Europeiska gemenskapernas
officiella tidning

ISSN 1024-3046

C 401

fyrtioförsta årgången

22 december 1998

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

Informationsnummer | Innehållsförteckning | Sida

I *Meddelanden*

Revisionsrätten

98/C 401/01 Yttrande nr 10/98 från Europeiska revisionsrätten om vissa förslag till förordningar inom ramen för Agenda 2000

Inledning 1

Den gemensamma jordbrukspolitiken 3

Strukturfonderna 23

Inför anslutningen 31

Garantifonden för åtgärder avseende tredje land 44

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

YTTRANDE nr 10/98

från Europeiska revisionsrätten om vissa förslag till förordningar inom ramen för Agenda 2000

(98/C 401/01)

INLEDNING TILL REVISIONSRÄTTENS YTTRANDE OM FÖRSLAGEN TILL FÖRORDNINGAR INOM RAMEN FÖR AGENDA 2000

Den 18 mars 1998 lade kommissionen fram ett antal förslag till lagstiftning inom ramen för Agenda 2000. Dessa förslag kan indelas på följande sätt:

— Åtta förslag till förordningar gäller reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken (KOM(1998) 158 slutlig) och dessa åtföljs av en bedömning av deras finansiella konsekvenser. Fyra av förslagen avser den gemensamma organisationen av marknaden i sektorerna för spannmål, nötkött, mjölk och mjölkprodukter. Två andra behandlar systemet med direkt stöd till producenterna, dels för vissa jordbuksgrödor och dels för att fastställa gemensamma regler för dessa system. De två sista gäller stödet till landsbygdens utveckling och finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

— Fyra förslag till förordningar avser strukturfonderna (KOM(1998) 131 slutlig). En gäller de allmänna bestämmelserna för dessa fonder och de tre andra behandlar ERUF, socialfonden och fiske.

— Tre förslag till förordningar avser föranslutningen. Ett av dessa förslag syftar till att inrätta ett instrument för strukturpolitiska åtgärder inför anslutningen (KOM(1998) 138 slutlig) och ett annat behandlar stöd till jordbruk och landsbygdsutveckling inför anslutningen (KOM(1998) 153 slutlig). Ett tredje förslag till förordning (KOM(1998) 150 slutlig, ändrat genom dokument KOM(1998) 551 slutlig av den 30 september 1998) handlar om samordningen av stödet inför anslutningen.

— Ett förslag till förordning avser ändring av förordning (EEG, Euratom) nr 2728/94 om upprättande av en garantifond för åtgärder avseende tredje land.

Med tanke på de viktiga finansiella konsekvenserna av ovannämnda förslag bad rådet den 29 maj 1998 revisionsrätten att överlämna alla iakttagelser den önskade göra om dessa finansiella aspekter.

Revisionsrättens arbete har omfattat fyra av de områden som förslagen omfattar, dvs. den fortsatta reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken, förbättringen av strukturpolitiken, förberedandet av utvidgningen genom instrumenten inför anslutningen och reformen av garantifonden för åtgärder avseende tredje land.

Detta yttrande behandlar dessa fyra områden.

Detta yttrande har antagits av revisionsrätten i Luxemburg vid dess sammanträde den 29 oktober 1998.

För revisionsrätten

Bernhard FRIEDMANN

Ordförande

DEN GEMENSAMMA JORDBRUKSPOLITIKEN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sida*
INLEDNING	1 – 3	4
ALLMÄNNA FINANSIELLA ASPEKTER	4 – 31	4
Jordbruksutgifternas utveckling	4 – 11	4
Utnyttjande av det handlingsutrymme som budgeten tillåter	12 – 20	5
Beviljandet av budgetbidrag	21 – 31	7
JORDBRUKSGRÖDOR	32 – 44	8
Grunddragen i reformen	32 – 33	8
Interventionspris och världsmarknadspris på spannmål	34 – 38	8
Tekniska kriterier för utbetalning av arealstöd	39 – 44	9
NÖT- OCH KALVKÖTT, MJÖLK OCH MJÖLKPRODUKTER	45 – 60	10
Reformens grunddrag	45 – 46	10
Huvudsakliga alternativ	47 – 51	10
Tekniska kriterier för nöt- och kalvkött	52 – 58	10
Mjölkprodukter – särskilda aspekter	59 – 60	11
EKONOMISK FÖRVALTNING AV EUGFJ:S GARANTISEKTION	61 – 80	12
Budgetförvaltning och ekonomisk förvaltning	61 – 68	12
Utvidgning av EUGFJ:s garantisektion	69 – 80	13
SLUTSATS		14
Tabeller 1–4		16
Diagram 1–3		20

INLEDNING

1. I sin motivering till lagförslagen om en reformering av den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) i Agenda 2000 [1] presenterar kommissionen en analys av jordbrukets situation i EU och redogör för de riktlinjer som fastställts. Syftet med den föreslagna reformen kan sammanfattas enligt följande:

a) Att säkerställa det europeiska jordbrukets konkurrenskraft på en öppen och växande världsmarknad.

b) Att rätta till vissa negativa sidor av den gemensamma jordbrukspolitiken, såsom otillräcklig geografisk och social fördelning av gemenskapens bidrag och utveckling av skadliga metoder inom lantbruket.

c) Att bevara mångfalden och den specifika karaktären hos det europeiska jordbruket.

2. I syfte att uppnå dessa mål har kommissionen lagt fram följande förslag:

a) Den fortsatta konkurrenskraften hos EU:s jordbruksprodukter skall säkerställas genom tillräckligt omfattande prissänkningar, vilka i sin tur skall finansieras genom en ökning av direktstödet.

b) Den gemensamma jordbrukspolitiken skall delvis decentraliseras genom att nationella paket innehållande medel för beviljande och anpassning av direkt stöd delas ut till medlemsstaterna. Vissa gemensamma villkor, såsom utövande av lantbrukaryrket och fastställande av ett tak för stöd per mottagare måste dock respekteras för att stöd skall beviljas.

c) Åtgärderna till förmån för landsbygdens utveckling och skydd av miljön skall stärkas.

d) Dessutom föreligger andra förslag som berör särskilda områden, såsom förenkling av bestämmelserna och ökning av mjölkkvoterna med 2 %.

3. Dessa riktlinjer ingår i flera förslag till gemenskapsförordningar som dels gäller tre marknadsorganisationer – för jordbruksgrödor, mjölk och mjölkprodukter samt nöt- och kalvkött och dels vissa övergripande områden, såsom finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken.

[1] KOM(1998) 158 slutlig, 18.3.1998

ALLMÄNNA FINANSIELLA ASPEKTER

Jordbruksutgifternas utveckling

Påverkan genom avtalen med Världshandelsorganisationen (WTO)

4. Sänkningen av garantipriserna är helt och hållet i linje med GATT-avtalen från 1994, vilka numera övertagits av WTO. När det gäller jordbruksgrödor samt nöt- och kalvkött har de globala produktionsstödåtgärderna, dvs. garantipriserna, redan sjunkit med minst 28 % jämfört med perioden 1986–1988. Reformen Agenda 2000 syftar till att åstadkomma en ytterligare sänkning av interventionspriserna på de tre främsta produkterna på den gemensamma marknaden. Den allmänna sänkningen av garantipriserna skall inte bara möjliggöra en minskad användning av intervention, utan också en sänkning av exportbidragsnivån.

5. Det direkta stödet till producenterna kommer att öka. Eftersom det är knutet till bestämda områden och en fastställd avkastning eller när det gäller djur till ett bestämt antal enheter, räknas dessa betalningar till den s.k "blue box" och är således undantagna från alla åtaganden som syftar till att minska de globala produktionsstödåtgärderna inom ramen för de nuvarande GATT-avtalen. I samband med slutet på "fredsklausulen" [2] år 2003 och på grund av att 1996 års amerikanska jordbruksakt avskaffat kompensationsbetalningarna är det troligt att innehållet i "blue box" kommer att omförhandlas under nästa WTO-runda i början av 1999.

Samstämmighet mellan Agenda 2000 och 1992 års reform

6. Reformen inom ramen för Agenda 2000 bekräftar trenden från det traditionella prisstödssystemet mot direkta betalningar som inleddes med 1992 års reform. *Diagram 1* nedan samt *tabell 1* visar en kraftig ökning av det direkta stödet, en övergång från interventionsåtgärder och en kraftig sänkning av exportbidragsbeloppen från 1994 efter den första reformen. De gemensamma organisationer av marknaden som gynnas mest av denna ökning av det direkta stödet är organisationerna för jordbruksgrödor och nöt- och kalvkött. Jordbruksgrödornas stödandel är tänkt att minska efter år 2003. *Tabell 2* visar fördelningen av stödet på olika sektorer med hänsyn till

[2] I "fredsklausulen" fastslås på vilka bestämmelser i avtalet från Uruguayrundan det förfarande för biläggande av tvister som föreskrivs i WTO-avtalet inte kan tillämpas.

1992 års McSharry-reform och de följder av reformen som föreslås i Agenda 2000. *Tabell 3* visar 1997 års utgifter för EUGFJ:s garantisektion per sektor och medlemsstat.

7. Strukturella utgifter som finansierats av EUGFJ:s garantisektion bör enligt kommissionen öka kraftigt från och med år 2000 till följd av de nya åtgärderna till förmån för landsbygdens utveckling och överföringen av befintliga strukturåtgärder till garantisektionens budgetrubriker. För dessa utgifter bör ett tak införas och ekonomiska gränser fastställas för varje medlemsstat.

8. Kommissionen räknar med att reformen kommer att träda i kraft i sin helhet från och med år 2003, varefter antalet totala utgifter antas tendera att stabiliseras. I genomsnitt skulle under perioden 2004–2006 72,3 % av utgifterna gå till direkt stöd och 9,6 % till strukturåtgärderna. Under samma period beräknas endast 3,7 % av utgifterna gå till traditionella marknadsåtgärder och 5,4 % till exportbidrag.

9. I allmänhet antas att EU:s konsumenter kommer att gynnas av garantiprissänkningarna. De minskade kostnaderna för råvaror har dock en begränsad effekt på konsumentpriserna. Kostnader för förädling och framför allt handelsmarginaler kan lätt uppväga större delen av sänkningen av jordbrukspriserna. Det finns därför litet som tyder på att konsumenterna har gynnats av 1992 års reform. Detta är en fråga av grundläggande vikt som kräver särskild uppmärksamhet från Europeiska unionen.

Effekterna av decentraliseringen

10. Decentralisering bygger på subsidiaritetsprincipen. Denna princip lägger tonvikten på de nationella särdragen och innebär i gemenskapssammanhang en i viss utsträckning minskad roll för kommissionen. För närvarande föreligger ett förslag om att en del av bidraget för mjölkkor skall tilldelas djuruppfödare enligt nationella kriterier. Det direkta stödet kan ändras av medlemsstaterna i händelse av att miljökrav inte respekteras eller i enlighet med sysselsättningskriterier. Det aviserade kravet på respekt för en minimal lagstiftningsram inom gemenskapen förblir till stor del vagt eftersom förslagen till förordningar endast innehåller ett fåtal konkreta bestämmelser om kravet på att stödmottagarna skall utöva jordbrukaryrket samt om införande av ett degressivt stödsystem.

11. Effekterna av den föreslagna decentraliseringen kan endast utvärderas i ljuset av tidigare erfarenhet. Detta gäller framför allt den geografiska och sociala fördelningen av offentliga bidrag, förhindrande av snedvriden konkurrens samt miljöskydd. Enligt resultaten av 1992 års toppmöte i Edinburgh förblir kommissionen även i fortsättningen ansvarig för genomförande och kontroll av budgeten. Den föreslagna decentraliseringen kan dock leda till svårigheter när det gäller att fastställa exakt vilka utgifter som berättigar till gemenskapsstöd.

Utnyttjande av det handlingsutrymme som budgeten tillåter

Införlivande av struktur- och anslutningsutgifter i riktlinjerna för jordbruket

12. Kommissionens utvärdering av de totala ekonomiska konsekvenserna av dess förslag grundas huvudsakligen på OECD:s och IMF:s makroekonomiska prognoser från slutet av 1997, enligt vilka det finns en stor marginal för utgifter inom ramen för riktlinjerna för jordbruket, vilket gör det möjligt för kommissionen att inte bara se med tillförsikt på anslutningen av sex nya medlemsstater ([3]), utan även att finansiera de strukturella utgifterna inom ramen för EUGFJ:s garantisektion, som tidigare hänförts till underavsnitt B2 i den allmänna budgeten. I själva verket bygger detta handlingsutrymme på tämligen optimistiska beräkningar.

13. Om makroekonomiska data uppdateras så att hänsyn tas till krisen i Sydostasien samt till den minskade tillväxtpotentialen i Oberoende staters samvälde (OSS) och de central- och östeuropeiska länderna minskar dock resurserna inom ramen för riktlinjerna för jordbruket med så mycket som ca 1,4 miljarder ecu år 2006 ([4]) enligt revisionsrättens beräkningar.

14. Kommissionen borde ha presenterat på olika antaganden grundade bedömningar av kostnaderna för den ”nuvarande” gemensamma jordbrukspolitiken. Vid något mindre optimistiska beräkningar, såsom de ovannämnda, kan den årliga kostnaden enligt revisionsrättens beräkningar tänkas bli ca 1 miljard ecu högre ([4]).

15. Vidare har kostnaden för anslutningen av sex nya medlemsstater till EU beräknats av kommissionen endast

([3]) Ungern, Polen, Tjeckien, Slovenien, Estland, Cypern

([4]) Se de uppgifter och belopp som förekommer i *tabell 4*. Antagandena bygger på de uppgifter som fanns tillgängliga vid tidpunkten för kommissionens förslag, dvs. mars 1998, och tar hänsyn till den minskade tillväxtpotentialen i OSS och de central- och östeuropeiska länderna samt krisen i Sydostasien.

på grundval av utgifterna för interventionsåtgärderna, utan att hänsyn har tagits till direktstödet. Detta innebär att ett särskilt system skulle behöva tillämpas i de sex nya medlemsstaterna under en övergångsperiod efter anslutningen, under vilken inget direktstöd skulle utbetalas till jordbrukarna i dessa stater. Då detta övergångssystem ännu inte fastställts borde kommissionen ha gjort en alternativ kostnadsberäkning för betalning av hela direktstödsbeloppet. Detta skulle innebära ytterligare budgetkostnader på i genomsnitt 3,3 miljarder ecu per år mellan 2002 och 2006 enligt revisionsrättens tidigare beräkningar som bygger på uppgifter ur de dokument som hänför sig till anslutningen ([5]).

16. Som framgår av *diagram 2* beräknas riktlinjerna för jordbruket mot bakgrund av dessa reviderade belopp överskridas mellan 2002 och 2005. Oberoende av den grundläggande frågan om övergångsbestämmelser för de sex nya medlemsstaterna kan denna prognos påverkas av att summan av de strukturella utgifter som finansierats av EUGFJ:s garantisektion kan variera beroende på beslut av kommissionen och den budgetansvariga myndigheten, till skillnad från jordbruksmarknadsutgifterna som uteslutande fastställs av den av rådets förordningar som är tillämplig i sammanhanget.

17. *Diagram 2* tar ingen hänsyn till kommissionens rapport "Europeiska unionens inkomster" om systemet med egna medel av den 7 oktober 1998 ([6]), vilken nämner möjligheten att överföra 25 % av utbetalningarna av direkt stöd till de nationella budgetarna. Effekten av en sådan överföring skulle bestå i minskade anslag till EUGFJ:s garantisektion i EU:s budget.

18. Önskvärdheten av att införliva vissa strukturåtgärder i EUGFJ:s garantisektion, såsom föreslagits av kommissionen, förblir en öppen fråga. Med tanke på EU:s nuvarande politik på jordbruks- och strukturområdet skulle detta inte underlätta samordningen och sammanfogandet av strukturfondsåtgärderna. Det skulle dessutom förändra villkoren för det interinstitutionella avtalet eftersom budgetplanerna för rubrik 1 (Riktlinjer för jordbruket) utgör obligatoriska utgifter medan de för rubrik 2 utgör icke-obligatoriska utgifter (Strukturella åtgärder). Om det beslutas att vidta åtgärder i riktning mot en global politik för landsbygden vore det klokare att koncentrera alla relevanta förvaltningsinstrument till samma budgetramar. Om så sker behöver bestämmelserna för budget och finansiering definieras tydligare.

Tänkbara nya metoder för främjande av jordbrukets konkurrenskraft

19. Det vore önskvärt att söka nya vägar för att inom ramen för Agenda 2000 främja det europeiska jordbrukets konkurrenskraft. Hittills är det främsta instrumentet som föreslagits för detta ändamål (förutom vissa åtgärder inom andra pelaren) en sänkning av garantipriserna. Även om detta utgör en väsentlig del av alla de åtgärder som syftar till att öka konkurrenskraften är det inte det enda tänkbara instrumentet. Ytterligare åtgärder kunde ha föreslagits med tanke på världsmarknadens krav och efterfrågan. Dessa åtgärder är avsedda att successivt ersätta en del av systemet för direkt stöd så att ytterligare kostnader undviks. Ett tänkbart exempel skulle kunna vara program som syftar till att underlätta tillgången till externa marknader, särskilt i de fall där hinder av protektionistisk natur måste övervinnas ([7]). Särskilda exportkreditgarantier för privata lån skulle kunna ha föreskrivits i rådets direktiv 98/29/EG av den 7 maj 1998 om harmonisering av huvudbestämmelserna för kreditförsäkringar för medellånga och långa exportaffärer ([8]).

20. En av de största utmaningarna för det moderna jordbruket är att garantera att dess produkter är säkra och av hög kvalitet. Nya metoder för att tillmötesgå konsumenternas krav bör likaså utvecklas. Åtgärder i den riktningen har redan vidtagits i form av särskilda förordningar om exempelvis hälsovårdsnormer och skydd av ursprungsbaserade handelsbenämningar. Agenda 2000 innehåller emellertid inga nya förslag till samordning av denna lagstiftning eller till förbättring av produkternas kvalitet, säkerhet, utformning och smak ([9]). Alla utgifter

([5]) Kommissionens yttrande över Cyperns ansökan om medlemskap i Europeiska unionen, KOM(93) 303, 30.6.1993.
Kommissionens yttrande över Tjeckiens ansökan om medlemskap i Europeiska unionen, KOM(97) 2009, 15.7.1997.
Kommissionens yttrande över Estlands ansökan om medlemskap i Europeiska unionen, KOM(97) 2006, 15.7.1997.
Kommissionens yttrande över Ungerns ansökan om medlemskap i Europeiska unionen, KOM(97) 2001, 15.7.1997.
Kommissionens yttrande över Polens ansökan om medlemskap, KOM(97) 2002, 15.7.1997.
Kommissionens yttrande över Sloveniens ansökan om medlemskap i Europeiska unionen, KOM(97) 2010, 15.7.1997.

([6]) Europeiska unionens inkomster – Rapport från kommissionen om systemet med egna medel, 7 oktober 1998.

([7]) I Förenta staterna infördes genom 1996 års lag om reformen av jordbruket intressanta innovativa åtgärder av detta slag, såsom programmet för tillträde till marknaden, (*market access programme*), vars kostnader uppgår till ca 90 miljoner USD för perioden 1996–2002.

([8]) EGT L 148, 19.5.1998, s. 22.

([9]) USA:s program för marknadsföringsorganisationen syftar till att stabilisera marknaden samt förbättra kvaliteten hos och förpackningen av produkterna.

för sådana åtgärder skulle betraktas som en del av "green box"-bidragen, dvs. stöd som inte snedvrider konkurrensen eller produktionsbesluten. De torde därför inte orsaka några svårigheter under nästa WTO-förhandlingar.

Beviljandet av budgetbidrag

Fördelning av direktstöd

21. Direktstöd beviljas utan hänsyn till jordbruksföretagens storlek. Exempelvis utgår samma belopp per hektar till ett odlingsområde på mindre än 5 hektar som till ett område på över 100 hektar. Följaktligen återspeglar fördelningen av bidrag till mottagarna i stort sett fördelningen av stödberättigade områden, så att de högsta beloppen betalas ut till de få största jordbruksföretagen, såsom framgår av *diagram 3*.

22. Enligt artikel 39 i fördraget är ett av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken bland annat "att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten hos den som arbetar i jordbruket". Detta betyder inte att det offentliga stödet i onödan skall kunna öka värdet hos de vinster som kan göras genom affärstransaktioner. Revisionsrätten anser att godtyckligt beviljande av bidrag till jordbruk som skulle klara sig relativt bra även utan subventioner inte kan rättfärdigas.

23. Som det uttryckligen fastslås i motiveringen till Agenda 2000 är det nuvarande stödet som beviljas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken "relativt ojämnt fördelat och koncentreras till (regioner och) producenter som inte tillhör de minst gynnade". Detta innebär att ett av syftena med 1992 års reform, dvs. att tillhandahålla en skälig inkomst för jordbrukarna, inte uppfyllts. Agenda 2000 innehåller inget förslag i syfte att avhjälpa den ojämna fördelningen av stöd till jordbrukare, med undantag av en sänkning av det totala stöd som ovanför en viss tröskel årligen beviljas jordbrukare inom ramen för stödbestämmelserna.

Stödtak och minskade utbetalningar

24. Förslaget i Agenda 2000 om att minska utbetalningen av direkt stöd syftar till att undvika överflödiga utbetalningar av offentliga medel till enskilda jordbrukare. Förslaget består i införande av en tröskel på 100 000 ecu ovanför vilken det belopp som betalas ut till jordbrukaren sänks med 20% mellan 100 000 och 200 000 ecu och med 25 % för belopp på mer än 200 000 ecu. Kommissionen räknar med att man på detta sätt kan spara ca 400 miljoner ecu per år.

25. Detta system med minskade utbetalningar innebär obetydliga besparingar i budgeten och skulle inte förhindra att situationer uppkommer som är svåra att motivera. Stora summor skulle således även i fortsättningen betalas ut till enskilda stödmottagare som redan är relativt välbeställda. Kommissionens tröskel på 100 000 ecu om året eller 8 330 ecu per månad utgör inget hinder för mycket omfattande individuella bidrag. Dessutom skulle mottagarna kunna reagera på minskade betalningar genom att dela upp de största jordbruksföretagen i självständiga mindre enheter.

26. Om kommissionen hade valt ett mindre strikt alternativ, till exempel ett definitivt tak på 100 000 ecu (inget bidrag ovanför denna tröskel) tillsammans med en sänkning av stödbeloppet med 50 % för stöd mellan 50 000 och 100 000 ecu per år, skulle de ytterligare årliga budgetbesparingarna enligt revisionsrättens beräkningar åtminstone år 2005 uppgå till 2,3 miljarder ecu (*se diagram 3*). I praktiken skulle dock dessa trösklar innebära en tung belastning för vissa jordbruksföretag i före detta Östtyskland som ännu inte helt och hållet anpassat sig till den fria konkurrensen. Särskilda undantag kan därför tänkas vara nödvändiga under en begränsad tidsperiod.

27. Kommissionen bör ompröva sitt förslag om fastställande av tak. Exempelvis skulle lägre trösklar och mer progressiva tak innebära större besparingar i budgeten och en fördelning av gemenskapsstöd som i högre grad inriktades på dem som behövde det och som skulle vara bättre anpassad till de viktigaste prioriteringarna för den gemensamma jordbrukspolitiken. Ytterligare nationellt stöd som är förenligt med WTO kunde vid behov tillåtas. Om kommissionen inte ägnar större uppmärksamhet åt denna fråga finns stor risk för att EU:s medel fördelas på jordbruksföretag som upprättats i syfte att maximalt utnyttja rätten till offentliga bidrag.

28. I kommissionens aktuella rapport om förvaltningen av systemet med egna medel [10] diskuteras möjligheten att dela upp kostnaden för direktstöd mellan EU (75 %) och medlemsstaterna (25 %). Villkoren för utbetalning av direkt stöd skulle enligt kommissionen även i fortsättningen utgöra ett väsentligt inslag i jordbrukspolitiken. Syftet med detta alternativ är emellertid att rätta till den obalans som råder mellan medlemsstaternas budgetar. Detta har ingenting att göra med den gemensamma

[10] Europeiska unionens inkomster – Rapport från kommissionen om systemet med egna medel, 7 oktober 1998.

jordbrukspolitiken i sig. En sådan åtgärd skulle varken leda till någon förbättring i fördelningen av stöd till jordbrukarna eller till en minskning av den totala kostnaden för den gemensamma jordbrukspolitiken.

29. Eftersom regeringarna i samtliga medlemsstater enligt lag skulle bli skyldiga att inkludera motsvarande anslag i sina nationella budgetar skulle detta alternativ dessutom kunna få allvarliga finansiella och ekonomiska följder, särskilt med tanke på de krav som ställs för deltagande i Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Kommissionen bör därför utreda alternativets allmänna ekonomiska och sociala konsekvenser.

Den administrativa bördan vid betalning av små belopp

30. De administrativa formaliteter som krävs för att erhålla gemenskapsstöd är ofta tidsödande och omständliga i förhållande till de belopp det gäller. Detta gäller i synnerhet för småproducenter som inte är särskilt vana vid att fylla i administrativa dokument. Förutom de administrativa förfarandena existerar en ytterligare börda i form av de kontroller som är nödvändiga både på nationell nivå och gemenskapsnivå. En tänkbar lösning skulle kunna vara att betala en fast klumpsumma till småjordbrukare istället för ett flertal mindre betalningar av olika slags stöd. Med ett sådant system skulle producenterna bara behöva fylla i ett ansökningsformulär och erhålla endast en betalning per år. Målet skulle vara att förenkla förvaltningen av de utbetalande organen och minska antalet kostsamma kontroller.

31. Villkor som betalning av sociala avgifter och skatter, att jordbruket utgör sökandens huvudsakliga sysselsättning samt kravet på att jordbruksföretaget inte får överskrida en viss storlek skall uppfyllas innan en sökande kan erhålla det fastställda beloppet. Kommissionen bör i detalj undersöka denna möjlighet och härvid beakta nödvändigheten av att undvika splittring av jordbruksföretag.

JORDBRUKSGRÖDOR

Grunddragen i reformen

32. De främsta målen för den aktuella reformen av sektorn för jordbruksgrödor är att stärka spannmålens interna och externa konkurrenskraft, att avskaffa det särskilda stödet till oljeväxter och att förenkla förordningarna. Målet som rör konkurrenskraften beräknas uppnås genom en 20-procentig sänkning av interventionspriset. Detta skulle få till följd att EU:s överskott inom ramen för nuvarande WTO-avtal kan exporteras utan bidrag och därmed utan restriktioner avseende mängden. Att avskaffa den särskilda betalningen för oljeväxter skulle kunna göra det möjligt för gemenskapen att komma bort från WTO:s invecklade regler. En förenkling av förordningarna skulle underlätta kontrollerna.

33. Den föreslagna reformen kan på flera punkter betraktas som tillfredsställande. Kommissionens antaganden rörande spannmålssektorn i fråga om trenderna på världsmarknaden, prisutvecklingen samt förhållandet mellan dollarn och euron kan dock diskuteras. Vidare består vissa missförhållanden som upptäcktes i 1992 års reform, såsom otillförlitligheten hos den statistik som legat till grund för basarealerna och regionaliseringsplanerna samt oklarheten rörande 1991 års jordbruksgrödesområden.

Interventionspris och världsmarknadspris på spannmål

34. Med interventionsprisernas nuvarande nivå erhåller nästan all spannmålsexport subventioner. Genom en sänkning av interventionspriset från 119,19 euro per ton till 95,35 euro per ton från och med år 2000 beräknar kommissionen att vete från EU kommer att kunna exporteras utan bidrag.

35. När det gäller fodersäd ([11]), beräknar kommissionen att det interna genomsnittliga priset även i fortsättningen kommer att ligga på en högre nivå än världsmarknadspriset. Export av denna produkt kommer därför att kräva bidrag. Den övre gräns på 14,4 miljoner ton för subventionerad export som fastslagits i WTO-avtalet kommer därvid att tillämpas. Följaktligen kan interventionslagren enligt kommissionen tänkas uppgå till 19,5 miljoner ton år 2005.

36. Under dessa omständigheter kommer reformen att medföra positiva effekter endast för exporten av vete. Kommissionens beräkningar bygger på antagandet att priset på vete under perioden 2000–2006 kommer att ligga på ca 140–150 dollar/ton och att förhållandet mellan dollarn och euron skulle ligga kvar på 0,87 euro för 1 dollar. Om båda dessa förutsättningar uppfylls kommer EU att kunna exportera 15 miljoner ton mer vete per år. Antagandet rörande priset på vete förutsätter att efterfrågan kommer att stiga, främst beroende på den fortsatta tillväxten i de asiatiska länderna. Kommissionen anser att dessa i framtiden kommer att utgöra en viktig marknad för spannmål från EU ([12]).

([11]) Råg, korn, havre, majs, rågvete och annan spannmål.

([12]) CAP 2000 – Long term prospects: Grain, Milk & Meat Markets, GD VI arbetsdokument, april 1997.

37. Med tanke på de senaste fluktuationerna i spannmålspriset på världsmarknaden och förändringarna i dollarns växelkurs kan dessa riktigheten hos dessa antaganden ifrågasättas. Den aktuella ekonomiska krisen i de asiatiska länderna och i Ryssland kan tillsammans med den potentiella ökningen av produktionen i Nordamerika, Australien och Argentina (främst genom förbättringar av spannmålsvarieteterna), påverka priserna negativt. Vidare kan ökningen av mängderna från EU som bjuds ut på världsmarknaden (och för närvarande uppgår till ca 100 miljoner ton) sänka världspriserna ytterligare.

38. Mot bakgrund av mer pessimistiska antaganden än de som görs av kommissionen finns risk för att interventionspriset likväl blir för högt för att det ens skall vara möjligt för vete att exporteras utan bidrag. Detta skulle sätta hela reformen på spel. I själva verket skulle i det fall att exportbidrag måste utbetalas de exporterade kvantiteterna begränsas och alla överskott säljas för intervention. Därefter skulle ett arealuttag behöva återinföras för att begränsa produktionen. Budgeten skulle få bära kostnaderna för ett blandsystem som kombinerar direkt inkomststöd i form av arealstöd med prisstöd i form av interventions- och exportstöd. Det direkta inkomststödet skulle enligt kommissionens förslag ökas i syfte att delvis kompensera sänkningen av interventionspriset; andra utgifter skulle öka om marknadsutsikterna var mindre gynnsamma än vad kommissionen räknat med och interventionslagren skulle åter öka. Kommissionen bör därför ompröva sina beräkningar av de framtida utgifterna och därvid ta hänsyn till de övriga tänkbara situationer som nämnts ovan.

Tekniska kriterier för utbetalning av arealstöd

Basareals- och regionaliseringsplaner

39. Basareals- och regionaliseringsplanerna kommer även i fortsättningen att beräknas med hjälp av statistiska data som använts i samband med 1992 års reform. Förutom avskaffande av särskilda basarealer för majs och särskild avkastning för majs gör kommissionen således inget försök att lösa de problem som nämns i revisionsrättens årsrapport för 1996 ([14]).

40. På grund av otillförlitligheten hos den nationella statistiken ([15]) består den orättvisa situationen vad gäller basarealer, med följden att dessa hos vissa medlemsstater eller regioner med för små basarealer permanent eller tillfälligt måste ökas för att undvika överskridande. Andra medlemsstater och regioner med för stora basarealer förfogar över en säkerhetsmarginal som gör det möjligt för dem att undvika alla minskade betalningar.

41. Medlemsstaterna har möjlighet att bevara sina aktuella regionaliseringsplaner genom att dra in den särskilda avkastningen för majs. I detta hänseende är revisionsrättens tidigare iakttagelser angående den otillförlitliga statistiken ([15]) och den bristande exaktheten hos den beräknade avkastningen ([16]) fortfarande giltiga.

Avkastningsstabilisator, mark som berättigar till arealstöd, durumvete

42. De nuvarande bestämmelserna för avkastningsstabilisatorn ([17]) är oförändrade, varför denna även i fortsättningen kommer att vara alltför hög i vissa medlemsstater ([18]). Då tidigare årsavkastningarna i allt mindre utsträckning stämmer med verkliga förhållanden finns det inte längre några skäl för någon särskild högre avkastning för bevattning.

43. Ansökningar om stöd får endast göras för mark som den 31 december 1991 inte permanent användes som betesmark, för permanenta grödor, skog eller ändamål utan koppling till jordbruk. Då det inte på ett tillfredsställande sätt kan kontrolleras att detta kriterium uppfylls bör ett nytt kriterium införas, till exempel uppgifter om hur marken använts under de senaste tre åren.

44. Reglerna för durumvete ändrades senast 1997 och införlivades i oförändrat skick i förslagen till Agenda 2000. Enligt revisionsrättens uppfattning ([19]) är den höga nivån på det särskilda stödet för durumvete omotiverad.

([13]) I början av september 1998 var världspriset på vete inte högre än 90 ecu/ton, dvs. ca 5 % lägre än det nya interventionspris som föreslagits.

([14]) EGT C 348, 18.11.1997.

([15]) Se punkt 3.29 i revisionsrättens årsrapport för 1996 (EGT C 348, 18.11. 1997).

([16]) Se punkt 3.22 och tabell 3.3. i revisionsrättens årsrapport för 1996 (EGT C 348, 18.11.1997).

([17]) Avkastningsstabilisatorn innebär att kompensationsbetalningarna ändras under följande år om den faktiska genomsnittliga avkastningen, dvs. en genomsnittlig avkastning som beräknats på grundval av den regionaliseringsplan som tillämpades 1993, överstiger avkastningsstabilisatorn. Denna mekanism infördes för att förhindra att medlemsstater som antagit invecklade regionaliseringsplaner erhåller mer kompensationsstöd än medlemsstater med enklare regionaliseringsplaner.

([18]) Se punkt 3.24 till 3.28 i revisionsrättens rapport för 1996 (EGT C 348, 18.11.1997).

([19]) Se kapitel 2.2 i revisionsrättens årsrapport för 1997 (EGT C 349, 17.11.1998).

NÖT- OCH KALVKÖTT, MJÖLK OCH MJÖLKPRODUKTER

Reformens grunddrag

45. Kommissionen föreslår att interventionspriset på nöt- och kalvkött sänks med 30 % under de närmaste tre åren och att det på lång sikt ersätts med ett grundpris på 1 950 ecu per ton, till vilket ett stöd för privat lagring kan fogas. Dessutom kommer tilläggsbeloppen att öka och ett ytterligare stödsystem som förvaltas direkt av medlemsstaterna kommer att införas inom en bestämd gräns för varje medlemsstat.

46. När det gäller mjölkprodukter föreslår kommissionen att interventionspriserna sänks med 15 % i fyra steg. Dessutom skall ett direktstöd till mjölkproducenterna införas. Detta skall bestå av ett gemensamt basbelopp samt ett ytterligare bidrag som kan varieras på nationell nivå. Likaså föreslås en 2-procentig ökning av referenskvantiteten för mjölk (mjölkkvoterna) i gemenskapen.

Huvudsakliga alternativ

Nöt- och kalvkött: Fortsatt överskottsproduktion

47. Gemenskapens marknad för nöt- och kalvkött kännetecknas av en produktionscykel på ca sex år samt av en överskottsproduktion som pågått i över femton år och beror på en permanent minskning av efterfrågan. Det är inte särskilt troligt att en sänkning av priset kommer vända den ständigt minskande konsumtionen, med undantag av den kortsiktiga återhämtningen efter BSE-krisen. Vidare existerar inget automatiskt samband mellan interventionspriserna och marknadspriserna. Kommissionens förslag att behålla taken för särskilda tilläggsbelopp och att införa nationella tak för bidrag för am- och dikor räcker sannolikt inte för att åstadkomma en långsiktig balans mellan tillgång och efterfrågan. Enligt revisionsrättens uppskattning ([20]) kan överskott som om de avyttrades skulle resultera i ökade budgetkostnader komma att uppgå till 0,9 miljoner ton år 2005.

48. Då två tredjedelar av nöt- och kalvköttet kommer från mjölkkor skulle den tvåprocentiga ökningen av mjölkkvoterna dessutom leda till en ökning av nöt- och kalvköttsproduktionen. Varken detta eller effekterna av avskaffandet av bidrag för bearbetning av kalvkött har utretts av kommissionen. Det är därför troligt att ökningen av mjölkkvoterna kommer att leda till en ökning av överskottet på kött och i synnerhet till ett överskott på slaktkalvar.

Bibehållande av mjölkkvotssystemet och ökning av mjölkkvoterna

49. Den tvåprocentiga ökningen av mjölkkvoterna skulle enligt kommissionen jämnas ut genom den ökning av hushållens konsumtion samt av exporten som prissänkningen kommer att få till följd. Även om denna förändring av efterfrågan vore tänkbar bör det likväl medges att vi just nu bevittnar en strukturell förändring av vanorna vad gäller livsmedelskonsumtion, något som i praktiken kommer att leda till en permanent minskning av den totala efterfrågan på mjölkprodukter samt nöt- och kalvkött inom EU. För närvarande producerar gemenskapen fortfarande ett överskott av mjölk och mjölkprodukter och graden av självförsörjande, trots att den varierar mellan de olika produkterna, ligger på över 100 %. Den föreslagna ökningen av kvoterna skulle därför kunna leda till ett överskott på upp till 10 miljoner ton mjölk ([20]) år 2005.

50. Mot bakgrund av den nuvarande kostnaden för interventionsåtgärderna för avyttring av skummjölkspulver och smör skulle förslaget om en ökning av mjölkkvoterna leda till ytterligare budgetkostnader. Till följd av 1993 års granskning av mjölkkvotsbestämmelserna har det trots kvoternas höga nivåer varit möjligt att åstadkomma en viss stabilisering av överskottet. Budgetkostnaden för att eliminera detta överskott har sjunkit ända sedan dess. Det vore förnuftigare att fortsätta med denna politik än att vidta åtgärder i motsatt riktning. Om särskild hänsyn måste tas till unga jordbrukare och jordbruksföretag i bergsområden skall detta ske inom gränserna för gällande nationella kvoter.

51. I mer allmänna termer erinrar revisionsrätten om de ekonomiska nackdelar med kvotsystemen som nämns i den särskilda rapporten nr 4/93 ([21]). Då systemet gäller under ytterligare sex år bör kommissionen ompröva i vilken mån bevarandet av mjölkkvotsystemet är motiverat ur ekonomisk synvinkel samt utreda vilka konsekvenser dess avskaffande skulle få för det europeiska jordbruket och för gemenskapens budget.

Tekniska kriterier för nöt- och kalvkött

Särskilda bidrag och am- och dikobidrag

52. Jordbrukare som tilldelats en mjölkkvot på upp till 120 000 kilo har rätt till am- och dikobidrag för kor de

([20]) Balansen mellan produktion och konsumtion i de sex nya medlemsstaterna har inte tagits med i beräkningen.

([21]) EGT C 12, 15.1.1994.

har i sin ägo utöver de som krävs för att fylla mjölkkvoterna. Det vore lämpligt att precisera förordningarna så att am- och dikobidrag endast kan betalas ut för antalet överflödiga kor, dvs. efter att det antal kor som krävs för att fylla mjölkkvoterna räknats bort från det totala antalet kor på jordbruksföretaget. Detta skall även gälla i de fall producenten efter att denna beräkning gjorts inte kan erhålla det totala bidragsbelopp han har rätt till (det så kallade "individuella taket" för am- och dikobidrag).

Djurtäthetsfaktorn och extensifieringsbetalningar

53. Enligt artikel 10.2 i kommissionens förslag till förordning skall uppfyllandet av den djurtäthetsgräns som syftar till att avskräcka från intensivproduktion kontrolleras genom att hänsyn tas endast till de djur för vilka bidrag sökts och inte till det totala antalet djur på jordbruksföretaget. Intensivproduktion kommer således även i fortsättningen att berättiga till stöd. Exempelvis kommer en djuruppfödare som förfogar över flera hundra handjur av nötkreatur och vill dra fördel av det totala årliga taket på 90 särskilda bidrag för djur i samma åldersgrupp med den föreslagna täthetsfaktorn på två djurenheter per hektar (LU/ha) ([22]) endast att tvingas motivera en foderareal på 27 hektar.

54. Som svar på revisionsrättens kommentarer rörande denna fråga ([23]), hävdade kommissionen att dess förslag till 1992 års reform redan innehöll en beräkning av täthetsfaktorn på grundval av jordbruksföretagets djur, men att rådet slutligen strök kriteriet angående antalet stödberättigade djur, i synnerhet av kontrollskäl på grund av avsaknaden av ett tillförlitligt system för identifiering.

55. Senare har ett integrerat system för administration och kontroll som inkluderar identifiering och registrering av alla nötkreatur införts över hela gemenskapsområdet. Kommissionen föreslår dessutom att kriteriet för det totala antalet djur som för tillfället finns på ett jordbruksföretag tas med i beräkningen av en striktare täthetsfaktor som berättigar till ytterligare extensifieringsbidrag. Det finns därför inget giltigt skäl till att inte använda sig av det totala antalet djur på jordbruksföretaget vid beräkningen av den grundläggande täthetsfaktorn.

56. Det undantag från tillämpningen av täthetsfaktorn vilket gäller för producenter vilkas bidragsansökningar inte överskrider 15 LU skall avskaffas då det möjliggör beviljande av bidrag för upp till 25 nötkreatur av manligt kön även för stora idkare av intensiv djuruppfödning som helt saknar foderareal. Det särskilda villkoret för ytterligare extensifieringsbidrag, nämligen att "deras djur faktiskt föds upp på betesmark under odlingssäsongen" ([24]), skall tolkas som att de djur som berättigar till stöd släpps ut på grönbete och inte bara utfodras med färskt gräs i stallet.

Ytterligare ersättningar från totalbelopp som tilldelats medlemsstaterna

57. Enligt artikel 14.2 i förslaget till förordning skall "beviljandet av ersättning per djur vara föremål för särskilda krav på djurtäthet, vilka skall upprättas av medlemsstaterna". Det bör göras klart att dessa krav inte skall motverka effekterna av täthetsfaktorn vid beräkningen av bidragen. Dessa ytterligare ersättningar skall till exempel under inga omständigheter användas för att dryga ut inkomsterna för jordbrukare med intensiv produktion.

58. En särskild ytterligare ersättning för kvigor föreslås inom ramen för ett tak som uppställts för djurets livslängd. Inom vissa gränser kan kvigor även berättiga till ytterligare am- och dikobidrag. Det bör tydligt fastställas huruvida samma kviga under sin livstid kan berättiga till båda dessa ytterligare ersättningar.

Mjölkprodukter – särskilda aspekter

59. Stödnivån för skummjölkspulver skall endast gälla för pulver vars proteinhalt ligger över en viss miniminivå. Stödnivån för pulver som används i djurfoder skall fastställas genom anbud ([25]). Den stödnivå som fastställs på detta vis skall även användas som utgångspunkt vid fastställande av stödnivån för skummjölk. Stöd till skummjölk som förädlats till kasein och kaseinater bör fast-

([22]) För beräkningar av beviljande av vissa sorters stöd måste antalet djur räknas om till "djurenheter". En tabell för omräkning bifogas den föreslagna förordningen: ett handjur av nötkreatur i en ålder på mellan 6 och 24 månader motsvarar 0,6 djurenheter. 90 handjur av nötkreatur motsvarar följaktligen 54 djurenheter.

([23]) Se punkt 4.42 i revisionsrättens årsrapport för 1996 (EGT C 348, 18.11.1997).

([24]) Artikel 11.1, andra strecksatsen i förslaget till förordning (KOM(1998) 158 slutlig 98/0109 (CNS), s. 57).

([25]) Se punkterna 6.63–6.66 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1988 (EGT C 132, 12.12.1989).

ställas i förhållande till skillnaden mellan priset på skummjölk i gemenskapen och priset på världsmarknaden ([26]).

60. De tilläggskvoter för mjölk som föreslagits av kommissionen kommer att tilldelas producenter i bergsområden (artikel 4.4). Kommissionen bör även överväga att fördela tilläggskvoter på jordbrukare som tillämpar växling av betesmarker och använder sig av områden på slätten på vintern och i bergen på sommaren.

EKONOMISK FÖRVALTNING AV EUGFJ:s GARANTISEKTION

Budgetförvaltning och ekonomisk förvaltning

Förfaranden för avslutande av räkenskaperna

61. Förslag KOM(1998) 158 slutlig 98/0112 (CNS) som syftar till att ersätta rådets förordning (EEG) nr 729/70 av den 21 april 1971 om finansiering av den gemensamma jordbrukspolitiken ([27]), ändrar inte de nuvarande förfarandena för avslutande av räkenskaperna vilkas tillämpningsföreskrifter fastställs i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 den 7 juli 1995 ([28]).

62. Revisionsrätten har redan kommenterat ([29]) tillämpningen av nuvarande förfaranden för avslutande av räkenskaperna, i synnerhet vad gäller antalet utbetalande organ, vilket inte bör vara större än nödvändigt, och de attesterande organens självständighet. Revisionsrätten kommer att fortsätta granska tillämpningen av dessa förfaranden. När det gäller förslagen i Agenda 2000 vill man framföra följande kommentarer angående de attesterande organens roll:

63. I det nya förfarandet för avslutande av räkenskaperna skall de attesterande organen, som utses av medlemsstaterna, uppge huruvida de ”försäkrat sig om att de redovisningar som skall översändas till kommissionen är rättvisande, fullständiga och korrekta, och att de interna kontrollfunktionerna har fungerat tillfredsställande”. Denna huvudsakliga roll preciseras i artikel 3 i kommissionens förordning (EG) nr 1663/95 som fastslår att attesteringen ”skall gälla betalningarnas överensstämmelse med gemenskapsregler endast vad beträffar förmågan hos utbetalningsställets administrativa strukturer att säkerställa att sådan överensstämmelse har kontrollerats innan betalningen genomförs”.

64. Revisionsrättens granskningar har avslöjat att de attesterande organen i allmänhet har tolkat denna text på ett restriktivt sätt. Då de undersöker vilka kontrollsystem som finns vid de utbetalande organen inskränker de sitt arbete till att inför sina överordnade myndigheter bekräfta existensen av kontroller som är avsedda att säkerställa att betalningarna är korrekta, dock utan att i tillräcklig omfattning granska de interna kontrollerna i syfte att intyga att dessa fungerat effektivt under hela budgetperioden. Vid sina kontroller av tillförlitligheten hos enskilda transaktioner ägnar de sig inte i tillräcklig utsträckning åt att på stödmottagarnivå fastställa lagligheten och korrektheten hos de utförda betalningarna. Enligt revisionsrättens uppfattning bör attesteringen inte begränsas till räkenskapernas tillförlitlighet utan i enlighet med allmänt godtagna revisionsnormer även utsträckas till lagligheten och korrektheten hos utgifterna.

Bristande samstämmighet mellan budgetåren

65. Det är stor skillnad mellan de finansiella bestämmelserna i jordbruksförordningarna när det gäller datum för stödberättigande, perioderna för mottagande av ansökningar och budgetbelastningen. I praktiken gör inte den detaljerade budgetklassificeringen det möjligt att dokumentera de uppgifter som krävs för en strikt och konsekvent budgetförvaltning. Vidare ligger EUGFJ:s budgetår, som avslutas den 15 oktober, inte i linje med det allmänna budgetåret som avslutas den 31 december.

66. Resultatet av detta är att de utgifter som belastar de olika inkomst- och utgiftskontona inte blir enhetliga, vilket omöjliggör en rättvis jämförelse mellan olika budgetår. Kommissionen borde ha löst denna fråga i Agenda 2000.

Budgetbestämmelser

67. Kommissionens förslag KOM(1998) 158 slutlig – 98/0112 (CNS) hänför sig endast till artikel 43 i fördraget och inte till artikel 209, i motsats till rådets tidigare förordning (EEG) nr 729/70 ([26]). Detta står i motsättning till det särskilda avsnitt i EUGFJ:s budgetförordning som hänför sig till de ramar som införts genom nuvarande förordning (EEG) nr 729/70. Vidare betonar revisionsrät-

([26]) Se punkt 4.54 i revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1993 (EGT C 327, 24.11.1994).
([27]) EGT L 94, 28.4.1970, s. 13.
([28]) EGT L 158, 8.7.1995, s. 6.
([29]) Särskild rapport nr 21/98 om de ackrediterings- och attesteringsrutiner som användes vid avslutande av räkenskaperna för utgifterna vid EUGFJ, garantisektionen (EGT C 389, 14.12.1998).

ten att det enligt kommissionens förslag skall bli frivilligt att inhämta revisionsrättens yttrande, något som enligt artikel 209 är obligatoriskt.

68. På det hela taget tar kommissionens förslag inte tillräcklig hänsyn till revisionsrättens yttrande nr 4/97 ([30]) som understryker de olikheter och den bristande samstämmighet som konstaterats i budgetbestämmelserna i de olika förordningar som rör jordbruket, samt nödvändigheten av att gå i riktning mot en periodiserad redovisning.

Utvidgning av EUGFJ:s garantisektion

69. I förslaget till förordning föreskrivs att EUGFJ:s garantisektion hädanefter även skall stå för utgifter för åtgärder till förmån för landsbygdens utveckling, strukturella åtgärder inom fiskerisektorn, veterinärmedicinska åtgärder och växtskyddsåtgärder samt informationsåtgärder med avseende på den gemensamma jordbrukspolitiken.

Landsbygdens utveckling

70. För närvarande finansieras de ”kompletterande åtgärder ([31]) inom ramen för EUGFJ:s garantisektion och under tillämpning av i princip samma administrativa regler och kontrollregler (avslutningsförfaranden) som för den gemensamma organisationen av marknaden. Till skillnad från de utgifter som faller under reglerna för den gemensamma organisationen av marknaden antas de kompletterande åtgärderna av kommissionen på grundval av program som lagts fram av medlemsstaterna och som innan de antas diskuteras av ”STAR-kommittén” (en kommitté som består av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen och som behandlar strukturella utgifter).

71. Programmets åtaganden gäller under minst fem år ([32]). I själva verket innebär kompletterande åtgärder främst omställningsutgifter för vilka budgeten normalt sett föreskriver differentierade anslag. Eftersom anslagen till EUGFJ:s garantisektion inte är differentierade tar varken budgeten eller inkomst- och utgiftskontona hänsyn till åtaganden på fem år eller därpå följande betalningar.

72. Mot bakgrund av förslaget att införliva mer av de strukturella utgifterna i EUGFJ:s garantisektion är det av stor vikt att budgetförvaltningen är anpassad för att försäkra att gemenskapens finansiella åtaganden dokumenteras fullständigt och korrekt och att taken i budgeten till fullo respekteras.

73. När det gäller åtgärder för landsbygdens utveckling föreskriver artikel 5 i förslaget att de förskott som beviljats av kommissionen för genomförandet av programmen skall betraktas som utgifter som gjorts under den första dagen i den månad som följer på beslutet om beviljande av förskott. Detta innebär verkliga förskott som betalas i början av programmet, även innan några utgifter finns.

74. I sin årsrapport för budgetåret 1997 ([33]) understryker revisionsrätten ännu en gång behovet av att i de årliga räkenskaperna redogöra för i vilken utsträckning kommissionens budgetutbetalningar från strukturfonderna, vilka mestadels består av förskott eller utbetalningar på konton, i själva verket absorberats av utgifterna på stödmottagarnivå. Detta kan ske genom dokumentering av oanvända förskott såsom tillgångar i balansräkningen, samt genom att i fotnoterna till räkenskaperna notera förändringarna i det finansiella läget genom att visa den ursprungliga förskottsbalansen för den 1 januari, förändringarna i inkomst- och utgiftskontot under året och den slutliga förskottsbalansen den 31 december.

75. Revisionsrätten rekommenderar kommissionen att i sina genomförandebestämmelser fastställa de exakta villkoren för beviljande och avslutande av de ovannämnda förskotten, i synnerhet så att genomförandet och uppföljningen av dessa blir förenlig med EUGFJ:s avslutningssystem, som bygger på kontroller av de utgifter som faktiskt uppstått.

Strukturella åtgärder inom fiskesektorn

76. När det gäller de strukturella åtgärderna inom fiskesektorn noterar revisionsrätten att utgifter som inte över-

([30]) EGT L 144, 13.5.1997.

([31]) Rådets förordning (EEG) nr 2078/92 av den 30 juni 1992 om produktionsmetoder inom jordbruket som är förenliga med miljöskydds- och naturvårdskraven (EGT L 215, 30.7.1992, s. 85).
Rådets förordning (EEG) nr 2079/92 av den 30 juni 1992 om införande av en stödordning i gemenskapen för förtidspensionering från jordbruk (EGT L 215, 30.7.1992, s. 91).
Rådets förordning (EEG) nr 2080/92 av den 30 juni 1992 om en gemenskapsordning för stöd till skogsbruksåtgärder inom jordbruket (EGT L 215, 30.7.1992, s. 96).

([32]) Såsom fastställs i artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 2078/92 och artikel 3 i rådets förordning (EEG) nr 2080/92.

([33]) Se punkt 8.25–8.26 i revisionsrättens årsrapport för 1997 (EGT C 349, 17.11.1998).

stiger 500 miljoner ecu i betalningsbemyndiganden från och med 1 januari 2000 kommer att täckas med hjälp av två olika förvaltningssystem: Fonden för fiskets utveckling (FFU) och/eller EUGFJ:s garantisektion.

77. Det faktum att dessa båda system existerar sida vid sida i vissa regioner kommer att visa sig innebära komplikationer och ibland tvinga de ansvariga nationella myndigheterna att växelvis tillämpa två olika förordningar för samma typ av strukturell åtgärd.

78. Med tanke på de relativt små belopp det rör sig om rekommenderar revisionsrätten rådet att på nytt utvärdera den nya metodens effektivitet.

Veterinära åtgärder och växtskyddsåtgärder

79. Det föreslås att EUGFJ:s garantisektion skall stå för gemenskapens bidrag för särskilda veterinära åtgärder, något som innebär en grundläggande förändring. Finansieringssystemet har hittills varit tydligt åtskilt från garantisystemet och har traditionellt sett varit föremål för en mer intensiv kontroll. En särskild enhet vid kommissionen (GD VI G.2) har hittills utfört kontroller av dessa utgifter, exempelvis de som varit förenade med den klassiska svinpesten som nyligen bröt ut i Spanien, Tyskland, Belgien och Nederländerna.

80. Det finns två nivåer för gemenskapsbidrag: 70 % för så kallat marknadsstöd och 50 % för veterinära åtgärder. Revisionsrätten har noterat [34] att det råder brist på tydlighet i fråga om kommissionens och medlemsstaternas klassifikationer av åtaganden. Medan det aktuella förslaget gör gällande att alla utgifter kommer att betraktas som tillhörande garantisystemet, anser revisionsrätten att kommissionen bör ta tillfället i akt att i precisa termer fastställa hur stor del av dessa utgifter som skall finansieras av gemenskapen.

SLUTSATS

81. Lagförslagen angående Agenda 2000 syftar till att lösa några av de problem som befunnits vara förbundna med den gemensamma jordbrukspolitiken som den ser ut idag. Revisionsrätten välkomnar kommissionens initiativ i denna riktning, speciellt när det gäller konkurrenskraften hos jordbruket i EU, men anser likväl att den föreslagna reformen inte kommer att leda till någon nämnvärd förändring i den utveckling av utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken efter MacSharry-reformen. Revisionsrätten är vidare bekymrad över att de åtgärder som föreslagits i syfte att uppnå de olika särskilda målen innehåller få innovativa förslag och inte är tillräckligt omfattande.

82. På marknaden för jordbruksgrödor är utvecklingen av världsmarknadspriset på vete en nyckelfaktor. Det finns risk för att priset på medellång sikt sjunker under nivån på det föreslagna interventionspriset. Eftersom WTO-avtalen endast ger begränsade möjligheter att utnyttja exportbidrag skulle man härvid vara tvungen att sälja överskott för intervention och återinföra arealuttag. Enligt detta pessimistiska scenario skulle budgetkostnaden vara hög då den skulle omfatta såväl direkt stöd som prisgarantisystemen och därigenom sätta hela reformen på spel (se punkterna 32–44).

83. Kommissionens antagande att efterfrågan på nötkött och mjölkprodukter kommer att öka är alltför optimistiskt. Det är högst sannolikt att minskningen av konsumtionen kommer att bestå även om konsumentpriserna sjunker något. Alla åtgärder som kan tänkas leda till ökad produktion bör undvikas och de ekonomiska prognoserna bör ta hänsyn till kostnaden för avyttring av överskott. Likaså bör systemet med kvoter granskas av kommissionen (se punkterna 45–60).

84. Kommissionens förslag berör endast i liten utsträckning problematiska frågor såsom miljön, den gemensamma jordbrukspolitikens effekt på konsumenterna och decentraliseringen. Den traditionella gemensamma jordbrukspolitiken omfattar många incitament till ökad och intensifierad produktion, något som kan få skadliga effekter på miljön. Ett tydligt exempel på detta är den intensiva jordbruksindustrin. De åtgärder till förmån för landsbygdens utveckling som genomförs i detta sammanhang är begränsade. Konsumentintressena har inte haft någon central plats i Agenda 2000 och de kommer sannolikt inte vinna mycket på prissänkningar. Decentralisering skulle kunna göra det svårt att garantera rättvis konkurrens i hela EU eftersom en del av direktstödet skulle variera beroende på nationella kriterier (se punkterna 9, 10, 11, 53–56).

85. Vad beträffar den finansiella förvaltningen och budgetförvaltningen har det nya förfarandet för avslutande av räkenskaperna visat sig vara alltför begränsat, eftersom de attesterande organen i de flesta fall inskränker sig till att kontrollera att system för intern kontroll existerar inom de utbetalande organen, utan att granska laglighet och korrektheten hos de underliggande utgifterna (se punkterna 61–68).

[34] Se punkt 3.28 i revisionsrättens årsrapport för 1995 (EGT C 340, 12.11.1996).

86. Att utgifter för landsbygdens utveckling och kompletterande åtgärder hänförs till garantisektionen innebär att åtaganden som sträcker sig över flera år och avser differentierade anslag måste dokumenteras och spåras. Bokföringssystemet måste därför fastställa hur förskottsbetalningarna fungerat samt dokumentera de berörda saldona inom ramen för EU:s konsoliderade räkenskaper. (se punkterna 70–75).

87. Reformen inom ramen för Agenda 2000 bekräftar den trend som inleddes med 1992 års reform och som innebär en ökad tendens till direkt stöd, som kommit att bli det huvudsakliga instrumentet för den gemensamma jordbrukspolitiken. Direkt stöd beviljas för närvarande jordbrukare till fullt belopp, varvid liten hänsyn tas till jordbruksföretagens storlek. Följaktligen sker en ojämn fördelning av stödet inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och ca 40 % av betalningarna riktas till 4 % av producenterna, dvs. de största. Kommissionens förslag att minska betalningarna till enskilda stödmottagare med 20 % eller 25 % över 100 000 ecu om året skulle endast i liten utsträckning ändra på detta förhållande och innebära små besparingar i budgeten. För att bli mera effektivt bör ett allmänt progressivt tak för subventionerna övervägas. Det bör inte ske någon sammanblandning mellan systemet med egna medel och utgifterna för EUGFJ:s garantisektion. (se punkterna 6–8, 21–23 samt 28–29).

88. Även om det konstaterats att åtgärder vidtagits i syfte att i högre grad låta det europeiska jordbruket styras av marknadskrafterna beviljas fortfarande subventioner utan urskiljning till alla jordbruksföretag utan hänsyn till stödmottagarens konkurrensmässighet. Konkurrenskraftiga jordbrukare bör uppmuntras till självförsörjande, samtidigt som stödet i högre grad inriktas på att hjälpa dem att söka efter och använda sig av nya marknader. Hittills har dessa mål inte konsekvent behandlats på EU-nivå. (se punkterna 24–29).

89. Kommissionens förslag ger fortsatt stöd för det europeiska jordbruket till höga budgetkostnader. Det direkta stödet uppgår till nära tre fjärdedelar av utgifterna för EUGFJ:s garantisektion, trots att man kunde ha väntat sig en minskning av utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken. Med mindre optimistiska makroekonomiska antaganden och större utgifter för den nuvarande jordbrukspolitiken än vad som förutsetts i förslagen till Agenda 2000 skulle riktlinjerna för jordbruket överskridas efter år 2002 om fullt direkt stöd betalades ut till de sex nya medlemsstaterna och om ytterligare strukturella åtgärder finansierades inom ramen för EUGFJ:s garantisektion. (se punkterna 12–18).

90. Slutligen bör kommissionen söka efter metoder för att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt uppnå de grundläggande målen för offentliga åtgärder. Gemenskapens stöd bör exempelvis begränsas till hjälp till eftersatta jordbrukare, säkerställande av miljöskydd, organisering av forskning om folkhälsa och produktsäkerhet samt utveckling av externa marknader. Detta är alla områden där marknadsmekanismerna inte kan göra särskilt mycket för att fylla de nuvarande samhällsbehoven eller för att stärka EU:s konkurrenskraft. Den gemensamma jordbrukspolitiken är inte den enda delen av EU:s politik som berörs av dessa aspekter. Den är endast ett instrument för vad som är tänkt att vara en global, mångfunktionell strategi för landsbygdens utveckling som bland annat omfattar områden som jordbruk, sysselsättning, miljö, sund konkurrens och världshandel.

Tabell 1

EUGFJ:s garantisektion: Åtagna utgifter uppdelade i kategorier (1988–2006)

(miljoner ecu)

År	Exportbidrag	Direkta betalningar (1)	Strukturella åtgärder (2)	Interventioner i 1:a och 2:a kategorin	Utvidgning, Anslutningsstöd Marknadsåtgärder GJP åtgärder landsbygdsutveckling, kompletterande åtgärder	Övriga utgifter	Totalt
1988	9 686,1	10 256,2	637,2	5 481,6	0,0	375,1	26 436,2
1989	9 708,0	11 389,1	974,3	3 455,6	0,0	349,0	25 876,0
1990	7 722,0	12 731,4	712,2	4 334,1	0,0	974,8	26 474,5
1991	10 079,6	15 034,5	1 102,7	5 065,3	0,0	1 107,2	32 389,3
1992	9 472,3	15 471,1	1 264,6	5 205,7	0,0	857,5	32 271,2
1993	10 159,2	15 522,0	1 434,0	7 074,2	0,0	558,8	34 748,2
1994	8 300,8	21 707,2	877,5	2 037,1	0,0	489,3	33 411,9
1995	7 802,2	24 453,6	1 765,7	818,5	0,0	(337,3)	34 502,7
1996	5 705,0	29 541,4	2 752,7	1 512,8	0,0	(404,2)	39 107,7
1997	5 884,0	30 111,4	2 760,4	1 645,0	0,0	274,3	40 675,1
1998	5 336,0	29 716,0	2 442,0	1 908,5	0,0	834,4	40 236,9
1999	5 004,0	30 143,0	2 689,0	1 742,0	0,0	862,0	40 440,0
2000	4 957,9	29 842,2	4 832,5	1 421,2	530,0	1 066,2	42 650,0
2001	3 796,2	33 946,5	4 877,4	1 649,1	540,0	920,9	45 730,0
2002	3 406,4	35 766,3	4 917,1	1 998,4	2 250,0	896,9	49 235,0
2003	3 015,8	37 605,5	4 957,1	2 044,8	2 760,0	876,9	51 260,0
2004	2 859,7	38 057,7	4 997,1	1 918,7	3 270,0	866,9	51 970,0
2005	2 865,6	38 040,1	5 036,8	1 884,6	3 890,0	862,9	52 580,0
2006	2 816,6	38 032,1	5 076,8	1 961,6	4 500,0	862,9	53 250,0

Anmärkningar: (1) Direkta betalningar är betalningar som är kopplade till en viss produktion och som betalas direkt till producenten eller till en producentorganisation och mer sällan till bearbetningsföretag. Även stöd för bearbetning och konsumtionsstöd har inkluderats.

(2) Omställningsbidrag, kompletterande åtgärder och nya strukturella åtgärder (från år 2000 och framåt).

Källor: 1988–97: Revisionsrättens årsrapporter.

1998–1999: Siffror baserade på 1998 års allmänna budget samt på det preliminära budgetförslaget för 1999. Uppdelningen i kategorier har gjorts av revisionsrätten.

2000–2006: Siffror baserade på Agenda 2000. Uppdelningen i kategorier har gjorts av revisionsrätten.

Tabell 2

EUGFJ:s garantisektion: Jordbruksutgifternas utveckling 1989–2005 (i % av EUGFJ:s totala utgifter)

(%)

Rubrik	1989	1993	1997	2001	2005
Jordbruksgrödor	25,6	30,7	43,1	44,4	41,5
Socker	8,1	6,3	4,0	4,1	3,8
Olivolja	6,0	7,1	5,4	5,4	5,0
Torrfoder och torkade grönsaker	0,9	1,5	0,9	0,9	0,8
Spånadsväxter och silkesmaskar	2,5	2,5	2,2	2,0	1,8
Frukt och grönsaker	4,2	4,8	3,9	4,5	4,1
Vinprodukter	4,7	4,4	2,5	1,9	1,7
Tobak	4,7	3,4	2,5	2,4	2,2
Andra vegetabiliska produkter	0,8	0,7	0,7	1,0	0,9
Totalt avdelning 1	**57,4**	**61,5**	**65,2**	**66,4**	**61,9**
Mjölk och mjölkprodukter	20,4	15,1	7,7	7,4	9,7
Nöt/kalvkött	10,0	11,5	16,3	13,3	17,0
Fårkött och getkött	6,0	5,2	3,5	4,5	4,2
Griskött	1,1	0,6	1,2	0,1	0,1
Ägg och fjäderfä	1,0	0,8	0,2	0,0	0,0
Övriga animalieprodukter	0,0	0,4	0,2	0,3	0,2
Fiskeriprodukter	– 0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Totalt avdelning 2	**38,4**	**33,7**	**29,2**	**25,7**	**31,4**
Varor som inte omfattas av bilaga II	2,3	2,1	1,4	0,8	0,6
Anslutningsutjämningsbelopp, monetära utjämningsbelopp samt monetärt jordbruksstöd	1,5	0,4			
Livsmedelsbistånd	0,5	0,5	0,0	0,8	0,6
Återbetalning av ränta	0,2	0,3	0,0		
Utdelning till de sämst ställda inom gemenskapen	0,5	0,4	0,5		
Åtgärder för bedrägeribekämpning		0,2	0,1	0,1	0,1
Avslutande av räkenskaperna	– 0,8	– 1,1	– 2,1		
Landsbygdens utveckling		1,3			
Marknadsföringsåtgärder		0,0	0,1	0,2	0,2
Andra åtgärder			0,5		
Totalt avdelning 3	**4,2**	**4,1**	**0,5**	**1,9**	**1,6**
Inkomststöd		0,1	0,0		
Kompletterande åtgärder		0,6	5,1	6,5	6,0
Totalt EUGFJ	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Källa: 1989: Kommissionens beräkningar.
1993, 1997: Ekonomisk redogörelse om EUGFJ:s garantisektion för räkenskapsåret 1997 – KOM(1998) 552 slutlig.
2001, 2005: Agenda 2000 – % beräknade av revisionsrätten.

Tabell 3

EUGFJ:s garantisektion: Utgifter 1997, fördelade på sektor och land

(miljoner ecu)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EG	Total	%
Jordbruksgrödor	183	682	3 563	459	1 652	5 236	124	2 160	10	229	374	211	249	475	1 809	0	17 414	43,1
Socker	209	71	260	6	81	612	10	84	0	58	21	3	16	28	149	0	1 608	4,0
Olivolja	0	0	0	607	550	9	0	971	0	0	–1	55	0	0	1	4	2 196	5,4
Torrfoder och torkade grönsaker	0	15	21	4	178	86	0	43	0	13	0	1	0	0	6	0	367	0,9
Spånadsväxter och silkesmaskar	9	0	4	606	227	38	0	0	0	4	1	0	0	0	19	0	907	2,2
Frukt och grönsaker	7	0	3	408	429	240	0	415	0	4	0	56	0	0	6	0	1 569	3,9
Vin	0	0	1	20	308	225	0	441	0	1	2	31	0	0	1	0	1 030	2,5
Tobak	3	0	27	349	122	81	0	395	0	0	1	18	0	0	0	3	998	2,5
Andra vegetabiliska produkter	4	23	20	32	61	31	0	72	0	11	–3	15	1	0	8	0	274	0,7
Mjölk och mjölkprodukter	259	217	400	–2	–30	850	297	–110	0	696	16	6	85	47	370	0	3 101	7,7
Nöt/kalvkött	213	137	987	46	438	1 232	1 195	317	8	248	146	89	46	83	1 398	0	6 581	16,3
Får- och getkött	1	1	32	186	358	142	106	121	0	12	4	47	2	3	411	0	1 425	3,5
Griskött	20	25	17	1	43	7	0	5	0	357	2	1	1	0	0	0	479	1,2
Ägg och fjäderfä	2	9	2	0	1	55	0	1	0	9	0	1	0	0	0	0	79	0,2
Övriga animalieprodukter	0	0	0	7	69	8	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	94	0,2
Fiskeriprodukter	0	3	0	0	11	10	1	0	0	0	0	4	0	1	3	0	34	0,1
Varor som inte omfattas av bilaga 2	43	34	116	6	22	53	46	27	0	97	17	2	18	13	74	0	566	1,4
Livsmedelsbistånd	5	1	1	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	15	0,0
Återbetalning av ränta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Avslutande av räkenskaperna	–10	0	–38	–98	–196	–61	–23	–394	0	–6	1	–9	0	0	–33	0	–868	–2,1
Kompletterande åtgärder	6	10	286	65	209	233	187	418	4	14	264	86	148	83	53	0	2 065	5,1

Källa: Tjugosjunde ekonomiska redogörelsen om EUGFJ:s garantisektion – räkenskapsåret 1997 – KOM(1998) 552 slutlig.
% beräknad av revisionsrätten.

Tabell 4

Utveckling av riktlinjer för jordbruket och jordbruksutgifterna mellan 2000 och 2006

Kommissionens antaganden inom ramen för Agenda 2000

(miljoner ecu)

År	Riktlinjer för jordbruket (EU-21)	Nya veterinära och strukturella åtgärder	Utvidgningen (*)	”Nuvarande” GJP	Totalt EU-21
2000	46 940	2 045	530	40 075	42 650
2001	48 750	2 090	540	43 100	45 730
2002	50 940	2 130	2 250	44 855	49 235
2003	52 990	2 170	2 760	46 330	51 260
2004	55 120	2 210	3 270	46 490	51 970
2005	57 350	2 250	3 890	46 440	52 580
2006	59 680	2 290	4 500	46 460	53 250

(*) Anslutningsstöd, marknadsåtgärder inom ramen för GJP samt åtgärder för landsbygdens utveckling och kompletterande åtgärder.

Källa: Agenda 2000, antaganden i samband med reformen (KOM(1998) 158 slutlig.

Reviderande åtaganden inom ramen för Agenda 2000

(miljoner ecu)

År	Riktlinjer för jordbruket (1) (EU-21)	Nya veterinära och strukturella åtgärder (2)	Utvidgning (3)	”Nuvarande” GJP (4)	Totalt (EU-21)
2000	46 681	2 045	530	40 655	43 230
2001	48 340	2 090	540	44 090	46 720
2002	50 370	2 130	5 550	45 975	53 655
2003	52 240	2 170	6 110	47 430	55 710
2004	54 190	2 210	6 640	47 750	56 600
2005	56 210	2 250	7 150	47 750	57 150
2006	58 310	2 290	7 670	47 770	57 730

Anmärkningar: (1) Revisionsrättens antaganden:
- *tillväxt:* 2,4 % per år från 1998 till 2000, 2 % år 2001 och 2,095 % från 2002 till 2006, med beaktande av den anslutning av sex nya medlemsstater som kommer att äga rum vid denna tidpunkt.
  Vid viktningen av de senares bidrag till gemenskapens BNI har hänsyn endast tagits till deras tillväxt i BNI, vilken uppskattats till 3,8 % per år.
- *deflator:* 2,1 % per år.
  Uppskattningarna vad gäller tillväxten och urholkningen av penningvärdet genom inflation stämmer med OECD:s pessimistiska antaganden som med tanke på konjunkturutvecklingen med stor sannolikhet kommer att besannas. IMF å sin sida förutspår en tillväxt på ca 2 % under perioden i fråga.

(2) I enlighet med kommissionens siffror.

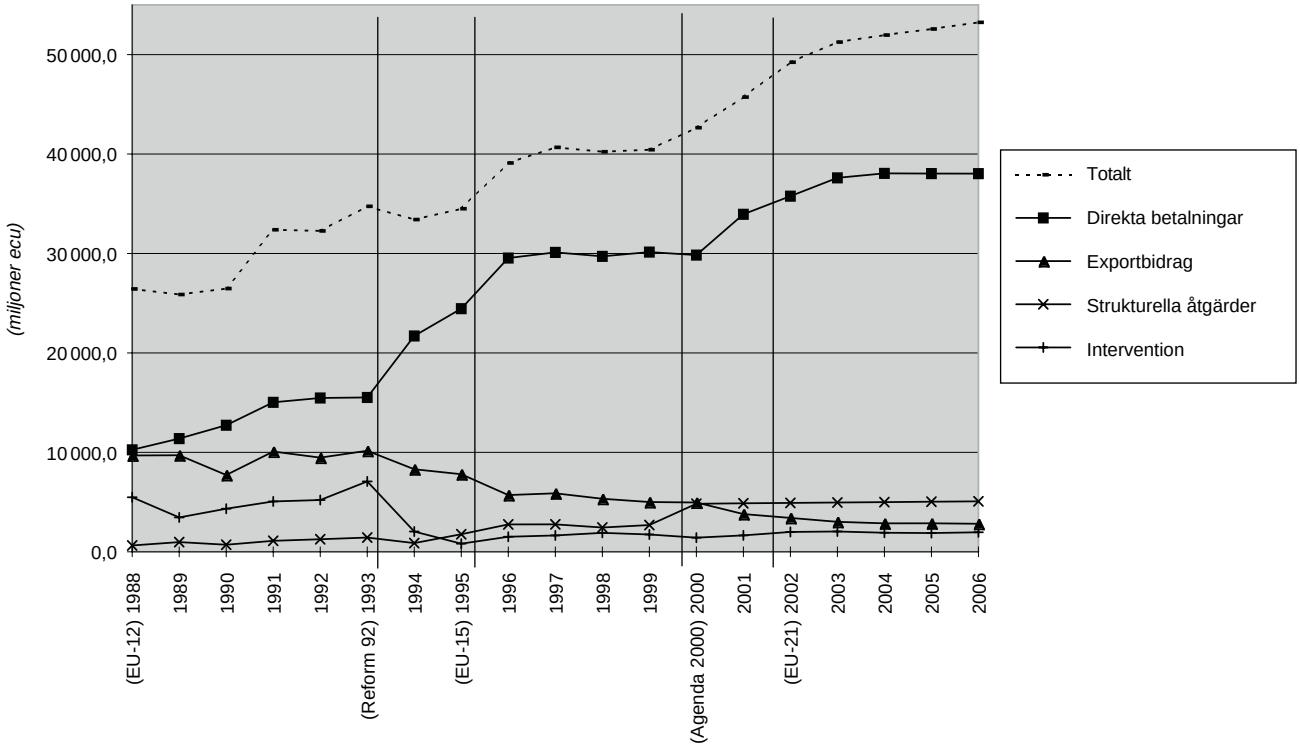
(3) Avser anslutningsstödet, marknadsåtgärderna inom ramen för GJP samt åtgärderna för landsbygdens utveckling och kompletterande åtgärder. Utgifterna för marknadsåtgärderna inom ramen för GJP har beräknats med hjälp av uppgifter ur kommissionens yttranden om de sex kandidatländernas medlemsansökningar (KOM(1993) 303, KOM(1997) 2001, KOM(1997) 2002, KOM(1997) 2006, KOM(1997) 2009, KOM(1997) 2010)

(4) Avvikelserna från kommissionens siffror beror på följande:
- *jordbruksgrödor:* Spannmålspriserna på världsmarknaden har beräknats som lägre, vilket i sin tur lett till att utgifterna för exportbidrag och/eller nedskrivning av värdet av lagertillgångarna ökat, dvs. till 420–580 miljoner ecu om året.
- *mjölk* och mjölkprodukter: Beräkningarna förutsätter en mindre ökning av efterfrågan, vilket innebär kostnader för avsättning på mellan 40 och 230 miljoner ecu per år.
- *nötkött:* Beräkningarna förutsätter en mindre ökning av efterfrågan, vilket innebär ytterligare kostnader på mellan 120 och 310 miljoner ecu per år.
- *får- och getkött:* en minskning av det interna priset på dessa produkter medför en utbetalning av ytterligare direkt stöd på 350 miljoner per år.

Källa: Revisionsrättens beräkningar.

Diagram 1

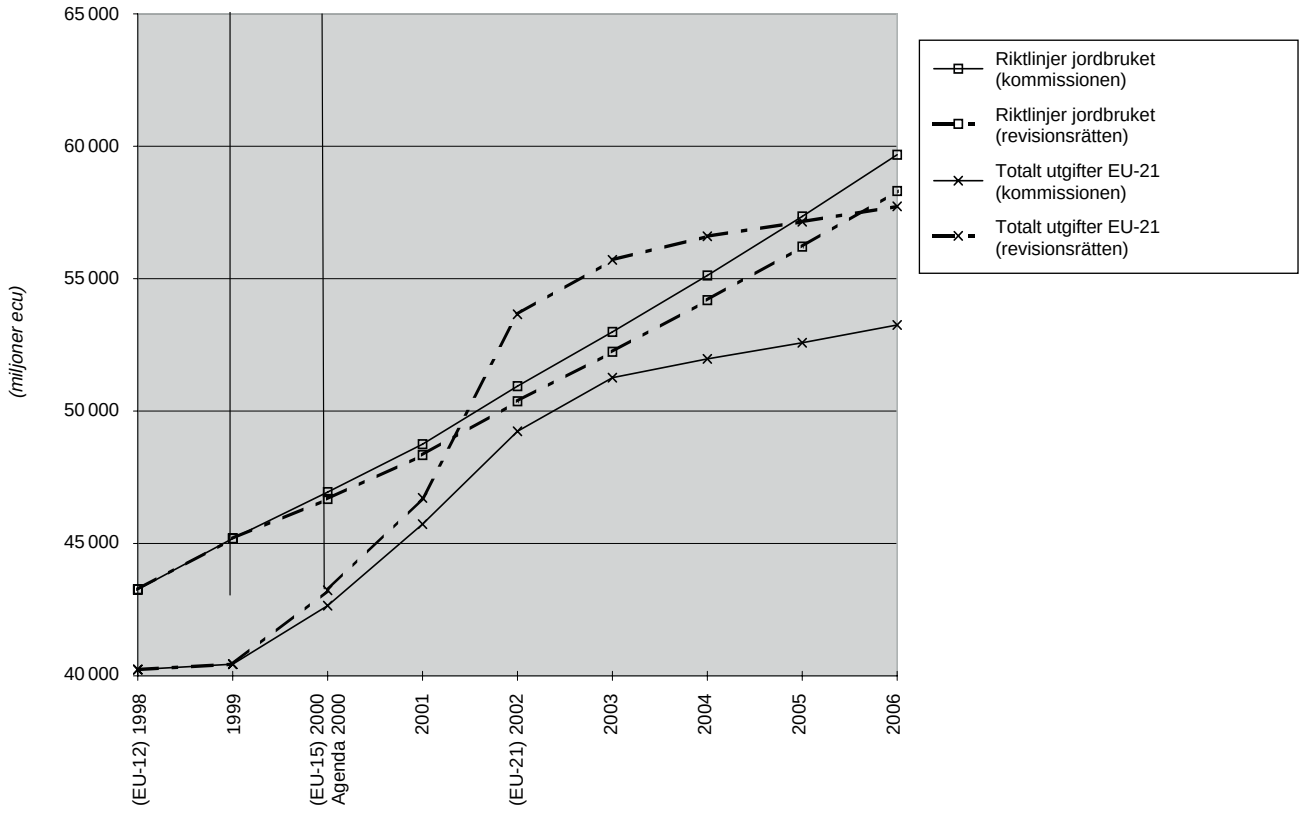
Utveckling av EUGFJ:s utgifter, uppdelade i kategorier (1988–2006)



Källa: se Tabell 1.

Diagram 2

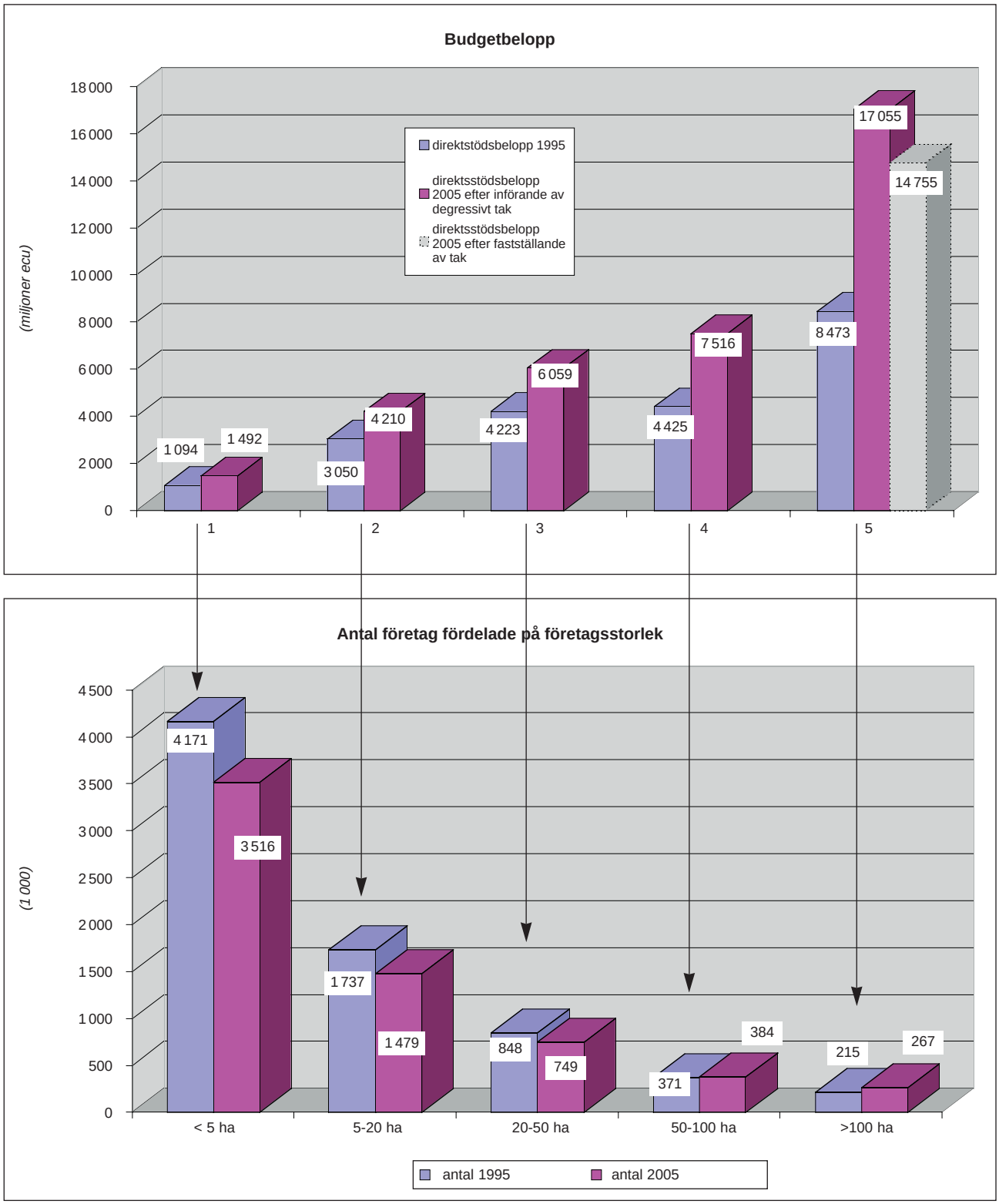
Jämförelse av utgifterna för riktlinjer för jordbruket och de totala EU-21-utgifterna



Källa: se Tabell 4.

Diagram 3

Fördelning av direkt stöd efter företagets storlek – Stödtakets finansiella effekter



Källor: — Budgetbelopp beräknade av revisionsrätten. Avvikelserna från tabell 1, tredje stapeln (3 200 miljoner ecu för 1995 och 1 700 miljoner ecu för 2005) består av omställningsbidrag och konsumtionsstöd, vilket inte ingår i denna graf.
— Antal: Eurostat för 1995: revisionsrätten har beräknat antalet för 2005 på grundval av tidigare tendenser.

STRUKTURFONDERNA

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sida*
1. INLEDNING	1.1 – 1.12	24
2. RESURSFÖRDELNING	2.1 – 2.8	24
3. UPPDELNING AV ANSVAR MELLAN GEMENSKAPEN OCH MEDLEMSSTATERNA	3.1 – 3.7	25
4. PROGRAMPLANERINGSFÖRFARANDET	4.1 – 4.7	26
5. GEMENSKAPENS FÖRFARANDE FÖR ÅTAGANDEN OCH BETALNINGAR	5.1 – 5.7	27
6. GEMENSKAPENS KONTROLL	6.1 – 6.9	28
7. ÖVERENSSTÄMMELSE MED GEMENSKAPENS POLITIK	7.1 – 7.4	29
8. REGELVERKETS ENHETLIGHET	8.1 – 8.5	29
9. SLUTSATS	9.1 – 9.6	30

1. INLEDNING

1.1 Detta yttrande behandlar de fyra förslagen till nya förordningar på strukturfondsområdet som tas upp i dokumentet KOM(1998) 131 slutlig, samt de delar av förslaget som avser stöd till landsbygdsutvecklingen (KOM(1998) 175 slutlig). I yttrandet granskas särskilt förslaget till förordning om allmänna bestämmelser för strukturfonderna, som fastställer de generella normer som skall tillämpas för strukturstödsinstrumenten.

1.2 Sedan 1988 har utformningen och förvaltningen av strukturfonderna grundats på genomförandet av reformens principer. Dessa omfattar en koncentration av åtgärderna, samordning av instrumenten, partnerskap i förvaltningen och additionalitet av stödet. Stöd beviljas dessutom i allmänhet genom samfinansiering av fleråriga program, som kommissionen godkänner och sedan övervakar och utvärderar. Projekten förvaltas däremot alltmer av nationella eller regionala myndigheter.

1.3 Stora ansträngningar har gjorts under de senaste tio åren för att mobilisera ett ökat stöd och — mer generellt — inrätta ett förvaltnings- och kontrollsystem enligt reformens principer. Ändringen av förordningarna 1993 möjliggjorde också olika anpassningar.

1.4 Vid sidan av många positiva kommentarer har revisionsrättens årsrapporter och särskilda rapporter visat på viktiga delar av systemet som borde förbättras ytterligare. De nya förordningar som kommissionen föreslagit innebär positiva svar på de huvudsakliga problem som revisionsrätten identifierat

1.5 Koncentrationen av stödet har stött på många svårigheter och tendensen har snarare varit att finansiering i olika former beviljats till allt fler geografiska områden.

1.6 Samordningen mellan strukturfonderna måste utvecklas, både på kommissionsnivå och i medlemsstaterna. Alltför många olika administrativa metoder och rutiner tillämpas fortfarande av de berörda förvaltande avdelningarna. Komplementariteten mellan de finansiella instrumenten måste ökas ytterligare.

1.7 Förberedandet och genomförandet av programmen, övervakningskommittéernas funktion och rapportsystemet har lett till ett administrativt förfarande som har en tendens att bli tungrott. Förfarandena och kriterierna för urval av projekt påverkas emellertid fortfarande endast i liten grad av gemenskapens metod, och trots en ansträngning att formellt harmonisera dokumenten uppfattas programplaneringsrollen mycket olika.

1.8 I revisionsrättens på varandra följande rapporter, såväl årsrapporter som särskilda rapporter, har de svårigheter understrukits som påträffats vad gäller kontrollen av samfinansierade investeringar och åtgärder. Detaljerade kunskaper om enskilda projekt blir allt ovanligare, samtidigt som utvärderingar av samtliga åtgärder och bedömningar av deras totala effekter fortfarande stöter på betydande hinder, bland annat vad gäller metoderna.

1.9 Det är således mycket viktigt att förbättra insynen i åtgärderna och deras effektivitet för att bättre säkerställa att de leder fram till en utveckling som är optimal och hållbar.

1.10 I kommissionens förslag eftersträvas allmän koncentration, en förenklad och mera decentraliserad form av verksamhet, effektivitet som förbättras bl.a. genom en diversifiering av stödformerna samt förbättrade kontroller. Syftet är att avhjälpa de olika brister som förekommit och att korrigera de svagheter som uppstått under föregående och nuvarande programperiod.

1.11 De förbättringar som föreslagits måste vara tillräckligt exakta, så att en tydlig tillämpning som kan kontrolleras är möjlig. De måste också utgöra en god medelväg mellan det administrativa arbete de medför och den förväntade effekten på insynen i åtgärderna och deras effektivitet.

1.12 Sådana hänsyn är särskilt viktiga eftersom systemet för genomförande och kontroll av strukturfonderna i grunden påverkas av två anomalier. Fastän strukturpolitiken definieras av huvudmål som fastställts för samtliga instrument, sker förvaltningen genom fonderna och den präglas av begrepp och förfaranden som är olika fonderna emellan. Å andra sidan grundar sig gemenskapens finansiella bidrag på program och inte på projekt eftersom den ges till olika verksamhetsområden. Förvaltningen och kontrollen av dessa bidrag görs emellertid med avseende på projekt, för vilka utgiftsdeklarationer upprättas.

2. RESURSFÖRDELNING

2.1 I artikel 7 i förslaget till allmänna bestämmelser fastställs att kommissionen öppet skall redovisa de vägledande fördelningarna mellan medlemsstaterna av 90 %

av de åtagandebemyndiganden som finns tillgängliga för programplanering. Varken tidsperiod eller fördelning per period fastställs.

2.2 Hittills har fördelningen av resurser gjorts efter ett relativt långt och komplicerat förfarande som baseras på vissa objektiva kriterier, men vars genomförande påverkas av undantag som försvårat en god övervakning av att koncentrationsprincipen tillämpats och att fullständig hänsyn tagits till regionernas särskilda problem, vilket revisionsrätten konstaterat i sina årsrapporter för 1990, 1991 och 1995 ([1]). Överensstämmelsen mellan gemenskapens strukturstöd och de stödformer som beslutas inom ramen för den gemensamma konkurrenspolitiken måste vara god, särskilt ur de stödberättigade områdenas synvinkel.

2.3 Åtgärder borde också vidtas så att stödet verkligen bidrar till samtliga berörda regioners balanserade utveckling, framför allt de minst utvecklade delarna av de områden som erhåller stöd.

2.4 Förfarandet för fördelning av resurser bör inte innehålla för stor osäkerhet vad gäller finansieringen av de olika åtgärderna. Planeringen och förberedandet av ett program beror nämligen till stor del på vetskapen om det totala belopp som kan avsättas för det. En god definition av olika berörda myndigheters ansvar och befogenheter måste föregås av den vägledande fördelning av medel som kommissionen föreslår. Den bör alltså vara så exakt och göras så tidigt som möjligt och innehålla tydliga villkor vad gäller användningen av medlen.

2.5 I artikel 43 i förslaget till allmänna bestämmelser inrättas en resultatreserv, som skall uppgå till 10 % av de totala åtagandebemyndigandena och fördelas efter halva tiden "med hänsyn till additionalitetsprincipen och resultaten av genomförandet av de operativa programmen eller de samlade programplaneringsdokumenten i varje medlemsstat". Resultaten skall bedömas utifrån ett begränsat antal övervakningsindikatorer som återspeglar effektiviteten, förvaltningen och det finansiella genomförandet och som mäter resultaten efter halva tiden i förhållande till de ursprungliga särskilda målen.

2.6 Man bör ha tillgång till sådana instrument att man kan gynna de åtgärder som är effektivast. Exakta villkor är nödvändiga för genomförandet av denna åtgärd, så att oönskade effekter kan undvikas. Efter halva tiden är additionaliteten endast preliminärt känd eftersom det är ett begrepp som gäller globalt för hela programperioden. De övervakningsindikatorer som finns tillgängliga efter halva tiden riskerar att framför allt återspegla anslagens användningsgrad och hur snabbt medlen absorberats.

2.7 En snabb användning av gemenskapsfinansieringen uppnås ofta genom att investeringar som redan håller på att genomföras flyttas över till programmen. Detta förfarande reducerar programmets mervärde till en överföring av medel.

2.8 Övervakningsindikatorerna som skall uppskatta resultatet borde således göra det möjligt att kontrollera inte endast hur snabbt strukturfonderna används utan framför allt den effekt användningen har vad gäller fastställda mål, t.ex. investeringarnas volymmässiga ökning i regionen eller hur projektens genomförande har förbättrats och påskyndats.

3. UPPDELNING AV ANSVAR MELLAN GEMENSKAPEN OCH MEDLEMSSTATERNA

3.1 I enlighet med principerna som sedan 1988 ligger till grund för strukturfonderna, syftar kommissionens förslag till att bättre organisera ansvarsfördelningen genom att kommissionens institutionella roll mer inriktas på programplaneringsstrategi, efterkommande av gemenskapspolitiken, övervakning och kontroll av verksamheten samt utvärdering av resultaten. Genomförandet av åtgärderna åligger de nationella regionala och lokala myndigheterna, tillsammans med berörda parter i näringslivet och på arbetsmarknaden.

3.2 Skillnaden mellan de två olika ansvarstyperna är väsentlig, men den skulle vinna på att vara tydligare. Många bestämmelser skall tillämpas i samarbete, i nära samarbete, i samverkan, eller i samråd (se förslaget till allmänna bestämmelser artikel 4.4, artikel 8.4, artikel 14.3, artikel 33.1, artikel 41.2). Preciseringar borde göras för att undvika svårigheter vad gäller kompetensen och en viss utspädning av ansvaret samt för att fastställa villkoren för ett effektivt partnerskap.

3.3 I förslaget till allmänna bestämmelser inrättas också "förvaltningsmyndigheter" och "utbetalande myndigheter" som skall utses av den berörda medlemsstaten eller regionen För att undvika att parallella funktioner och särskilda gemenskapsfinansieringsnät uppstår borde det, vilket inte preciseras i förslaget, vara myndigheter som

([1]) 35 Med "region" avses nivå II och III enligt nomenklaturen för statistiska territoriella enheter (NUTS), eller alla andra stödberättigade områden.

enligt de nationella eller regionala rättsliga bestämmelserna utför sådana förvaltnings- eller utbetalningsfunktioner för alla liknande åtgärder som finansieras av gemenskapen. Detta skulle kunna bidra till att förvaltningen förenklas genom en tydligare ansvarsfördelning.

3.4 I förslaget till allmänna bestämmelser fastställs i artikel 37.1 f att det när varje stödform avslutas till kommissionen skall inlämnas en deklaration som upprättats av en person eller en avdelning som är "helt fristående" från förvaltningsmyndigheten. En sådan person eller avdelning borde också vara helt fristående från den utbetalande myndigheten. I deklarationen skall nämligen bl.a. uttalanden göras om giltigheten hos dokumenten och transaktionerna som ingår i den utbetalande myndighetens ansvarsområde, som t.ex. ansökan om utbetalning av restbeloppet eller lagligheten och frånvaron av oegentligheter i de transaktioner som berörs av det slutliga intyget om utgifterna.

3.5 Vissa ansvarsområden förefaller för övrigt teoretiska. Enligt artikel 31 i förslaget till allmänna bestämmelser, skall den utbetalande myndigheten försäkra sig om att de slutliga stödmottagarna snarast möjligt får hela summan av det bidrag från fonderna som de har rätt till. Samma myndigheter intygar också att betalningarna ersätter utgifter som faktiskt betalats. För att undvika risken att intygen endast är av formell natur måste den utbetalande myndigheten ha tillgång till nödvändig kompetens för att utföra sådana uppdrag.

3.6 De nu gällande bestämmelserna och de bestämmelser som föreslås avser främst situationer där det förekommer nationell offentlig samfinansiering eller motsvarande, med förfaranden som gäller sådana situationer. Dessa bestämmelser är inte lämpliga när gemenskapsstödet har formen av bidrag till privat finansiering, utan offentlig samfinansiering. Särskilda regler borde utarbetas för sådana fall.

3.7 Ett förtydligande av gemenskapens ansvar och det nationella ansvaret vad gäller strukturfondernas funktion påverkar inte kommissionens generella ansvar för genomförandet av budgeten som fastställs i fördragets artikel 205.

4. PROGRAMPLANERINGSFÖRFARANDET

4.1 De föreslagna bestämmelserna för programplanering syftar till att förenkla förvaltningsförfarandena och till att bättre definiera arbetsuppgifter och ansvar. Det vore emellertid lämpligt att noga beakta dessa bestämmelser för att säkerställa att båda dessa syften uppnås.

4.2 I artikel 17 i förslaget till allmänna bestämmelser fastställs att det för varje åtgärd skall antas ett operativt program, ett komplement till programplaneringen och en finansieringsplan mellan deltagande parter. Detta bör utformas så att man undviker att förvaltningen påtagligt kompliceras, förberedelsetiden förlängs eller att sammanhållningen av helheten försvagas.

4.3 Sammanhållningen skulle gynnas mer av ett enda programdokument med inriktning på de operativa delarna, som godkänns av de olika berörda myndigheterna och som tydligt preciserar roller och ansvar. Detta utesluter inte att en del av dokumentet läggs fram av medlemsstaten för kännedom, utan att det blir föremål för ett kommissionsbeslut.

4.4 Programmet måste definiera finansieringsplanen, de åtgärder som skall genomföras, vilka myndigheter som är ansvariga för detta och medlens ursprung. Det bör noteras att det i fråga om ett flerårigt program även underförstås en flerårig finansiering med bidrag från olika parter. För varje slag av verksamhet som skall finansieras måste programmet precisera urvalsmetoder och -kriterier för att säkerställa att förfarandena tillåter insyn och att gemenskapens politik och mål respekteras.

4.5 Dokument som är många till antalet, omfångsrika och av beskrivande slag riskerar att urarta till byråkratiska rutiner som inte riktigt ger uttryck för de planerade åtgärdernas konkreta och operativa aspekter.

4.6 I de nya förslagen förblir påbörjandet av en programperiod en komplicerad process. När de nya förordningarna har godkänts skall följande göras:

a) Kommissionen skall upprätta en förteckning över stödberättigade regioner och områden (artiklarna 3.2 och 4.4).

b) Kommissionen skall fastställa de vägledande fördelningarna per medlemsstat och mål (artikel 7.3).

c) Kommissionen skall upprätta riktlinjer, publicera dem i EGT och härvid redovisa gemenskapens prioriteringar för samtliga mål. Medlemsstaterna och kommissionen skall ta hänsyn till dem under de olika etapperna (artikel 9.4).

d) Medlemsstaterna skall utarbeta planer för målen som lämnas till olika myndigheter och andra instanser som berörs av partnerskapet (artikel 14.1).

e) Parterna skall avge sina yttranden (artikel 14.1)

f) En förhandsbedömning skall göras (artikel 40)

g) Planerna skall lämnas in till kommissionen senast 3 månader efter det att en förteckning över stödberättigade områden upprättats, såvida inte något annat har avtalats med den berörda medlemsstaten (artikel 14.1).

h) Kommissionen skall bedöma planerna (artikel 14.2).

i) En förhandsbedömning av additionaliteten skall göras (artikel 10.3 a).

j) Kommissionen skall fastställa ramarna för gemenskapsstöd och de samlade programplaneringsdokumenten på grundval av dessa planer och besluta om fondernas insatser senast sex månader efter det att den har tagit emot planerna (artikel 14.3).

k) Kommissionen skall bedöma de föreslagna operativa programmen som lämnats in av medlemsstaterna och besluta om fondernas insatser (artikel 14.3).

l) Förvaltningsmyndigheten skall efter samråd med övervakningskommittén fastställa kompletterande programplaneringsuppgifter inom tre månader efter kommissionens beslut (artikel 14.5).

m) En överenskommelse skall träffas mellan samtliga parter (artikel 17.3).

n) Kompletterande programplaneringsuppgifter skall överlämnas till kommissionen (artikel 14.5).

4.7 Dessa förfaranden är meningsfulla endast om dokumenten vid varje etapp kan diskuteras och granskas på allvar, vilket förmodligen skulle leda till att den totala beräknade tiden skulle komma att överskridas med mer än ett år. För att påskynda granskningen av ansökningarna och genomförandet av programmen kan, enligt artikel 14.3 tredje stycket i de allmänna bestämmelserna, program och planer sändas in tillsammans. Detta väcker frågeställningar om den verkliga nyttan av de olika etapperna som på så sätt kan lämnas åt sidan.

5. GEMENSKAPENS FÖRFARANDE FÖR ÅTAGANDEN OCH BETALNINGAR

5.1 De nya bestämmelserna syftar till att omarbeta det gällande systemet vad gäller gemenskapens åtaganden och betalningar. För åtgärder som varar två år eller längre skulle åtaganden enligt den allmänna regeln genomföras i årliga delar på fastställda datum. För betalningarna skulle ett förskott på upp till 10 % av stödet som avsatts för åtgärden ställas till den nationella eller regionala utbetalande myndighetens förfogande så länge åtgärden varar, och fyllas på efterhand som gemenskapens bidrag till utgifterna utbetalas.

5.2 Revisionsrätten har upprepade gånger påpekat bristerna i förfarandet med åtaganden i årliga delar. Med detta förfarande syns inte de delar i bokföringen som gemenskapen, genom att godkänna olika program eller andra åtgärder, tagit på sig för de år som följer på åren för vilka åtaganden gjorts. Dessutom minskar värdet av den kontrollfunktion åtagandebemyndiganden har på grund av de olika regler om bokföring av åtaganden som finns för närvarande. Revisionsrätten har också flera gånger påpekat riskerna med ett system där bokföringen av såväl utbetalningar av förskott och andra preliminära utbetalningar som utbetalningar av slutlig karaktär blandas på samma konto utan en tillförlitlig metod för att skilja dem åt.

5.3 Dessa brister och risker måste återigen påpekas, särskilt som de nya förslagen syftar till att utvidga förfarandet till andra strukturinstrument som instrumenten inför anslutningen. En ökande del av gemenskapens bokföring av åtaganden och betalningar kommer faktiskt att organiseras på ett ofullständigt sätt som inte är tillräckligt pålitligt.

5.4 Revisionsrätten anser att enhetliga regler måste specificeras för att definiera budgetmässiga åtaganden och för att garantera en fullständig registrering av alla gjorda åtaganden i gemenskapens räkenskaper. Betalningar ur budgeten, i form av förskott eller a konto-betalningar, som även fortsättningsvis skulle bokföras som sådana i utgiftsredovisningen, borde också tas upp i balansräkningen tills den berörda medlemsstaten har motiverat användningen av erhållna medel genom en begäran om ersättning för gjorda betalningar. Ett sådant förfarande skulle föra gemenskapens räkenskaper närmare normal redovisningspraxis och klargöra i vilken grad betalningar ur budgeten till medlemsstaterna inte har absorberats av utgiftsdeklarationerna. Förslaget till ett system med en enda förskottsbetalning till strukturfondsprogrammen, som följs av ytterligare betalningar för att ersätta med-

lemsstaternas utlägg, skulle underlätta en sådan framställning i årsredovisningarna.

5.5 Artikel 30 i förslaget till allmänna bestämmelser om strukturfonderna fastställer att kommissionen automatiskt skall frigöra den del av ett åtagande för vilken det inte har kommit in någon ansökan om utbetalning inom en viss tidsfrist, med motsvarande minskning av gemenskapens bidrag.

5.6 Detta förslag skulle göra det möjligt att begränsa att belopp som inte längre är motiverade bibehålls och ackumuleras som åtaganden. Ett system med helt automatiska frigöranden riskerar emellertid att inte passa i samtliga fall. Man måste undvika att åtgärder som är avsedda att gynna utbetalningar av åtaganden skapar andra svårigheter i genomförandet av programmen. I vilket fall är det viktigt att inte endast göra utbetalningarna snabbt utan att göra utbetalningarna under bästa möjliga villkor med optimal effekt.

5.7 Metoder för åtaganden och betalningar preciseras inte för de åtgärder som skall finansieras via EUGFJ-garanti för landsbygdsutveckling och strukturåtgärder för fisket i de gemenskapsområden som inte omfattas av mål 1. Bristen är uppenbar eftersom EUGFJ-garanti inte kan använda differentierade anslag. I artikel 5 i förslaget till ny förordning om finansieringen av den gemensamma jordbrukspolitiken begränsas möjligheten att använda förskott till genomförandet av program inom ramen för åtgärder för landsbygdsutveckling, utan närmare preciseringar.

6. GEMENSKAPENS KONTROLL

6.1 Enligt texten i artiklarna 37 och 38 i förslaget till allmänna bestämmelser skall huvudsakligen medlemsstaterna ansvara för den finansiella kontrollen. Kommissionen, som är ansvarig för genomförandet av budgeten, skall försäkra sig om att det i medlemsstaterna finns väl fungerande förvaltnings- och kontrollsystem som garanterar en effektiv användning utan oegentligheter.

6.2 I detta syfte fastställer olika bestämmelser (artiklarna 37 och 38 i förslaget till allmänna bestämmelser) bl.a. att medlemsstaterna skall beskriva sina förvaltnings- och kontrollsystem och underrätta kommissionen om dessa beskrivningar, deklarationsförfarandet, samordning av metoder etc. Flera initiativ i denna riktning har antagits av kommissionen under de senaste budgetåren, bl. a. i form av förordning EG nr 2064/97 ([2]) när det gäller finansiell kontroll samt förteckningar över stödberättigande utgifter ([3]) och de finansiella korrigeringarnas inriktning ([4]). En effektiv tillämpning av dessa initiativ innebär emellertid, vilket erfarenheterna från förfarandet med avslutandet av räkenskaperna för jordbruksgarantin visar, att det måste finnas en tydlig rättslig grund och en exakt definition av kommissionens befogenheter på området, bl.a. för att undvika ifrågasättanden angående dessa två punkter. Det är också viktigt att bättre knyta samman samtliga bestämmelser.

6.3 En betydande förstärkning av gemenskapens kontroll är en nödvändig motvikt i ett system där projektförvaltningen är beroende av nationella och regionala myndigheter. Kontrollen måste göra det möjligt att säkerställa att de utgifter som tagits faktiskt motsvarar verkliga och nödvändiga kostnader, att de fastställda förfarandena och villkoren tillämpats korrekt, att de val som gjorts ger bästa effekt på strukturutvecklingsområdet och att gemenskapens mål och politik efterlevs.

6.4 En förstärkning av gemenskapens kontroll måste alltså planeras och preciseras genom fler kontroller på platsen och framför allt genom att kommissionen tillhandahåller ett lättillgängligt informationssystem om projekten och andra åtgärder som finansieras, som är mer exakt och fullständigt. Ett sådant system skall, genom en mer systematisk kunskap, göra det möjligt att ge stickprovskontroller och kontroller på plats en mer organiserad och bättre underbyggd form, både vad gäller utgifternas korrekthet och resultatens effektivitet.

6.5 Liksom i de gällande förordningarna, fastställs i förslagen två grundläggande dokument som gör det möjligt att ta del av och utvärdera genomförandet av programmen. Det är den årliga rapporten om genomförandet och utvärderingsrapporten, vilka nämns i artikel 36 och artiklarna 39–42 i förslaget till allmänna bestämmelser.

6.6 Erfarenheterna från de tidigare programgenerationerna har visat att de årliga rapporterna är mycket ojämna. De innehåller ofta generella beskrivningar som inte är till stor hjälp för att förmedla kunskaper om genomförandet av åtgärderna. Informationen kan i allmänhet inte jämföras mellan programmen och ibland inte

([2]) Kommissionens förordning (EG) nr 2064/97 av den 15 oktober 1997 (EGT L 290, 23.10.1997, s. 1).
([3]) EGT L 146, 5.6.1997, s. 31.
([4]) Kommissionens dokument C(97)3151 slutlig — II.

ens mellan olika dokument för samma program, eftersom de upprättats vid olika tidpunkter och med olika metoder. De årliga rapporterna om genomförandet borde ge lämplig information om vilka åtgärder som genomförts och deras effekt, vilket för övrigt behövs för att fördela resultatreserven.

6.7 Många utvärderingsrapporter har för övrigt en tendens att endast beskriva genomförandet i stället för att bedöma effekterna av det I dessa fall har analyser av genomförandet i ekonomiska termer gynnats på bekostnad av en bedömning av effekterna på utvecklingen.

6.8 Det är alltså viktigt att man i de nya bestämmelserna skiljer på innehållet och räckvidden i de årliga rapporterna om genomförandet och utvärderingsrapporterna. Bestämmelserna måste innehålla preciseringar om lämpliga metoder som leder till att en sådan differentiering kan säkerställas, att avsedd information garanteras och att rapporterna är jämförbara. Medlemsstaternas och regionernas ansvar vad gäller förvaltningen av programmen måste gå hand i hand med väsentlig och systematisk information från kommissionen, vilket hittills inte tillräckligt har styrts upp i rapporteringssystemet.

6.9 Den sista rapporten om genomförandet av ett program måste dessutom göra det möjligt att anknyta till följande programgeneration. Då en åtgärd avslutas håller en betydande del av investeringarna fortfarande på att genomföras och de måste avslutas utan att någon vägledning fastställts för detta eller för att säkerställa att överlappning undviks.

7. ÖVERENSSTÄMMELSE MED GEMENSKAPENS POLITIK

7.1 I artikel 11 i förslaget till allmänna bestämmelser preciseras att åtgärderna som finansieras av gemenskapen skall vara förenliga med bestämmelserna i fördraget och de rättsakter som antagits med stöd av detta samt med gemenskapens politik, framför allt konkurrensreglerna, särskilt i fråga om statligt stöd, offentlig upphandling, miljöskydd och miljövård, eliminerande av sociala skillnader och främjande av jämställdhet mellan män och kvinnor.

7.2 En sådan artikel är grundläggande för att bekräfta konsekvensen i gemenskapens åtgärder. De ekonomiska bidragen bör gå till åtgärder och aktioner som respekterar och gynnar gemenskapens politik, som för övrigt i betydande grad bidrar till målet en hållbar strukturutveckling.

7.3 Det har emellertid visat sig att analoga bestämmelser i gällande förordningar inte är tillräckligt effektiva för att säkerställa att de finansierade åtgärderna överensstämmer med gemenskapens politik och det är därför viktigt att förstärka dem. I många fall när det gäller investeringar som genomförts av offentliga eller delvis offentliga organ har den nationella samfinansieringen kommit från just detta organ och därmed ingår finansieringen inte i budgetberedningen, som ger den behöriga nationella myndigheten möjlighet att kontrollera att verksamheten överensstämmer med gemenskapens politik.

7.4 Det måste göras en ansträngning för att sprida information och kunskap till nationella organ och berörda regioner, så att dessa bättre känner till gemenskapens direktiv och övriga normer. Mer exakta bestämmelser borde för övrigt utarbetas så att all finansiering som matchar gemenskapsfinansieringen verkligen granskas av nationella myndigheter som har till uppgift att kontrollera att gemenskapens politik efterlevs.

8. REGELVERKETS ENHETLIGHET

8.1 Vad gäller landsbygdens utveckling föreslår kommissionen att budgetförordningen för jordbruket ändras och att finansieringen av stödåtgärder i områden förutom dem som omfattas av mål 1 överförs från EUGFJ:s utvecklingssektion till garantisektionen. Detta leder till problem med klassificering av obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter eftersom EUGFJ:s två sektioner tillhör olika rubriker i budgetplanen. Finansieringarna som på detta sätt överförs skulle för övrigt fortfarande omfattas av de allmänna principer för programplanering som styr strukturfonderna, men i olika grad beroende på om det gäller områden som omfattas av mål 2 eller andra områden.

8.2 Sådana bestämmelser syftar till att förstärka sambandet mellan den gemensamma jordbrukspolitiken och åtgärder i berörda områden. De kan emellertid ifrågasättas med tanke på samordningen och överensstämmelsen med strukturfondsåtgärderna och också förstärkningen av konkurrenskraften i jordbruksområdena. När det gäller bl.a. att bibehålla och skapa arbetstillfällen skulle förstärkningen av konkurrenskraften bättre gynnas av en metod som var mer integrerad i samtliga strukturfondsåtgärder och som drog nytta av de olika åtgärder som dessa fonder arbetar med.

8.3 Inom ramen för ett program som gemenskapen tagit initiativ till fastställs i artikel 20 i förslaget till allmänna

bestämmelser att varje fond kan finansiera inte enbart de åtgärder som den vanligtvis stöder utan också sådana som normalt finansieras av andra fonder. I artikeln preciseras att för att även kunna omfatta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra programmet inom gemenskapsinitiativet i fråga kan genom beslutet om fondernas bidrag den räckvidd utvidgas som fastställs i den särskilda förordningen för varje fond, utan att gå längre än dessa särskilda bestämmelser".

8.4 En sådan utvidgning av räckvidden kan i frågasättas i ett system som fortfarande styrs av olika samexisterande sektorsvisa fonder och inte av en enda strukturfond. På gemenskapsnivå riskerar bestämmelserna i fråga att försvaga den samordning som är nödvändig mellan de finansiella instrumenten eftersom vart och ett av dem, inom ramen för ett gemenskapsinitiativ, kommer att kunna träda in i andras ställen. På nationell nivå kan de leda till viss förvirring eftersom berörda departementen (för jordbruk och fiske, ekonomi och industri, arbetsmarknad och sociala frågor) riskerar att för samma slag av åtgärd ha olika generaldirektorat vid kommissionen som samarbetspartner.

8.5 Beträffande gemenskapsinitiativen borde man också bättre fastställa vilka av bestämmelserna i artikel 12 till 18 i förslaget till förordning som också gäller programmen inom gemenskapsinitiativen, särskilt när det gäller förfarandet för utarbetande och godkännande av program.

9. SLUTSATS

9.1 Genomförandet av de principer som förvaltningen och kontrollen av strukturfonderna stöder sig på är ett krävande och utdraget arbete. Det kräver att förfarandena kontinuerligt utvecklas och att de administrativa instanser som har till uppgift att säkerställa genomförandet successivt anpassar sig.

9.2 Fördelen med kommissionens förslag är att dessa fortsätter att driva och fördjupa införandet av dessa principer, särskilt med tanke på de svårigheter som tillämpningen av dem hittills har stött på. I förslagen understryks gemenskapens prioriteringar och det strävas efter en bättre kompetensfördelning, en mer omfattande decentralisering och en förenkling av förvaltningen.

9.3 Resursfördelningen, såväl på det förberedande stadiet som under själva genomförandet, borde gynna åtgärdernas effektivitet och åtföljas av tydliga kriterier för att säkerställa stödets koncentration. Bestämmelserna om programplanering skulle kunna förenklas så att de leder till en bättre samordning av hela förfarandet.

9.4 Ett system med en inledande utbetalning, som fylls på när utgifter ersätts, skulle vara en bra förenkling av förvaltningen. Den bör emellertid kompletteras med särskilda bestämmelser för att säkerställa en bättre övervakning av åtagandena och för att på ett mer exakt sätt fastställa åtgärdernas stödberättigande och villkoren för finansiella korrigeringar. Dessa bestämmelser borde göra det möjligt att genom lämpliga regler undvika en oberättigad ackumulering av åtaganden som återstår att utbetala. Slutligen borde de nya reglerna sträva efter att förbättra behandlingen av åtaganden och utbetalningar för strukturfonderna så att insynen förbättras.

9.5 Det är nödvändigt att förbättra insynen och bättre organisera kontrollen för att ansvaret skall kunna fördelas på ett tydligare sätt. För att fördelningen skall kunna göras på ett bra sätt bör den ske på villkor som leder till att kunskapen om och utvecklingen av stödet som mobiliseras av strukturfonderna förs framåt, både vad gäller effekter och villkoren för tillämpningen av dem.

9.6 Strukturåtgärderna måste överensstämma med gemenskapspolitiken, bl. a. vad gäller konkurrensregler, offentlig upphandling, miljö och jämställdhet mellan män och kvinnor. En sådan överensstämmelse kan bara säkerställas om åtgärderna för informationsspridning och kontroll förstärks.

INFÖR ANSLUTNINGEN

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sida*
1. INLEDNING	1.1 – 1.2	32
2. STÖDFORMERNAS UTFORMNING	2.1 – 2.8	32
3. FÖRDELNING AV RESURSER	3.1 – 3.7	33
4. PROGRAMPLANERINGSFÖRFARANDET	4.1 – 4.5	34
5. FÖRFARANDEN FÖR GEMENSKAPENS ÅTAGANDEN OCH UTBETALNINGAR	5.1 – 5.2	34
6. KONTROLL AV ÅTGÄRDERNA	6.1 – 6.5	35
7. SLUTSATS	7.1 – 7.3	35
BILAGA 1 – 3		37
Bilaga 1 – Jämförelse per ämne mellan olika stödformer inför anslutningen		37
Bilaga 2 – Jämförelse av strukturen i förslagen till förordningar för stödformerna inför anslutningen		40
Bilaga 3 – Planerade åtgärder som avser perioden före anslutningen		41

1. INLEDNING

1.1 I enlighet med slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg [1], skall Europeiska unionens strategi [2] vara att samla programplanering av prioriteringar och ekonomiska medel för stöd inför anslutningen inom en enda ram som utgörs av partnerskapen för anslutning [3].

1.2 Rådet [4] har därför uppmanat kommissionen att lägga fram ett förslag till enhetligt regelverk för ett konsekvent genomförande av stödformerna inför anslutningen. Kommissionen lade under första halvåret av 1998 fram förslag till förordningar som är ett komplement till Phare-programmet [5]. Dessa förslag omfattar stödformer för jordbruket och landsbygdens utveckling som kallas Sapard [6], ett instrument för strukturstöd som kallas ISPA [7] med inriktning på transporter och miljö samt samordning [8] av dessa tre stödformer. Kommissionen uppgav för rådet [9] att den föreslagit olika rättsakter inför anslutningen så att varje kandidatland skulle kunna bekanta sig med unionens förfaranden och regler vad gäller förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken och strukturfonderna.

[1] Juli 1997.

[2] Rådets förordning (EG) nr 622/98 om stöd till ansökarstaterna i Central- och Östeuropa inom ramen för föranslutningsstrategin, EGT L 85, 20.3.1998, s. 1.

[3] För närvarande utgörs partnerskapen för anslutning av 10 rådsbeslut (ett för varje kandidatland) om principer, prioriteringar, delmål och villkor för partnerskapet (rådets beslut nr 98/259/EG till 98/268/EG av den 30 mars 1998, EGT L 121, 23.4.1998, s. 1).

[4] Rapport från rådet (allmänna frågor) av den 10 december 1997 till rådet).

[5] Rådets förordning (EEG) nr 3906/89 om Phare, EGT L 375, 23.12.1989, s. 11. Förordningen är senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 753/96, EGT L 103, 26.4.1996, s. 5.

[6] Förslag till rådets förordning (EG) om gemenskapsstöd för åtgärder inför anslutningen för jordbruk och landsbygdsutveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under perioden före anslutningen (Sapard Special Accession Program for Agriculture and Rural Development)KOM(1998) 153 slutlig, EGT C 150, 15.5.1998.

[7] Förslag till rådets förordning (EG) om ett instrument för strukturpolitiska åtgärder inför anslutningen (ISPA) KOM(1998) 138 slutlig, EGT C 164, 29.5.1998, s. 4.

[8] Förslag till rådets förordning (EG) om samordning av stödet till kandidatländerna inom ramen för strategin inför anslutningen, KOM(1998) 150 slutlig, 18.3.1998, ändrat genom KOM(1998) 551 slutlig, 30.9.1998.

[9] Punkt E II a) i andra delen av rådets rapport om fortskridandet med arbetet Agenda 2000 (9000/98 add 1, 10.6.1998).

2. STÖDFORMERNAS UTFORMNING

2.1 Förslaget till förordning om stödformerna för Sapard bygger på regelverket för landsbygdsutveckling inom EU [10], vilket är ett mellanting mellan gemenskapens strukturpolitik och jordbrukspolitik. Denna dubbla målsättning märks i den titel som föreslagits för förordningen (jordbruk och landsbygdsutveckling) och leder till att det uppstår problem med finansieringskällorna (Sapard skulle finansieras av EUGFJ-garanti) och ortodox budgetlära (EUGFJ-garanti klassificeras bland de obligatoriska utgifterna) inom EU:s budgetplaner (se punkt 8.1 i yttrandet om reformen av strukturfonderna). Detta komplicerar i onödan bestämmelserna om bistånd till tredje land.

2.2 Beträffande den strukturella aspekten (landsbygdsutveckling) hänvisar förslaget till förordning om Sapard på många ställen [11] till den allmänna förordningen om strukturfonderna, men dessa hänvisningar är emellertid oklara och dubbeltydiga. De indirekta hänvisningarnas omfattning kan diskuteras. För samma ämnen innehåller förslaget till förordning för landsbygdsutveckling både bestämmelser i egentlig bemärkelse och hänvisningar till den allmänna förordningen för strukturfonderna. Detta är onödigt och försvårar tolkningen av innehållet. De grundläggande delarna som ligger till grund för strukturfonderna, t.ex. definitionen av målområden eller decentraliseringen av förvaltningen, tydliggörs inte i föranslutningsförordningen. Mer exakta referenser borde göras vad gäller vilka allmänna bestämmelser för strukturfonderna som skall tillämpas omedelbart och vilka som inte skall det, samt om tidsplanen och övergångsbestämmelser.

2.3 Beträffande jordbrukspolitiken upprättas i artikel 1 i förslaget till förordning ett regelverk för den gemensamma jordbrukspolitiken och dess politik. I skäl sju, återspeglas en önskan om att stödet skall inriktas på prioriteringarna i den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken. Emellertid behandlar förordningen i sig, särskilt artikel 4 om programplanering, enbart landsbygdsutveckling. För att undvika att genomförandet påverkas av olika utformning och därmed förlorar i effektivitet, bör det preciseras vilka slag av åtgärder och

[10] Denna omfattas av de allmänna bestämmelserna för strukturfonderna. Eftersom den utgör den andra pelaren av den gemensamma jordbrukspolitiken, läggs omarbetningen av den emellertid fram av kommissionen tillsammans med paketet om den reformerade gemensamma jordbrukspolitiken.

[11] Skäl åtta och fjorton, och artiklarna 4.5, 5.2, 5.3 och 7.1 som direkt eller indirekt hänvisar till nästan hela den allmänna förordningen om strukturfondern a.

vilka resurser som kan avsättas till införandet av gemenskapens jordbruksregelverk på andra områden eller på andra sätt än genom landsbygdsutveckling.

2.4 I motiveringen till förslaget till den förordning där instrumentet ISPA inrättas, preciseras att man följer samma tillvägagångssätt som för den omarbetade Sammanhållningsfonden. Sammanhållningsfonden ([12]), som inrättades vid de europeiska toppmötena i Lissabon och Edinburgh 1992, syftade till att hjälpa Spanien, Grekland, Portugal och Irland på vägen till konvergens med tanke på tredje etappen av EMU. Sammanhållningsfonden ligger fortfarande lite vid sidan av de fonder där principerna och bestämmelserna i den allmänna förordningen för strukturfonderna tillämpas. Med ett tillvägagångssätt som innebär mer specificerade projekt införs metoder för programplanering, förvaltning och mottagarländernas kontroll av åtgärderna som skiljer sig från de metoder som används för strukturfonderna.

2.5 Även om de två systemen har sina respektive fördelar och nackdelar, bidrar kombinationen av stödformerna Sapard och ISPA inte till den enhetlighet som eftersträvas. Kandidatländerna, som redan står inför den omfattande uppgiften att reformera sin offentliga förvaltning, blir tvungna att utöver Phare-programmets bestämmelser införa två andra olika metoder för förvaltning och kontroll av de åtgärder som EU är med och finansierar. Detta bidrar varken till någon förenkling eller till att länderna snabbt lär sig behärska de nya instrumenten

2.6 Fastän rådet och kommissionen uttalat sin avsikt att inrätta en gemensam ram för programplanering, förstärks i sju av de 14 artiklarna i den föreslagna samordningsförordningen (artiklarna 2, 3, 4, 5, 8 och 11 första stycket) på nytt specialiseringen av de olika finansiella stödformerna och deras oberoende vad gäller programplanering, beslut och genomförande ([13]). Innehållet i de flesta av artiklarna i samordningsförordningen finns redan i ISPA- och Sapard-förordningarna och förordningens konsekvenser för samordningen består endast i ett fastställande av att det till Phare-kommittén skall inlämnas riktlinjer för stödet inför anslutningen för varje land samt en rapport vartannat år per land om samtliga stödåtgärder inför anslutningen Artiklarna 4 och 12 i samordningsförordningen, där Phare-programmets tillämpningsområde preciseras och en decentraliserad förvaltning som bygger på Phare-programmets nya inriktning planeras, är snarare en revidering av Phare-förordningen än bestämmelser om samordning.

([12]) Inrättad genom rådets förordning (EG) nr 1164/94 av den 16.5.1994 (EGT L 130, 25.5.1994, s. 1).

([13]) Se revisionsrättens yttrande om strukturfonderna inom ramen för Agenda 2000, punkt 1.12.

2.7 Av *bilagorna 1 och 2* framgår att strukturen, klassificeringen, detaljnivån och formuleringen av många bestämmelser i onödan skiljer sig åt mellan förordningarna, vilket antagligen beror på att de utarbetats av olika avdelningar och sedan inte samordnats effektivt.

2.8 Partnerskapet som fastställs i förslagen till förordningar är enkelriktat på följande sätt:

a) Kandidatländerna, även dem med vilka förhandlingar om anslutning pågår, utesluts från förvaltningskommittéer och rådgivande kommittéer, bl.a. på programplaneringsstadiet.

b) Metoderna för övervakning av programmen för landsbygdsutveckling skall man enas om (artikel 5.2), men de skall antas av kommissionen (artikel 9.2).

3. FÖRDELNING AV RESURSER

3.1 Kommissionen och medlemsstaterna har gemensamt definierat olika målområden enligt kriterier som till största delen är kvantitativa och dessa har integrerats i strukturfondernas regelverk. Definitionen är ett viktigt verktyg både för fördelningen av stödet per land och för den ekonomiska och operativa programplaneringen av åtgärder i EU:s olika länder. Regelverket för föranslutningen undviker denna fråga. Preciseringar om graden av integration med gemenskapspolitiken är mycket viktiga eftersom kommissionen numera inriktar sitt arbete på att i högre grad decentralisera programförvaltningen till kandidatländerna.

3.2 Metoderna för fördelning av stöd per land samt kriterierna för omfördelning under arbetets gång är inte tillräckligt exakta. För jordbruksstödet borde dessa bestämmelser, som nu är utspridda, samlas under en enda avdelning så att de blir lättare att förstå.

3.3 I artikel 11 i förslaget till jordbruksförordning fastställs att kommissionen tre månader efter att förordningen antagits skall informera kandidatländerna om sitt beslut beträffande den vägledande fördelningen under de kommande sju åren, utan att den känner till planerna för landsbygdens utveckling som upprättats för varje land (och som inlämnats senast sex månader efter att förordningen trätt i kraft). Eftersom programplaneringen är den första som görs på detta område är kommissionens metoder och tidsplaner för att utvärdera behov och prioriteringar fortfarande oklara.

3.4 Vad gäller miljön är de prioriterade områden som motiverar inrättandet av ISPA-instrumentet redan kända [14]. De borde fastställas i förordningen för att garantera att fonden används så som det var avsett.

3.5 För att undvika att en mängd studier görs på bekostnad av konkreta investeringar bör deras andel preciseras. Förordningarna borde dessutom fastställa en fast ram för möjligheterna att frångå principen om medfinansiering av åtgärderna (studier kan finansieras till 100 % av EU). Inom ramen för partnerskapen för anslutningen måste det säkerställas att studier som görs på kommissionens initiativ och som finansieras till 100 % av EU endast inleds i berättigade fall.

3.6 Frågan om resultatindikatorer förblir oklar. Hänsynstagandet till resultaten som fastställs för ISPA-instrumentet (anpassning av fördelningen per land) går längre än artikel 43 i den allmänna förordningen för strukturfonderna (fördelning efter halva tiden av en resultatreserv som begränsas till 10 %).

3.7 Denna princip om anpassning efter resultat nämns inte vad gäller landsbygdsutvecklingen, vilket påverkar bestämmelsernas konsekvens och tydlighet negativt för kandidatländerna. Ett tydligt samband borde finnas mellan resultatindikatorerna, kommissionens rapporter som läggs fram vartannat år, omarbetningar av programmen (artikel 4.6), utvärderingar (artikel 5.1) och omfördelningar (artikel 15). Programperioden och dess uppdelning i etapper borde ta hänsyn till utvärderingens tidsplan.

4. PROGRAMPLANERINGSFÖRFARANDET

4.1 I Sapard-förordningsförslagets nuvarande form fastställs att medlemsstaterna skall höras två gånger i inledningsskedet för varje projekt som gäller landsbygdsutveckling [15]. Samordningen saknar emellertid egna handlingsprogram eftersom studier av samordning och sammanhållning finansieras inom varje stödform. Framför allt finns det inget som garanterar en samordning av tillämpnings- och genomförandebestämmelser som kommissionen måste anta för de olika förordningarna. Samordningen med de andra stödformerna och andra bidragsgivare förblir en from förhoppning, utan vare sig praktiska metoder eller avsatta resurser.

4.2 ISPA följer en projektbaserad metod utan helhetsperspektiv för mottagarna, medan landsbygdsutvecklingen arbetar efter en programbaserad metod som följer de planer som förberetts av kandidatländerna. Dessutom saknar tröskeln på 5 miljoner ecu för ISPA-åtgärderna praktisk betydelse, eftersom åtgärderna är så oklart definierade att program kan upprättas för spridda projekt utan logiska eller praktiska samband.

4.3 I *bilaga 3* redogörs för detaljerna i de planerade åtgärderna i de tre stödformerna inför föranslutningen. ISPA:s mål omfattar inte antagandet av gemenskapens regelverk på transportområdet [16], fastän detta mål uttalats för miljön och landsbygdsutvecklingen. Samordningsförordningen öppnar möjligheter för överlappning mellan de olika stödformerna i samband med detta antagande av lagstiftning. Överlappningarna är särskilt tydliga när det gäller de integrerade programmen för landsbygdsutveckling inom Phare och det nya stödet till landsbygdsutveckling.

4.4 I brist på mer exakta riktlinjer om fastställandet av nationella planer för landsbygdsutveckling, särskilt om den lämpliga geografiska nivån, finns det en risk för att bristande överensstämmelse uppstår mellan de olika planerna för landsbygdsutveckling som lämnas in av kandidatländerna och kommissionens olika program.

4.5 Med tanke på de nuvarande förslagen måste stödet inför anslutningen ta hänsyn till en sammanställning av fyra förordningar om programplanering [17], eftersom åtgärderna inför anslutningen finansieras under tre olika rubriker i budgetplanerna (gemensamma jordbrukspolitiken, strukturåtgärder, externa åtgärder). Detta överensstämmer dåligt med den effektivitet och förenkling som eftersträvas.

5. FÖRFARANDEN FÖR GEMENSKAPENS ÅTAGANDEN OCH UTBETALNINGAR

5.1 Förfarandena för åtaganden preciseras för ISPA [18], men inte för landsbygdsutvecklingen. När det gäller

[14] Vattnets och luftens kvalitet samt avfallshantering enligt motiveringen i förslaget till ISPA-förordning.

[15] Phare-kommittén och förvaltningskommittén för jordbruks- och landsbygdsstrukturer.

[16] Direktiv om vägtransporter och vägtrafik och järnvägstrafik, samt om civilflyg och handelssjöfart.

[17] Phare, ISPA, Sarpard, Partnerskapen för anslutning.

[18] Artikel 8.

betalningar har förfaranden inte fastställts för någon av stödformerna. För åtgärder som eventuellt skulle komma att finansieras av EUGFJ:s garantisektion, bör observeras att denna sektion inte förfogar över differentierade anslag. Frågan om hur förskott skall bokföras tas för övrigt inte upp i någon av de två stödformerna och risken är stor att dessa förskott försvinner ur sikte, eftersom de redan från början betraktas som definitiva utgifter. I samordningsförordningen fastställs inte att ett enda finansieringsavtal som gäller samtliga stödformer måste slutas med kandidatländerna.

5.2 Det ekonomiska stödet kan utbetalas i form av förskott eller som ersättning för utgifter som faktiskt betalats ([19]). Denna formulering är ännu vagare än den som finns i artikel 31.1 tredje stycket i den allmänna förordningen för strukturfonderna. Enligt denna artikel är faktiska utgifter sådana som de slutliga stödmottagarna har betalat. På grund av definitionen av dessa ([20]) finns det en risk för att en extern revisor inte kan länka samman gjorda betalningar och verkligheten bakom åtgärderna på fältet. Denna risk kompenseras inte av någon lämplig intern kontroll eftersom någon sådan ännu inte har definierats.

6. KONTROLL AV ÅTGÄRDERNA

6.1. När det gäller bestämmelser om kontroll av genomförandet innehåller de två stödformerna bestämmelser som inte är särskilt lika.

a) Medan det inte finns någon särskild bestämmelse om detta för landsbygdsutvecklingen, innehåller ISPA-förslaget bestämmelser om att det i mottagarländerna skall inrättas förvaltnings- och kontrollsystem ([21]) i syfte att öka decentraliseringen av kontroll och förvaltning av åtgärderna i mottagarländerna, vilket kommer att preciseras i det finansieringsavtal som skall slutas.

b) Kommissionen lägger fram en årlig rapport för ISPA men en rapport vartannat år för landsbygdsutvecklingen ([22]). För ISPA preciseras rapporternas innehåll i förordningens bilaga, ett yttrande begärs från parlamentet och kommissionen skall informera om det sätt på vilket yttrandet har beaktats. Dessa praktiska förfaranden återfinns inte i landsbygdsutvecklingsförslaget.

6.2 En enkel hänvisning till den allmänna förordningen för strukturfonderna för utvärderingen av åtgärderna för landsbygdsutvecklingen ([23]) är inte tillräcklig för perioden inför anslutningen. Inget samband upprättas nämligen mellan dessa utvärderingar och övervakningen av villkoren före anslutningen.

6.3 Regler för utgifternas berättigande till stöd tas inte upp, trots att detta är mycket viktigt för kontrollen av dem. Inte heller ursprunget till konkurrensreglerna ([24]) (EU eller kandidatländerna) eller de bestämmelser om miljön ([25]) som måste följas i programmen för landsbygdsutveckling har fastställts.

6.4 I förslagen till ISPA- och Sapard-förordningar hänvisas inte någonstans till arbetet med att decentralisera förvaltningen, som emellertid påbörjats av kommissionen inom ramen för den nya inriktningen ([26]) av Phareprogrammet och som nämns i artikel 12 i samordningsförordningen. Här öppnas möjligheter till att bl.a. decentralisera anbudsinfordran och kontraktstilldelning. Om detta genomförs skulle kommissionen endast utöva en kontroll i efterhand.

6.5 Trots att ett partnerskap inrättats för förvaltning av åtgärder till stöd för processen före anslutningen, nämns aldrig den roll som kontrollorganen i mottagarländerna skulle kunna spela.

7. SLUTSATS

7.1 I de föreslagna bestämmelserna grupperas stödet inför anslutningen kring fem huvudlinjer: utveckling av administrativ och institutionell kapacitet, antagande av gemenskapens regelverk, landsbygdsutveckling, transportinfrastruktur och miljö. 1998 och 1999 bör användas för att förbereda mobiliseringen av ekonomiska resurser som inte kommer att finnas tillgängliga förrän år 2000. Eftersom behoven och de resurser som kan mobiliseras inte är lika stora måste finansieringen komplettera nationella eller multilaterala åtgärder och därmed leda till betydande hävstångseffekter. Förfarandet för beslutsfat-

([19]) Artikel 7.1 för Sapard och 8.3 för ISPA.
([20]) "Organ med ansvar för att genomföra programmet" eller "institutioner som fattar beslut om att betala ut offentligt stöd" enligt artikel 4.2. i förordningen om landsbygdsutveckling.
([21]) Artikel 9.1.
([22]) Artikel 13 för Sapard och 12 för ISPA.
([23]) Artikel 5.
([24]) Artikel 4.2.
([25]) Artikel 4.3.
([26]) Informationsmeddelande om Phares nya inriktning KOM(97)112/8 från mars 1997.

tande och programplanering skiljer sig från gemenskapens praxis genom att mottagarna utesluts från förvaltningskommittéer och rådgivande kommittéer. Principen om en gradvis decentralisering för övervakning av åtgärderna och förvaltning av fonderna har däremot bibehållits.

7.2 Dessa huvudlinjer för stödet inför anslutningen är svåra att urskilja i det föreslagna regelverket vilket beror på att det är komplicerat och uppsplittrat. Framför allt genomförandebestämmelserna, vars viktigaste delar emellertid är kända, lämnas till kommissionens godtycke utan att de viktigaste principerna, som t.ex. decentraliseringsförfarandena, fastställs.

7.3 Utarbetandet av sådana bestämmelser visar att kommissionens generaldirektorat arbetar som separata, väl avgränsade avdelningar som slår vakt om sina egna privilegier, snarare än som delar av en enda institution. Fastän förordningen för Phare-programmet har omarbetats grundligt har inte något ändringsförslag lagts fram i syfte att integrera den med de nya stödformerna när dessa träder i kraft. Det samma gäller förslaget att använda tre olika rubriker i budgetplanerna, vilket framför allt tycks följa den organisatoriska uppdelningen mellan kommissionens avdelningar (GD I, GD VI och GD XVI) som berörs av stödformerna inför anslutningen. En enda förordning vore antagligen det mest effektiva sättet att stödja den önskade enhetliga metoden.

BILAGA 1

Jämförelse per ämne mellan olika stödformer inför anslutningen

	KOM(98) 551 slutlig (Samordning)	Förordning (EEG) nr 3906/89 och (EEG) nr 2698/90 (Phare)	KOM(98) 153 slutlig (Jordbruk)	KOM(98) 138 slutlig (ISPA)
Definitioner				
Åtgärder	Ej definierad	Ej definierad	Saknas	Artikel 2 – Grupper av projekt som är tillräckligt omfattande (i princip ≤ 5 miljoner ecu) för att ha en väsentlig effekt.
Projekt	Ej definierad	Ej definierad	Saknas	Saknas
Projektfas	Saknas	Saknas	Saknas	Saknas
Finansierade åtgärder				
Slag av åtgärder	Artiklarna 2, 3, 4 – Jordbruksstödformer, landsbygdens utveckling. ISPA: miljö och transportinfrastruktur. Phare: prioritering av administrativ och institutionell kapacitet och andra investeringar (detaljer i bilaga 3).	Artikel 3.1 – Ekonomisk omstrukturering på jordbruks-, industri-, investerings-, energi-, utbildnings-, miljö-, handels- och tjänsteområdet.	Artikel 2 – Lista över 15 åtgärdsområden. Andra åtgärder kan emellertid vidtas efter yttrande från förvaltningskommittén för jordbruksstruktur och landsbygdsutveckling, enligt artikel 49 i den allmänna förordningen för strukturfonderna. (Detaljer i bilaga 3).	Artikel 2.2 – a) miljö, b) transportinfrastruktur, c) förstudier, information, publicitet, effekt, övervakning, utvärdering, kontroll, samordning och överensstämmelse med partnerskapen för anslutning, förvaltning, genomförande (detaljer i bilaga 3).
Stödformer	Saknas	Artiklarna 4,5 – Stöd som ej skall återbetalas. Möjlighet till samfinansiering (medlemsstater, EIB, tredje land, multilaterala organ, mottagarländer	Artikel 7 – Finansiering eller medfinansiering. Förskottsbetalningar eller ersättning av uppkomna utgifter. Följer principerna i artiklarna 28 och 29 i den allmänna förordningen för strukturfonderna.	Artikel 6.1 – Direkt stöd som inte skall betalas tillbaka och stöd som skall betalas tillbaka, räntesubventioner, subvention av garantiavgift, riskkapital, andra finansieringsformer. Stöd som betalas tillbaka skall återanvändas för samma ändamål.
Komplementaritet	Saknas	Saknas	Artikel 3 – Gemenskapens bidrag skall komplettera motsvarande nationella åtgärder eller bidra till dessa.	Saknas

	KOM(98) 551 slutlig (Samordning)	Förordning (EEG) nr 3906/89 och (EEG) nr 2698/90 (Phare)	KOM(98) 153 slutlig (Jordbruk)	KOM(98) 138 slutlig (ISPA)
Stödmottagarnas finansiella deltagande	Artikel 7 – De stödmottagande länderna skall delta systematiskt i finansieringen av investeringarna.	Ej fastställt, förutom eventuell medfinansiering	Artikel 7.3, 8 – ≤ 75 % av totalt berättigade offentliga utgifter, men upp till 100 % för tekniskt bistånd. Intäktsbringande investeringar: ≤ 50 %, plus EUGFJ-stöd till EU:s tak 75 %. Totalt tekniskt bistånd på kommissionens initiativ ≤ 2 % av årliga anslag.	Artikel 6.2 – ≤ 85 % av offentliga eller liknande utgifter, kan nedsättas m.h.t. medfinansiering, förmågan att generera intäkter, principen om att förorenaren betalar. Upp till 100 % för tekniskt bistånd. Totalt tekniskt bistånd på kommissionens initiativ ≤ 2 % av totalt ISPA.
Programplanering				
Budgetplaner	Saknas	Saknas	Artikel 1 – EUGJF-garanti	ISPA – under rubriken strukturfonder
Stödperiod	Saknas	Saknas	Artikel 7, 15 – ”Perioden före anslutningen”. Vid anslutningen till EU förlorar landet rätten till stöd. Kommissionen omfördelar tillgängliga resurser till andra mottagare.	Artikel 3 – perioden 2000 till 2006.
Slag av program	Saknas	Enskilda projekt	Skäl 8:–Fleråriga program enligt strukturfondernas operativa programs inriktning och principer.	Artikel 7 – Inget program, åtgärderna godkäns individuellt.
Tilldelning av medel	Saknas	Saknas	Artikel 7.2 – Vägledande fördelning per land skall bygga på jordbruksbefolkning, BNP i köpkraft, jordbruksareal, speciella förhållanden i området.	Artikel 4 – Vägledande fördelning per land m.a.p. befolkning, BNP/kapita i köpkraftsparitet, yta. Kan justeras m.h.t. förmåga under tidigare år och särskilda brister.
Handläggning av beslut	Artikel 8.1 – bestämmelser i förordningarna för finansieringsstödformerna. Yttrande från Phares förvaltningskommitté. Artiklarna 8 och 9.	Allmänna riktlinjer och förslag till åtgärder som läggs fram för yttrande från Phares förvaltningskommitté.	Artikel 4.1 – Enbart landsbygdsutveckling. Mottagarlandet skall lämna in program till kommissionen som kontrollerar enligt artikel 4.2, utvärderar överensstämmelsen med förordning och godkänner efter yttrande från förvaltnings kommittén för jordbruksstrukturer och landsbygdsutveckling.	Artikel 7 – Mottagarländerna lämnar in ansökningar till kommissionen (inga program), formell kontroll av innehållet enligt bilaga 1 och 2, detaljerad bedömning av överensstämmelse med kriterierna i bilaga 2, beslut efter yttrande från ISPA:s rådgivande kommitté.

Förenlighet och samordning	Artiklarna 8 och 9 – Kommissionen säkerställer samordningen och tar hänsyn till yttranden från Phares förvaltningskommitté. Samordningsområde: EU, EBRD, EIB, övriga finansiella stödformer.	Saknas	Artikel 6 – Åtgärderna skall överensstämma med de åtaganden som antagits i partnerskapet för anslutning och principerna i det nationella programmet för antagande av gemenskapens regelverk, Europaavtalen och genomförandebestämmelserna beträffande statligt stöd.	Artikel 5 – Åtgärderna skall vara förenliga med bestämmelserna i Europaavtalen och bestämmelserna om statsstöd och EU:s politik. Kommissionen säkerställer samordningen med EIB och andra finansiella stödformer.
Övervakning och utvärdering				
Genomförandebestämmelser	Successiv decentralisering av förvaltningen.	Saknas	Artikel 12 – Kommissionen skall anta närmare bestämmelser efter yttrande från förvaltningskommittén för landsbygdsutveckling och enligt budgetförordning för jordbruket. Referenser till AFSF.	Artikel 9 – Enligt finansieringsavtalet som skall upprättas med det stödmottagande landet.
Indikatorer	Saknas	Saknas	Artikel 5 – Förfaranden och fysiska, miljömässiga och ekonomiska indikatorer som kommissionen och mottagarlandet enats om.	Artikel 11, bilaga 3 – Förfaranden, fysiska och ekonomiska indikatorer, gemensamt framtagna av kommissionen och mottagaren. Mottagaren lämnar års- och slutrapport, övervakningskommittéer enligt avtal kommissionen-mottagaren. Tillämpningsföreskrifter i kommissionsbesluten.
Förvaltnings- och kontrollsystem i mottagarlandet	Saknas	Saknas	Artikel 9 – Begränsas till: kommissionens kontroller "utan att det påverkar tillämpningen av mottagarländernas kontroller".	Artikel 9 – Mottagarländerna skall senast den 1 januari 2002 upprätta förvaltnings- och kontrollsystem. Tillämpningsregler skall ingå i finansieringsavtalet som slutits med kommissionen.
Rapporter från mottagarlandet	Saknas	Saknas	Artikel 5 – Årsrapport enligt artikel 36 i den allmänna förordningen för strukturfonderna.	Bilaga 3 – Årlig rapport och slutlig rapport för varje åtgärd.
Rapporter från kommissionen	Rapport vartannat år per land.	Årsrapport	Artikel 13 – Vartannat år.	Artikel 12 – Årlig rapport.

(1) AFSF = Allmänna förordningen för strukturfonderna

BILAGA 2

Jämförelse av strukturen i förslagen till förordningar för stödformerna inför anslutningen

KOM(1998) 138 slutlig (ISPA)		KOM(1998) 153 slutlig (Landsbygdsutveckling före anslutningen)	
Artikel 1	Definitioner och mål	**Avdelning 1**	**Mål och typer av åtgärder**
Artikel 2	Stödberättigade åtgärder	Artikel 1	Mål
Artikel 3	Ekonomiska resurser	Artikel 2	Åtgärder
Artikel 4	Vägledande fördelning	**Avdelning 2**	**Bistånd**
Artikel 5	Förenlighet med gemenskapens politik	Artikel 3	Komplementaritet och tekniskt bistånd
Artikel 6	Stödformer och stödnivå	Artikel 4	Programplanering
Artikel 7	Bedömning och godkännande av åtgärder	Artikel 5	Förhandsbedömning, övervakning och utvärdering
Artikel 8	Åtaganden och utbetalningar	Artikel 6	Förenlighet
Artikel 9	Förvaltning och kontroll	**Avdelning 3**	**Finansiella bestämmelser**
Artikel 10	Användning av euro	Artikel 7	Resurser
Artikel 11	Övervakning och utvärdering i efterhand	Artikel 8	Gemenskapens bidrag
Artikel 12	Årsrapport	Artikel 9	Finansiell kontroll
Artikel 13	Information och publicitet	Artikel 10	Nedsättning, avbrott och indragning av stöd
Artikel 14	Kommitté	Artikel 11	Fördelning per land
Artikel 15	Slut- och övergångsbestämmelser	**Avdelning 4**	**Genomförandebestämmelser**
Artikel 16	Ikraftträdande	Artikel 12	Genomförandebestämmelser och finansiella bestämmelser som skall antas
Bilaga I	Ansökningarnas innehåll	**Avdelning 5**	**Övriga bestämmelser**
Bilaga II	Bedömning av åtgärder	Artikel 13	Rapporter
Bilaga III	Övervakning och utvärdering i efterhand	Avdelning 6	Slutbestämmelser
Bilaga IV	Kommissionens årsrapport	Artikel 14	Information och offentlighet
Exempel på finansieringsöversikt		Artikel 15	Upphörande av rätten till stöd
		Artikel 16	Ikraftträdande

BILAGA 3

Planerade åtgärder som avser perioden före anslutningen

KOM(98) 551 slutlig (Samordning)

Åtgärder som omfattas av stödformer för jordbruket

Artikel 2	Förbättring av strukturer för jordbruksföretagen, förädling och saluförande av jordbruks- och fiskeprodukter Förbättring av växtskyddskontroll, veterinär kontroll och livsmedelskontroll Integrerade åtgärder för landsbygdsutveckling, inbegripet infrastrukturen på landsbygden och miljöåtgärder inom jordbruket

Åtgärder som omfattas av ISPA

Artikel 3	Investeringsprojekt inom följande områden: a) miljön, för anpassning till kraven enligt gemenskapens regelverk och målsättningarna för partnerskapen för anslutning b) transportinfrastrukturer, främjande av transportsätt som är gångbara även i ett långsiktigt perspektiv, bl.a.: — projekt av gemensamt intresse enligt de kriterier som fastställs i Europaparlamentets och rådets beslut 1692/96/EG — projekt som underlättar uppnåendet av målen för partnerskapen för anslutning — de nationella nätens sammankoppling och interoperabilitet, både sinsemellan och med de transeuropeiska näten, samt tillträde till dessa nät.

Åtgärder som omfattas av Phare

Artikel 4	Inriktning på de huvudssakliga prioriteringarna med anknytning till antagandet av gemenskapens regelverk: a) förstärkning av den administrativa och institutitonella kapaciteten i kandidatländerna b) investeringar med undantag av investeringar som omfattas av de andra stödformerna inför anslutningen för kandidatländerna Investeringar på miljö- och transportområdet som är nödvändiga för genomförandet av integrerade program inom ramen för omstrukturering av industrin eller för den regionala utvecklingen och landsbygdsutvecklingen kan emellertid finansieras.

KOM(98) 153 slutlig (Jordbruk)

Artikel 2.1	15 områden: — investeringar i jordbruksföretag — förbättring av bearbetning och marknadsföring av jordbruks- och fiskeprodukter — förbättring av strukturerna för kvalitets-, veterinär- och växtsundhetskontroll — jordbruksproduktionsmetoder som skyddar miljö och landskap — utveckling och diversifiering av ekonomisk verksamhet som ger upphov till mångfaldiga aktiviteter eller alternativa inkomster — upprättande av avbytar- och ledningsverksamhet för jordbruksföretag — upprättande av producentgrupper — upprustning och utveckling av samhällen samt skydd och vård av landsbygdsarvet — markförbättring och sammanläggning av skiften — upprättande och uppdatering av fastighetsregister — förbättring av yrkesutbildning — utveckling och förbättring av landsbygdens infrastruktur — förvaltning av vattenresurser — skogsbruk inbegripet beskogning, investeringar i skogsbruksföretag ägda av privata skogsägare samt bearbetning och marknadsföring av skogsbruksprodukter — tekniskt bistånd för de åtgärder som omfattas av denna förordning inbegripet studier för att bistå förberedelse och övervakning av program samt informations- och reklamkampanjer
Artikel 2.2	Andra åtgärder kan antas i enlighet med förfarandet i artikel 49 i den allmänna strukturfondsförordningen
Artikel 4.3	Kandidatländerna skall i sina utvecklingplaner prioritera åtgärder som överensstämmer med bestämmelserna om miljöskydd och som är avsedda att: — förbättra effektiviteten på marknaden — förbättra kvalitets- och hälsokraven — bibehålla sysselsättningen och skapa nya arbetstillfällen på landsbygden
Artikel 1.2	Gemenskapens stöd skall överensstämma med de villkor som fastställs i ramverket för partnerskap för anslutning och i synnerhet avse att — lösa prioriterade och särskilda problem vid anpassningen på lång sikt av jordbrukssektorn och landsbygdsområden i kandidatländerna — bidra till att införa gemenskapens regelverk för den gemensamma jordbrukspolitiken och politikområden i samband med denna

KOM(98) 138 slutlig (ISPA)

Artikel 1.2	Genomförande av mål som anges i partnerskapet för anslutning och motsvarande nationella program för att förbättra miljön och transportinfrastrukturnätet
Artikel 2.2a	Åtgärder som gör det möjligt för mottagarländerna att uppfylla kraven i gemenskapens miljölagstiftning och uppnå målen i partnerskapen för anslutning
Artikel 2.2b	Åtgärder för transportinfrastruktur för att främja transportsätt som är gångbara även i ett långsiktigt perspektiv — projekt av gemensamt intresse enligt kriterierna i beslut 1692/96/EG — uppnå målen i partnerskapen för anslutning — sammankoppling av och driftskompatiblitet mellan de nationella och de transeuropeiska näten samt tillträde till dessa nät
Artikel 2.4a	Förstudier i fråga om stödberättigade åtgärder, inbegripet de som krävs för att genomföra åtgärderna
Artikel 2.4b	Tekniska stödåtgärder, inbegripet förinformation och publicitet, bl.a. — övergripande åtgärder som t.ex. jämförande studier för att bedöma effekten av gemenskapsstöd — åtgärder och studier som bidrar till att bedöma, övervaka, utvärdera eller kontrollera projekt och för att stärka och säkerställa projektens samordning och överensstämmelse med partnerskapen för anslutning — åtgärder och studier som bidrar till att projekten förvaltas och genomförs på ett effektivt sätt och för att nödvändiga justeringar görs.

GARANTIFONDEN FÖR ÅTGÄRDER AVSEENDE TREDJE LAND

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Punkt	*Sida*
1. FONDENS SÄTT ATT FUNGERA	1.1 – 1.4	45
2. SAMMANFATTNING AV FONDENS VERKSAMHET	2.1 – 2.3	45
3. FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN FÖR FONDEN	3.1 – 3.3	45
4. IAKTTAGELSER OCH KOMMENTARER	4.1 – 4.5	46

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS REVISIONSRÄTT HAR ANTAGIT FÖLJANDE YTTRANDE

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 188c.4 andra stycket i detta,

med beaktande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 2728/94 av den 31 oktober 1994 om upprättande av en garantifond för åtgärder avseende tredje land,

med beaktande av den övergripande rapport om garantifondens verksamhet som framlades av kommissionen den 18 mars 1998 (KOM(1998) 168 slutlig,

med beaktande av förslag till rådets förordning (KOM (1998) 168 slutlig) av den 18 mars 1998 om ändring av rådets förordning (EG, Euratom) nr 2728/94 av den 31 oktober 1994 om upprättande av en garantifond för åtgärder avseende tredje land.

SLUTSATS:

1. FONDENS SÄTT ATT FUNGERA

1.1 Garantifonden för åtgärder avseende tredje land inrättades den 31 oktober 1994 genom rådets förordning (EG, Euratom) nr 2728/94 och den skall betala gemenskapens borgenärer i de fall mottagaren av ett lån som beviljats eller garanterats av gemenskapen till ett tredje land eller i ett tredje land inte fullgör sina skyldigheter. Fonden ingriper när mottagaren fortfarande inte fullgjort sina skyldigheter tre månader efter betalningsfristens utgång och avlöser gemenskapskassan som under tiden har skött betalningarna för lånet.

1.2 Garantifondens medel utgörs av överföringar från garantireserven i Europeiska gemenskapernas allmänna budget (338 miljoner ecu för 1998 års budget), genom räntorna på investerade medel och indrivna belopp från försumliga gäldenärer.

1.3 I enlighet med artiklarna 3 och 4 i förordningen om fonden har inbetalningarna representerat 14 % [1] av varje transaktionsbelopp till dess att fonden når målbeloppet på 10 % av det utestående kapitalbeloppet och till betalning förfallen ränta och dröjsmålsränta i samband med alla täckta transaktioner. Artikel 4 i förordningen föreskriver att fondens årliga inbetalningssats skall tas upp till ny prövning när målbeloppet har uppnåtts eller senast vid utgången av 1999.

1.4 I enlighet med artikel 6 i förordningen har kommissionen anförtrott den finansiella förvaltningen av fonden till Europeiska investeringsbanken (EIB) inom ramen för en överenskommelse mellan gemenskapen och EIB i november 1994.

2. SAMMANFATTNING AV FONDENS VERKSAMHET

2.1 Fonden har sedan den inrättades bara ingripit inom ramen för två transaktioner som gällde de oberoende staterna i f.d. Sovjetunionen och länderna i f.d. Jugoslavien. Den har aldrig använts för något av de sex ansökarländerna.

2.2 Sambandet mellan i fonden disponibla medel och det utestående beloppet för lånetransaktionerna och lånegarantier till tredje land samt obetald till betalning förfallen ränta har vuxit år från år och har blivit 10,8 % i slutet av 1997 [2] och alltså högre än de 10 % som fastställt som målbelopp. Sedan fonden inrättades har den aldrig tagits i anspråk för något belopp som överskridit 5 % av hela det utestående beloppet och i slutet av 1997 uppgick alla ansökningar om garantibelopp minskat med belopp som återfordrats till 3,96 % av hela det utestående beloppet.

2.3 Från 1994 till 1997 användes i genomsnitt 82 % av de årliga garantifondstilldelningarna för att finansiera fonden. Däremot är inkomsterna från investerade medel fastän de hela tiden blir större och större fortfarande relativt marginella (0,4 % av det utestående garantibeloppet för 1997) och de utgör inte en reell faktor vad gäller det finansiella oberoendet.

3. FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV FÖRORDNINGEN FÖR FONDEN

3.1 För att trygga fondens sätt att fungera föreslår kommissionen en ändring av vissa bestämmelser i rådets förordning (EG, Euratom) nr 2728/94. Artikel 3 skulle sålunda ändras så att målbeloppet sänktes från 10 till 8 % av fondens utestående medel.

---

[1] I enlighet med artikel 5 i förordningen har inbetalningssatsen höjts till 15 % när fondens medel har understigit 75 % av målbeloppet.

[2] Fondens disponibla nettomedel uppgår till 862 miljoner ecu vid slutet av 1997 för ett totalt utestående belopp på 7 960 miljoner ecu.

3.2 Å andra sidan skulle artikel 4 ändras så att inbetalningarna till fonden inte skulle överstiga 6 % av det nominella beloppet för de nya transaktioner som ingåtts och täckts av fonden. Emellertid kunde denna inbetalningssats ändrats till 7 % om fondens tillgångar skulle understiga 75 % av målbeloppet till följd av betalningsunderlåtelser.

3.3 Dessutom föreslås en ändring av artikel 6 så att fondens finansiella förvaltning hädanefter skall anförtros kommissionen och inte EIB som är fallet i nuläget.

4. IAKTTAGELSER OCH KOMMENTARER

4.1 Kommissionen antar att det ackumulerade beloppet för betalningsunderlåtelser kommer att hålla sig på en nivå av 315 miljoner ecu för hela perioden 1999–2006. Men detta belopp har redan uppnåtts den 31 december 1997. Denna hypotes är alltså föga realistisk med tanke på att det utestående beloppet kommer att öka från 7 960 miljoner ecu vid slutet av 1997 till 25 298 miljoner ecu vid slutet av år 2006, och att förhållandet betalningsunderlåtelser/utestående belopp kommer att bli 1,25 % vid slutet av 2006 mot 3,96 % vid slutet av 1997. *Tabell 1* visar skillnaderna mellan den nuvarande situationen och kommissionens förslag.

4.2 För övrigt skulle man dra samma slutsats om man tog de nya element som kommissionens förslag innehåller och tillämpade dem retrospektivt på fondens huvudsakliga verksamhet ([3]). Genom denna simulering kan man konstatera att fonden inte på egen hand hade kunnat avhjälpa betalningsunderlåtelserna 1995 och att den bara hade haft en täckningsgrad på 2,3 % vid slutet av 1997, vilket är mycket långt från målbeloppet på 8 % av det utestående beloppet (se *tabell 2*).

Tabell 1

Jämförelse mellan grundläggande element

	Nuvarande situation	Kommissionens förslag
Garantireserv	329 miljoner ecu ([1])	150 miljoner ecu
Utnyttjandegrad av reserven	82 % ([2])	87 % ([3])
Målbelopp	10 %	8 %
Normal inbetalningssats	14 %	6 %
Ökad inbetalningssats	15 %	7 %
Årlig kapacitet ([4])	2 350 miljoner ecu	2 500 miljoner ecu
Ökning av det utestående beloppet	1 245 miljoner ecu ([5])	2 293 miljoner ecu
Totalt utestående belopp	7 960 miljoner ecu	25 298 miljoner ecu
Ackumulerat belopp för betalningsunderlåtelser	315 miljoner ecu	315 miljoner ecu
Betalningsunderlåtelser/utestående belopp	3,96 %	1,25 %

([1]) Belopp upptaget i 1997 års budget.
([2]) I genomsnitt för perioden 1994–1997.
([3]) I genomsnitt för perioden 2002–2006.
([4]) Förhållande mellan beloppet i garantireserven och inbetalningssatsen.
([5]) År 1997.

([3]) Utestående belopp, betalningsunderlåtanden och återbetalningar.

Tabell 2

Simulering av garantifondens rörelser och ställning (miljoner ecu) vid retrospektiv tillämpning av de förändringar som förordas av kommissionen

Budgetår	Inbetalningar (1)	Användande av garantifonden (2)	Sena återbetalningar	Totalt disponibla medel i fonden 31.12. (3)	Utestående garantibelopp	Täckningsgrad (i %)
1994	125,88	—	—	125,88	6 017	2,1
1995	85,95	(303,07)	35,63	(55,61)	5 882	(0,9)
1996	114,52	(52,54)	55,72	62,09	6 715	0,9
1997	132,55	(54,29)	45,03	185,38	7 960	2,3
Totalt	**458,9**	**(409,90)**	**136,38**			

(1) Inbetalningar till garantifonden med en inbetalningssats på respektive 6 och 7 %.
(2) Sedan januari 1995 har garantifonden använts för att ersätta betalningsunderlåtelser.
(3) Räntor, som är ett icke grundläggande element, har inte tagits med i denna hypotes.

Källa: Kommissionen.

4.3 Dessutom riskerar anslutningen av de sex ansökarländerna år 2002–2006 att få till följd att en del av de ramar som tidigare var disponibla för lån till dessa länder i stället kommer att tilldelas andra länder som uppvisar större risker vilket medför sämre soliditet.

4.4 Följaktligen anser revisionsrätten att på grund av tidigare erfarenheter och inför perspektivet av anslutningen av nya medlemsstater den föreslagna sänkningen av målbeloppet från 10 till 8 % och följaktligen minskningen av inbetalningssatsen från 14 till 6 % inte helt kan skydda fonden från framtida likviditetsproblem. Revisionsrätten anser dessutom att en höjning av inbetalningssatsen till 7 % skulle kunna visa sig vara otillräcklig i de fall då, till följd av inträffade betalningsunderlåtanden, fondens medel skulle understiga 75 % av målbeloppet.

4.5 Förslaget att fonden skall förvaltas av kommissionen föranleder inte några kommentarer från revisionsrättens sida.