exempelvis det stora antalet olika indikatorer och investeringar, är det inte praktiskt möjligt att göra en bedömning på grundval av de indikatorer som fastställts i Sapardprogrammen. Den här rapporten kommer i stället att inrikta sig på genomförandet i förhållande till målen för Sapard. Rapporten ger en analys av genomförandet av investeringsåtgärderna för jordbruksföretag och livsmedelsindustri, som bland annat bidrar till uppfyllandet av normerna i gemenskapens regelverk. Dessutom analyseras de båda andra investeringsåtgärderna för

---

<sup>1</sup> Se bilaga A.

<sup>2</sup> Bilagorna B och C ger en allmän översikt.

infrastruktur på landsbygden och diversifiering av ekonomisk verksamhet, som bland annat bidrar till en hållbar ekonomisk utveckling och skapande av arbetstillfällen i landsbygdsområden. Dessa fyra åtgärder omfattar 86 % av den sammanlagda finansieringen inom Sapard.

För Bulgarien och Rumänien kommer rapporten att inrikta sig på de framsteg som gjorts under 2004.

### **3.1 De nya medlemsstaterna**

Vid slutet av 2004 hade samtliga åtta länder kontrakterat alla EU-medel som de tilldelats, samtidigt som de hade förberett kommande projekt som är berättigade till stöd inom programmen efter anslutningen.

Inom åtgärden för investeringar i jordbruksföretag har andelen för animalieproduktion och animaliska produkter, som är den viktigaste sektorn när det gäller att anta bestämmelser i gemenskapens regelverk, nått upp till 41 % av det totala kontrakterade beloppet för denna åtgärd i de åtta länderna. Investeringarna inom sektorn för jordbruksgrödor uppgår till 16 %. Även om jordbruksgrödor är en relativt viktig sektor i några länder, beror inriktningen på denna sektor i viss mån på ekonomiska svårigheter inom sektorn för animalieproduktion och animaliska produkter.

När det gäller investeringar i förädling och saluföring av livsmedel har köttprodukter och mjölk och mjölkprodukter, de viktigaste sektorerna i gemenskapens regelverk, nått upp till 51 % respektive 22 %. Övervakningsdata tyder på att investeringsnivån i det första förädlingssteget, och särskilt i slakterier, har ökat i vissa länder och därigenom lagt större tonvikt på uppfyllandet av normerna i gemenskapens regelverk. Exempelvis i Ungern har antalet projekt som rör slakterier nästan tredubblats.

En första bedömning av dessa resultat antyder att investeringarna inom dessa båda åtgärder i stor utsträckning har bidragit till uppnåendet av Sapards mål.

Infrastruktur på landsbygden var den mest betydelsefulla åtgärden 2004 bedömt utifrån omfattningen av ingångna avtal, vilket återspeglar det stora behovet av förbättrad infrastruktur i landsbygdsområden, särskilt i Polen.

Av de EU-medel som anslagits till investeringar i diversifiering av ekonomisk verksamhet, användes 20 % till investeringar i landsbygdsturism och 11 % till utveckling av bastjänster.

Investeringarna inom dessa båda åtgärder har bidragit till att förbättra den grundläggande infrastrukturen och stödja en hållbar utveckling av ekonomisk verksamhet i landsbygdsområden.

Det viktigaste målet för åtgärden för miljövänligt jordbruk var att få tillräckliga erfarenheter för förberedelse och genomförande av programmet för miljöåtgärder inom jordbruket efter anslutningen. Detta mål har nåtts framför allt i Slovakien och Tjeckien.

### **3.2 Bulgarien och Rumänien**

Totalt anslogs 226,7 miljoner euro till Bulgarien och Rumänien för 2004.

Räknat i godkända projekt gick genomförandet av Sapard i Bulgarien mycket bra 2004. Den 31 december 2004 hade Sapardkontoret godkänt 1 909 projekt omfattande 285,4 miljoner euro i EU-bidrag. Därigenom hade antalet godkända projekt nästan fördubblats jämfört med 2003. Siffran motsvarar 100 % av de Sapardmedel som anslagits för perioden 2000–2004.

Alla de EU-medel som anslagits till åtgärden för investeringar i jordbruksföretag har kontrakterats. Antalet kontrakterade projekt i slutet av 2004 hade mer än fördubblats jämfört med 2003. Den andel som går till sektorn för jordbruksgrödor är fortfarande hög (44 %) jämfört med andra länder, vilket motiveras av det stora rationaliserings- och mekaniseringsbehovet.

Av de EU-medel som anslagits till åtgärden för förädling och saluföring för perioden 2000–2004 har 96 % kontrakterats. Investeringarna inom sektorn för köttprodukter motsvarar 31 %, för mjölk och mjölkprodukter 14 % och för frukt och grönsaker 28 %.

Kontrakteringen och antalet projekt har också ökat inom åtgärden för diversifiering av ekonomisk verksamhet. De viktigaste åtgärderna gällde investeringar i landsbygdsturism (42 %) och investeringar i sågverk och snickeriindustri och biobränslen (33 %).

Dessutom inleddes under 2004 åtgärder för infrastruktur på landsbygden och renovering av byar. I slutet av 2004 låg kontrakteringen för dessa båda åtgärder på 84 % respektive 71 %. Inom åtgärden för infrastruktur på landsbygden användes 83 % av medlen till väginfrastruktur.

I Rumänien hade Sapardkontoret i slutet av 2004 godkänt 1 096 projekt omfattande 452,4 miljoner euro i EU-medel. Siffran motsvarar 57 % av de Sapardmedel som anslagits för perioden 2000–2004.

I Rumänien gick den största delen av Sapardmedlen till åtgärden för infrastruktur på landsbygden, som är den viktigaste Sapardåtgärden i landet. I slutet av 2004 låg kontrakteringen på 122 %, varav vägar svarade för 49 %, dricksvatten för 35 % och avloppssystem för 16 %.

Snabba framsteg när det gäller kontraktering för förädling och saluföring, investeringar i jordbruksföretag och åtgärder för diversifiering är nödvändiga för att inte medel ska gå förlorade fram till slutet av 2005.

Åtgärden för förädling och saluföring fick näst störst andel av EU-medlen. Kontrakteringen inom denna åtgärd uppgick till 41 % under perioden 2000–2004. Därav fick sektorn för köttprodukter 51 % och för mjölk och mjölkprodukter 21 %.

Kontrakteringen inom åtgärden för investeringar i jordbruksföretag uppgick till endast 15 %, varav 53 % gick till sektorn för jordbruksgrödor. Kontrakteringen inom åtgärden för diversifiering har nått endast 11 %, varav 94 % rör landsbygdsturism.

## **4. GENOMFÖRANDE OCH FÖRVALTNING AV PROGRAMMEN**

### **4.1 Övervakning av programgenomförandet**

Under 2004 hade övervakningskommittéerna för Sapard 18 möten och sex Sapardprogram ändrades. Utöver den sedvanliga övervakningen inriktades kommittéernas arbete på förändringar av programmen. De principiella målen för förändringarna var följande: i) ändring av vissa aspekter av godkända åtgärder mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits och resultaten av halvtidsutvärderingen. ii) uppdatering av finansieringsöversikter och i vissa länder fördelning av uppburna räntor och iii) justering av programmen som förberedelse för godkännande. I de åtta nya medlemsstaterna inriktades arbetet också på finansieringsöversiktens slutliga utformning och på den slutliga justeringen av programmen. (Bilaga D)

I Bulgarien gällde förändringarna ytterligare inriktning på genomförande av åtgärder som i) bidrar till antagandet av gemenskapens regelverk och ii) förbättrar jordbruksföretagens produktivitet inför den kommande anslutningen. I Rumänien diskuterade övervakningskommittéerna dels frågan om att öka kontrakteringen, dels förslagen till förändringar av program för att ta hänsyn till frågan om intressekonflikter i infrastrukturprojekten.

Vidare lämnade alla tio länderna in sina årliga rapporter om genomförandet.

#### **4.2 Halvtidsutvärdering**

Kommissionen analyserade under 2004 rapporterna från halvtidsutvärderingen. Relevanta slutsatser och rekommendationer i rapporterna beaktades vid modifieringen av programmen för Bulgarien och Rumänien. Man tog också hänsyn till denna information för förvaltningen av programmen efter anslutningen i de åtta de nya medlemsstaterna.

#### **4.3 Landsbygdslån**

För att stärka creditsystemet på landsbygden inrättades 2003 ett särskilt projekt för landsbygdslån inom Phare-programmets instrument för små och medelstora företag. Genomförandet av projektet för landsbygdslån, som utformats för att öka lantbrukarnas och landsbygdsindustriernas tillgång till finansiella tjänster, har gått långsammare än förväntat. Kommissionen analyserar nu orsakerna till den rådande situationen och överväger vilka åtgärder som kan vidtas för att förbättra genomförandet.

### **5. LAGSTIFTNINGSINITIATIV**

Detta avsnitt ger en sammanfattning av de lagstiftningsinitiativ som genomfördes 2004.<sup>3</sup>

Rådets förordning om Sapard och kommissionens tillämpningsförordning ändrades så att det ekonomiska stödet till Bulgarien och Rumänien anpassades till det stöd som beviljades de nya medlemsstaterna efter anslutningen. Detta innefattade bland annat i) införandet av en ny stödberättigande åtgärd för att ge landsbygdssamhällena möjlighet att utarbeta och genomföra lokala strategier för landsbygdsutveckling, ii) anpassning av stödnivåerna till de nivåer som beviljas till de nya medlemsstaterna och iii) införande av en viss flexibilitet i tillämpningen av nationella program för att underlätta tillgången till krediter.

Rådets förordning ändrades också så att Kroatien kan få stöd inom Sapard under perioden 2005–2006.

Kommissionen antog en ny förordning som förlängde giltigheten av de fleråriga och ettåriga finansieringsavtal som tidigare ingåtts med de Sapardländer som blev medlemsstater. Dessa länder får under en övergångsperiod tillämpa andra regler än de vanliga EU-bestämmelserna. Enligt förordningen upphörde vissa bestämmelser i avtalen att gälla, exempelvis bestämmelserna om delegerad förvaltning.

För att hjälpa de nya medlemsstaterna att avsluta programmen utarbetade kommissionen riktlinjer för avslutande av Sapardprogram.

---

<sup>3</sup> Bilaga E.

Kommissionen antog under 2004 finansieringsavtal som innebar anslag på 225,2 miljoner euro till Bulgarien och Rumänien. Vidare antog kommissionen ett finansieringsavtal som skulle ge Bulgarien och Rumänien ytterligare anslag på 1,5 miljoner euro.

## **6. VERKSAMHETER SOM RÖR DELEGERING AV FÖRVALTNING, REVISIONER OCH KONTROLLER**

### **6.1 Uppdatering om delegering av stödförvaltning och kontrollbesök<sup>4</sup>**

Kommissionen antog 2004 ytterligare tre beslut om delegering av stödförvaltning. Vid årets slut hade förvaltningen delegerats för 100 % av anslagen till Tjeckien, Slovakien och Slovenien.

För att bedöma hur systemen för förvaltning och internkontroll fungerade gjordes revisionsbesök i Slovakien (mars 2004), Polen (april 2004), Rumänien (maj 2004) och Bulgarien (oktober 2004). Rekommendationer gavs där så behövdes.

### **6.2 Beslut om avslutning av räkenskaperna**

Räkenskaperna för 2003 i sju Sapardländer (Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Tjeckien, Slovakien och Slovenien) avslutades genom kommissionens beslut av den 28 september 2004, K(2004) 3603.

De bulgariska, polska och rumänska räkenskaperna avslutades inte i väntan på att de kompletterande uppgifter som begärts hade mottagits och utvärderats.

### **6.3 Beslut om förenlighet**

Det revisionsarbete för att bedöma förenlighet som inleddes i september 2003 fortsatte under 2004. 2004 genomfördes sex revisioner. De ackrediterade och lokala organ som ansvarar för förvaltning och kontroll av Sapardåtgärder som genomförs i Tjeckien, Slovakien, Polen, Ungern och Rumänien omfattades av en generell kontroll av genomförda förfaranden. En andra revision gjordes i Bulgarien för att täcka de utgifter som redovisats under 2004.

Under alla dessa revisioner gjordes kontroller av utvalda 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 med hänsyn till i) principerna om en sund finansiell förvaltning, särskilt ekonomi och kostnadseffektivitet, ii) dubbla stödutbetalningar eller överlappande stöd, iii) utgifter som inte berättigar till medfinansiering från gemenskapen inom ramen för Sapard, iv) kriterier för stödberättigande som fastställs i landsbygdsutvecklingsprogrammen för varje åtgärd, v) kontrollernas omfattning och kvalitet, vi) utbyte av personal i så kallade ”nyckelpositioner”, vii) offentlig upphandling och viii) specifika anklagelser.

De berörda myndigheterna informerades om de brister som upptäcktes. En bedömning av om det blir aktuellt med finansiella korrigeringar kommer att göras efter de förfaranden för avslutning av räkenskaperna som är kopplade till den pågående kontrollomgången i enlighet med bestämmelserna i det fleråriga finansieringsavtalet.

---

<sup>4</sup> Se bilaga F.

## **6.4 Revisionsrättens arbete**

Den 19 februari 2004 lämnade revisionsrätten en särskild rapport om Sapard till kommissionen: ”Har Sapard förvaltats väl?”. Rapporten var kritisk när det gällde uppfyllandet av Sapards mål. Den pekade på förseningar i genomförandet till följd av bristande planering från kommissionens sida. I rapporten drogs slutsatsen att de slutliga stödmottagarnas brist på egna resurser, de potentiella stödmottagarnas problem med att få tillgång till krediter samt de komplicerade förfarandena ledde till ett betydande underutnyttjande av medlen.

Revisionsrätten drog emellertid också slutsatsen att kommissionens beslut att tillämpa ett decentraliserat genomförande var riktigt med tanke på det stora antalet projekt som skulle finansieras. Revisionsrätten uppgav att detta garanterat i) att välfungerande system med nyckelkontroller inrättats innan några medel kunde användas, ii) att förfarandena var väldokumenterade, iii) att systemen i regel fungerade i praktiken och iv) att kontrollförfarandena följdes för merparten av de handlingar som granskades. Revisionsrätten ansåg att Sapard hade bidragit positivt till förberedelserna inför EU-medlemskapet.

## **6.5 Information om oegentligheter**

Under 2004 informerades OLAF om 91 fall av oegentligheter: 27 i Polen, 23 i Slovenien, 18 i Rumänien, 15 i Litauen och 8 i Ungern. Det bör noteras att det har skett en klar förbättring av rapporternas kvalitet och kvantitet. Kommissionen beklagar dock att det fortfarande förekommer stora förseningar, att det finns brister i informationen från vissa länder och att meddelandena ibland har dålig kvalitet vilket har lett till att viktig information har gått förlorad.

De flesta oegentligheter uppstod genom felaktig tillämpning av upphandlingsreglerna för åtgärder inom infrastruktur och slakterier, genom att vissa utgifter inte var stödberättigande och genom en otillräcklig bedömning av projektens miljöpåverkan. Otillräcklig personal, bristande utbildning och den stora personalomsättningen anses vara riskfaktorerna.

## **7. FRAMTIDA UTVECKLING**

### **7.1 Kroatien**

Kommissionen inledde det förberedande arbetet inför föranslutningsstödet genom att göra ett studiebesök i Kroatien i september 2004. Samtidigt fick de kroatiska myndigheterna råd om viktiga åtgärder som måste vidtas för att genomförandet av föranslutningsstödet ska få en tidig start.

I november 2004 anordnade kommissionen ett introduktionsseminarium för att ge Kroatien information om Sapardprogrammet och om det system som landet måste upprätta innan det kan få EU-medel.

## 7.2 Instrument för stöd inför anslutningen

I meddelandet från kommissionen om budgetplanen för 2007–2013 rekommenderades en reform av det externa stödet, inbegripet föranslutningsstödet<sup>5</sup>. Kommissionen lade fram en samlad ram för föranslutningsstödet – instrumentet för stöd inför anslutningen.

Enligt den kommande budgetplanen kommer den typ av stöd som ges inom Sapardinstrumentet att fortsätta att ges inom landsbygdsutvecklingen.

---

<sup>5</sup> KOM(2004) 101.