

EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Särskild rapport nr 12

2008

DET STRUKTURPOLITISKA
FÖRANSLUTNINGSSINSTRUMENTET (ISPA),
2000–2006



SV



Särskild rapport nr 12 // 2008

DET STRUKTURPOLITISKA FÖRANSLUTNINGSSINSTRUMENTET (ISPA), 2000–2006

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg

Tfn [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Fax [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-post: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Särskild rapport nr 12 // 2008

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på Internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Kataloguppgifter finns i slutet av publikationen.
Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2009

ISBN 978-92-9207-175-2
doi: 10.2865/50928

© Europeiska gemenskaperna, 2009
Kopiering tillåten med angivande av källan.

Printed in Belgium

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Punkt

ORDFÖRKLARINGAR

I-VI SAMMANFATTNING

1-6 INLEDNING

1-2 STÖD TILL KANDIDATLÄNDER 3-6 ISPAS FÖRVALTNING OCH FINANSIELLA RESURSER

7-12 REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

13-42 GRANSKNINGSIAKTTAGELSER

13-24 FANNS DET EN SAMMANHÄNGANDE STRATEGI OCH HADE LÄMPLIGA FÖRBEREDELSE GJORTS TILL STÖD FÖR ISPAÅTGÄRDerna?

13-15 ALLMÄN RAM OCH GRANSKNINGSKRITERIER
16-19 MÅLINRIKTADE ISPASTRATEGIER
20-21 TRE VIKTIGA VÄGLEDNINGAR FANNS INTE TILLGÄNGLIGA FRÅN ISPAS START
22-24 BRISTER I DEN FINANSIELLA ANALYSEN OCH I KOSTNADSNYTTOANALYSEN

25-36 GENOMFÖRDES PROJEKTEN PLANENLIGT?

25-26 ALLMÄN RAM OCH GRANSKNINGSKRITERIER
27-32 NÄSTAN ALLA PROJEKT VAR FÖRSENADE
33-36 FINANSIERINGSPLANERNA GENOMFÖRDES INTE SOM PLANERAT

37-42 BIDROG PROJEKTEN TILL ATT DE STÖDMOTTAGANDE LÄNDERNA UPPFYLLDE EU:S MILJÖDIREKTIV OCH TILL ATT DET TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET UTVECKLADES?

37-38 ALLMÄN RAM OCH GRANSKNINGSKRITERIER
39-40 UPPFYLLANDET AV EU:S MILJÖSTANDARDER HAR FÖRBÄTTRATS
41-42 FÖRBÄTTRINGAR AV ANSLUTNINGARNA TILL DET TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET

43 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

BILAGA I — FASER I PROJEKTFÖRVALTNINGEN AV ISPA OCH KOMMISSIONENS NYCKELVERKSAMHETER

KOMMISSIONENS SVAR

ORDFÖRKLARINGAR

Finansieringsavtal: Avtal som definierar budgetåtagandena för ett projekt samt de fysiska och ekonomiska indikatorer som ska användas för att övervaka projektresultaten.

Förordningar: Två huvudsakliga förordningar reglerar Ispa:
Rådets förordning (EG) nr 1266/1999 av den 21 juni 1999 om samordning av stödet till kandidatländerna inom ramen för föranslutningsstrategin och om ändring av förordning (EEG) nr 3906/89 (EGT L 161, 26.6.1999, s. 68) ("samordningsförordningen").
Rådets förordning (EG) nr 1267/1999 av den 21 juni 1999 om upprättande av ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument (EGT L 161, 26.6.1999, s. 73), ändrad genom förordning (EG) nr 2382/2001 (EGT L 323, 7.12.2001, s. 1) ("Ispaförordningen").

Ispamanual: Manual vars syfte är att se till att programplaneringen och genomförandet av Ispaprojekt sker i enlighet med bästa praxis. Den omfattar hela projektcykeln och ger praktisk vägledning om Ispa- respektive samordningsförordningen.

Kostnadsnyttoanalys: En teknik för att jämföra alla kostnader och all nytta som en intervention för med sig för att fastställa om nyttan överstiger kostnaderna och, om så är fallet, med hur mycket.

Nationella sektorsstrategier: Ram för projektidentifiering, inbegripet kriterier för att välja ut och bedöma projektförslag i miljö- och transportsektorerna.

Phare: Gemenskapsprogrammet för stöd till central- och östeuropeiska länder (Phare) var det viktigaste finansiella instrumentet i föranslutningsstrategin för de länder i Central- och Östeuropa som ansökt om medlemskap i Europeiska unionen. Phareprogrammet var ursprungligen reserverat för länderna i Central- och Östeuropa, men det kommer att utvidgas till att även omfatta kandidatländerna på västra Balkan.

Projektansökan: En uppsättning dokument bestående av ett standardformulär och styrkande handlingar (t.ex. genomförbarhetsstudie, utformning, kostnadsnyttoanalys och finansiell analys, miljökonsekvensbeskrivning) som beskriver och motiverar förslaget. Den innehåller även övervaknings- och kvalitetskontrollmekanismer.

Sammanhållningsfonden: Instrument som syftar till att främja ekonomisk och social sammanhållning genom finansiering av stora projekt på miljö- och transportområdena i medlemsstater vars BNP per invånare är lägre än 90 % av genomsnittet i gemenskapen. Sammanhållningsfonden tillämpades ursprungligen i Spanien, Grekland, Irland och Portugal. Sedan den 1 januari 2004 är Irland inte längre berättigat till stöd. Efter de nya medlemsstaternas anslutning till EU, omvandlades de pågående Ispaprojekten i dessa länder till projekt inom Sammanhållningsfonden.

Sapard: Särskilt föranslutningsprogram för jordbruket och landsbygdens utveckling.

SAMMANFATTNING

SAMMANFATTNING

I.

Ispa var ett av de instrument som syftade till att stödja kandidatländerna i Central- och Östeuropa i deras förberedelser inför anslutningen under perioden 2000–2006. Dess mål var att hjälpa kandidatländerna att tillämpa EU:s miljöstandarder och att uppgradera och utöka transportnätet, bland annat anslutningarna till det transeuropeiska nätet. Ispa bidrog också med erfarenhet i fråga om förvaltningen av EU-medel till stora infrastrukturprojekt. Det totala anslaget uppgick till 7 280 miljoner euro.

II.

Revisionsrätten har granskat detta instrument och ställt frågorna huruvida det fanns en sammanhängande strategi och hade gjorts lämpliga förberedelser till stöd för Ispaåtgärderna, huruvida projekten genomfördes planenligt och huruvida de bidrog till att de stödmottagande länderna uppfyllde EU:s miljödirektiv och till att det transeuropeiska transportnätet utvecklades.

III.

Revisionsrätten drar slutsatsen att det fanns en sammanhängande strategi men att projekten inte alltid hade förberetts på lämpligt sätt. När det gällde den första ansökningsomgången tillhandahölls tre metodvägledningar sent.

IV.

Projekten genomfördes inte enligt planerna; betydande förseningar förekom och stora ändringar i finansieringsplanerna gjordes.

V.

De projekt som granskades av revisionsrätten bidrar till uppfyllandet av EU:s standarder eller förbättrar anslutningarna till det transeuropeiska nätet.

VI.

Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen gör en uppföljning av Ispas genomförande och undersöker hur förseningar skulle kunna undvikas eller minskas i framtiden när ett liknande instrument genomförs. I detta sammanhang bör kommissionen göra vägledningarna tillgängliga innan kandidatländerna börjar utarbeta sina projekt, och större uppmärksamhet bör ägnas åt att minska tidsåtgången för att slutföra förfaranden.

INLEDNING

STÖD TILL KANDIDATLÄNDER

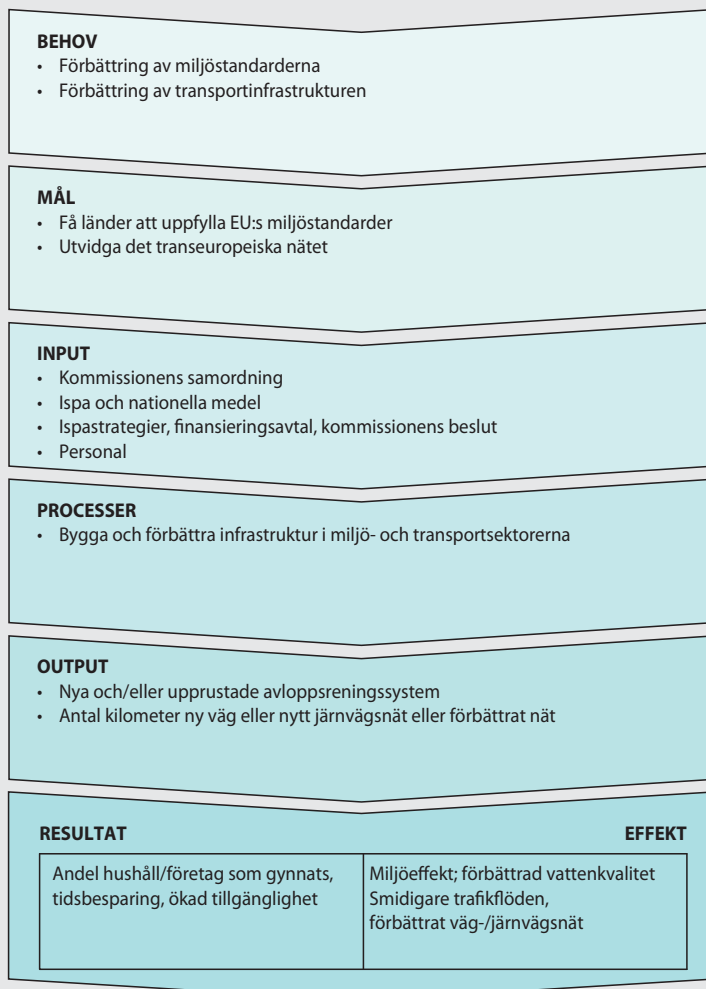
1. Det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (Ispa) är ett av de tre finansiella instrument (jämfte Phare och Sapard) som syftar till att stödja kandidatländer i förberedelserna inför anslutning. Ispa inrättades 1999 för att bidra till processen för anslutning till Europiska unionen med avseende på miljö och transport¹ i de före detta kandidatländerna i Central- och Östeuropa², enligt samma principer som modellen för Sammanhållningsfonden, som utformats för de minst välmående EU-medlemmarna (se **figur 1**). Ispa hjälpte också kandidatländerna att förbereda sig för förvaltningen av EU-medel efter anslutningen genom att bidra med erfarenhet av hur de används när det gäller stora infrastrukturprojekt.

¹ Artikel 1 i förordning (EG) nr 1267/1999.

² Bulgarien, Tjeckien, Estland, Ungern, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Slovenien.

FIGUR 1

INTERVENTIONSLOGIK FÖR ISPA



2. Ispa var verksamt under programperioden 2000–2006. Från och med januari 2007 har liknande åtgärder finansierats inom instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA)³.

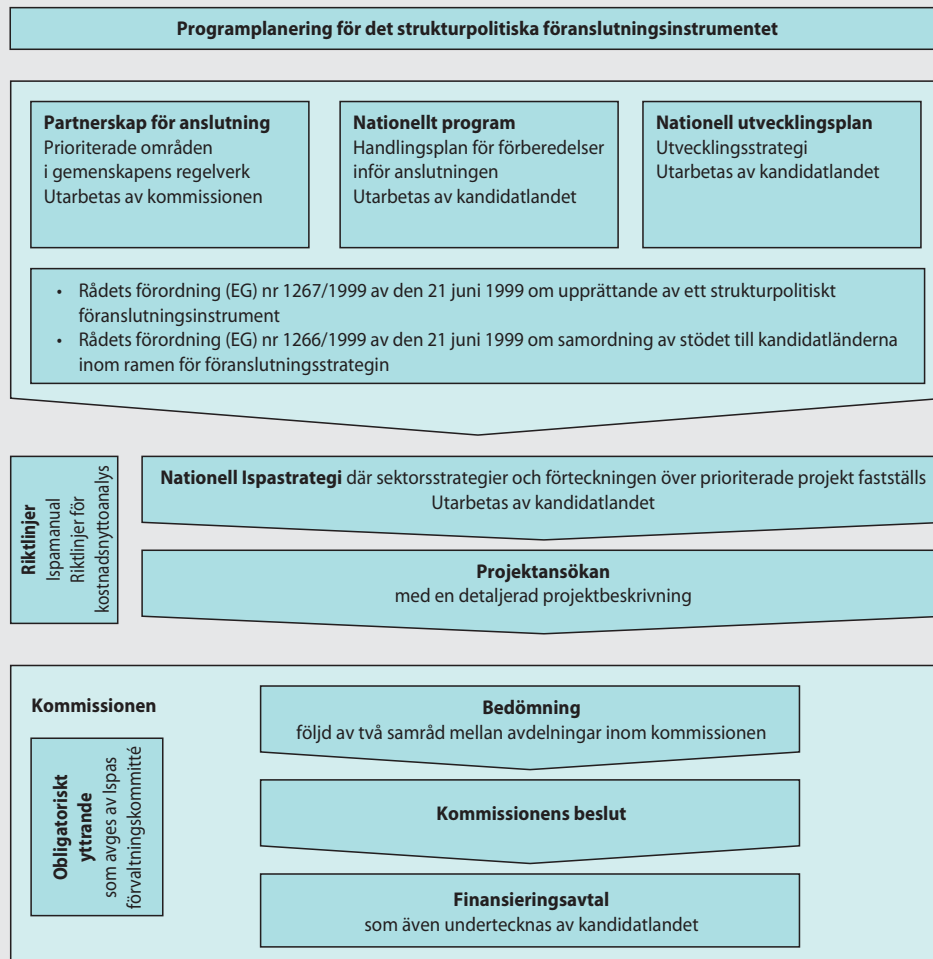
³ IPA omfattar Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Turkiet, Albanien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro, Serbien och Kosovo i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/99.

ISPAS FÖRVALTNING OCH FINANSIELLA RESURSER

3. *Figur 2* visar den ram inom vilken projekt utvecklas och godkänns.

FIGUR 2

FÖRFARANDERAM FÖR ISPA



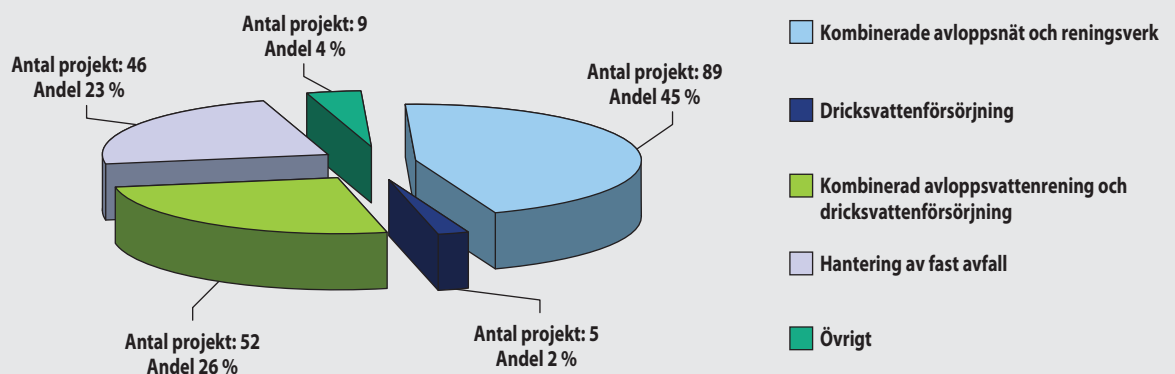
4. Det totala anslaget för Ispa var 7 280 miljoner euro under perioden 2000–2006 (1 040 miljoner euro i 1999 års priser per år⁴), som skulle fördelas mellan de stödmottagande länderna på grundval av utvalda kriterier. Ispa syftade till att använda dessa medel på ett sådant sätt att en lämplig balans uppnåddes mellan åtgärder på miljöområdet och åtgärder med avseende på transportinfrastruktur.
5. Sammanlagt godkändes 366 projekt för Ispa, varav 201 i miljösektorn och 78 i transportsektorn, medan 87 gällde tekniskt stöd. Ispas budget (i 2006 års priser) uppgick, före ändringar och exklusive tekniskt stöd, till 7 708 miljoner euro⁵. Bidraget till Ispaprojekt var 3 804 miljoner euro i miljösektorn och 3 904 miljoner euro i transportsektorn. I miljösektorn (se **figur 3**) gällde huvuddelen av de 201 projekten (73 %) avloppsvattenrening och vattenförsörjning. I transportsektorn genomfördes de 78 Ispaprojekten huvudsakligen (97 %) inom järnvägs- och väg- och motorvägssektorerna (se **figur 4**).

⁴ Artikel 4 i förordning (EG) nr 1267/1999 och det interinstitutionella avtalet av den 6 maj 1999 mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet (EGT C 172, 18.6.1999), s. 2 och bilaga II.

⁵ Kommissionen, GD Regionalpolitik, situationen per den 31 december 2007.

FIGUR 3

FÖRDELNING AV MILJÖPROJEKT INOM ISPA

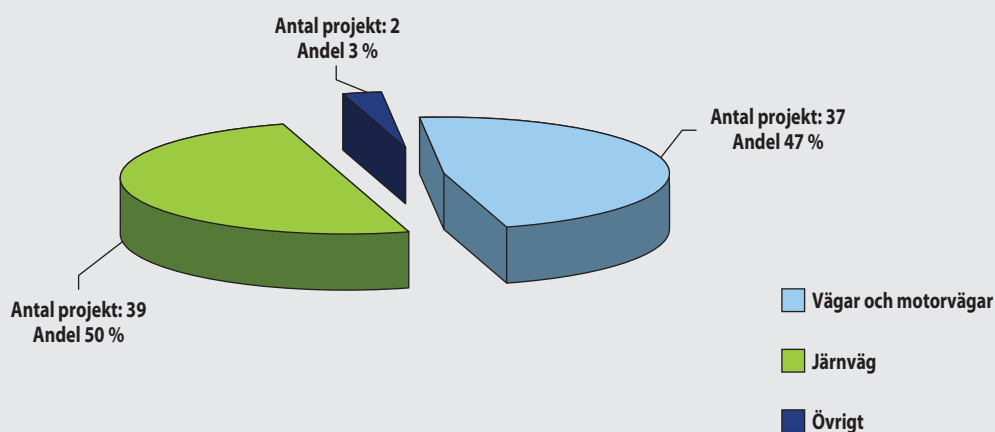


6. Nivån på den medfinansiering som beviljas genom Ispa får uppgå till 75 % av de offentliga eller motsvarande utgifterna⁶. Det nationella bidraget tog ibland formen av lån som beviljades av finansinstitut som Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD).

⁶ När det gäller projekt som anses vara av väsentlig betydelse för att nå de allmänna målen för Ispa kan denna procentsats ökas upp till 85 % enligt artikel 6.2 i förordning (EG) nr 1267/1999.

FIGUR 4

FÖRDELNING AV TRANSPORTPROJEKT INOM ISPA



REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

- 7.** Genomförandet av Ispa i kandidatländerna innebar en första exponering för storskaliga investeringar som medfinansierades av Europeiska unionen. Med hänsyn till Ispas betydelse för kandidatländernas anslutning och resultaten av tidigare revisioner⁷ beslutade därför revisionsrätten att utföra en revision av Ispa för att få svar på följande frågor:
- Fanns det en sammanhängande strategi och hade lämpliga förberedelser gjorts till stöd för Ispaåtgärderna?
 - Genomfördes projekten planenligt?
 - Bidrog projekten till att de stödmottagande länderna uppfyllde EU:s miljödirektiv och till att det transeuropeiska transportnätet utvecklades?
- 8.** Ispa planerades för perioden 2000–2006, och huvuddelen av de stödmottagande länderna anslöt sig till EU i maj 2004. Den 31 december 2007 fanns slutrapporter om endast ett begränsat antal av de 279 infrastrukturprojekten. Revisionsrätten har därför endast kunnat göra en preliminär bedömning av projektens insatser och resultat.
- 9.** Ett urval på 32 projekt som godkändes mellan år 2000 och 2003 (16 miljöprojekt och 16 transportprojekt) och som omfattade sex stödmottagande länder granskades. Av dessa 32 projekt besöktes 16 på plats (åtta miljöprojekt och 8 transportprojekt) i Tjeckien, Polen, Lettland och Rumänien. De övriga 16 projekten skrivbordsgranskades. De berör de ovan nämnda länderna samt Ungern och Bulgarien.
- 10.** Akter gicks igenom och intervjuer hölls både vid kommissionens huvudkontor och delegationer. I kandidatländerna hölls sammanträden med miljö- och transportdepartementen, regionala och lokala myndigheter samt med slutliga stödmottagare.
- 11.** Revisionsrätten gjorde också en enkät bland 155 projektledare och organ ansvariga för den löpande förvaltningen av projekt⁸ i de fyra länder som besöktes i syfte att samla in synpunkter på de vanligaste problemen i samband med genomförandet av Ispa. Revisionsrätten fick 145 svar⁹ (en svarsfrekvens på 93 %).
- 12.** Revisionsrätten inhämtade dessutom råd från experter på miljö- och transportprojekt vid internationella finansinstitut.

⁷ Revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2003 om finansiering av miljöprojekt i kandidatländerna genom Phare och ISPA (EUT C 167, 17.7.2003, s. 1), särskild rapport nr 15/2000 om Sammanhållningsfonden (EGT C 279, 2.1.2000, s. 1) och särskild rapport nr 6/2005 om det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) (EUT C 94, 21.4.2006, s. 1).

⁸ Projektledarna representerade 42 % av Ispaprojekten i miljö- och transportsektorerna.

⁹ Av tekniska skäl, såsom felaktigt ifyllda frågeformulär eller ofullständiga svar, var endast 127 svar användbara (82 %).

GRANSKNINGSIAKTTAGELSER

FANNS DET EN SAMMANHÄNGANDE STRATEGI OCH HADE LÄMPLIGA FÖRBEREDELSE GJORTS TILL STÖD FÖR ISPAÅTGÄRDerna?

ALLMÄN RAM OCH GRANSKNINGSKRITERIER

- 13.** Nationella Ispastrategier för miljö- och transportsektorerna togs fram av varje stödmottagande land på begäran av kommissionen. Syftet med dem var att fastställa de prioriterade målen genom att identifiera sektor- och delsektorprioriteringar och geografiska prioriteringar, såsom flaskhalsar på transportområdet eller miljöproblem, och att kartlägga resursbehovet. De nationella Ispastrategierna skulle också bilda ramen för projektidentifiering och ange vilka kriterier som skulle användas vid urval och bedömning av föreslagna projekt (se *bilaga I*).

¹⁰ Artikel 7.3 a i och bilaga I till förordning (EG) nr 1267/1999.

- 14.** Kandidatländerna lämnade till kommissionen in en ansökan som skulle innehålla bland annat följande¹⁰:

- a) Tidsplan för att genomföra arbetet.
- b) En kostnadsnyttoanalys.
- c) En finansieringsplan, inbegripet andra finansieringskällor än Ispa.

- 15.** Revisionsrätten analyserade strategidokumentationen och utformningen av Ispaprojekt och kontrollerade huruvida

- a) de nationella sektorsstrategierna innehöll en bedömning av sektorsbehoven på områdena för miljö och transport för att uppfylla EU:s miljöstandarder och uppgradera och utvidga anslutningarna till det transeuropeiska transportnätet,
- b) kommissionen i tid hade tagit fram manualer och riktlinjer, så att kandidatländerna kunde lämna in förslag som innehöll all relevant information.

MÅLINRIKTADE ISPASTRATEGIER

16. Kommissionens ramdokument för miljö- och transportsektorerna visade sig ändamålsenliga när det gällde att ange nyckelkriterierna för utarbetandet av nationella Ispastrategier som innehöll allmänna prioriteringar och identifierade projekt som skulle genomföras med stöd av Ispa (se **textruta 1**).

17. I de fall då brister identifierades tillhandahöll kommissionen stöd för att åtgärda dessa brister (se **textruta 2**).

TEXTRUTA 1

I Lettland var Ispas huvudinriktning i miljösektorn projekt som skulle göra det möjligt för landet att uppfylla kraven i gemenskapens miljölagstiftning och målen i partnerskapet för anslutning. Strategin identifierar och väljer ut projekt som ska föreslås för finansiering genom Ispainstrumentet och som uppfyller ovannämnda kriterier. Urvalet av Ispaprojekt grundades på de nationella riktlinjerna, som tog miljöpolitiska hänsyn.

TEXTRUTA 2

I Rumänien fick 2003 års uppdaterade version av den nationella transportstrategin inte kommissionens oreserverade stöd på grund av flera brister. För att åtgärda dessa brister beslutade kommissionen att bevilja ett projekt för tekniskt stöd i syfte att utarbeta en nationell plan för transportsystemet.

- 18.** Trots att det i några fall inte gick att förklara investeringsprojektens rangordning¹¹, har revisionsrätten genom en granskning av de fyra besökta ländernas strategier kunnat dra slutsatsen att de nationella sektorsstrategierna för Ispa i allmänhet klart och tydligt identifierade behoven i respektive land och även beaktade de befintliga nationella planeringsdokumenten (se **textruta 3**). De nationella Ispastrategierna fungerade som ett verktyg vid urvalet av Ispaprojekt genom att mål och prioriteringar kopplades till specifika projektförslag.
- 19.** I vissa fall var de nationella Ispastrategierna en utveckling av befintliga nationella strategier som redan hade beaktat behovet av att införa gemenskapens regelverk på miljöområdet (se **textruta 4**).

¹¹ Detta påpekades även i revisionsrättens särskilda rapport nr 5/2003 (brister i strategier, punkterna 18–20).

TEXTRUTA 3

Åtgärder för att skydda miljön i Östersjöområdet började vidtas av den polska regeringen i början av 1990-talet i samarbete med andra länder. Krakówregionen identifierades redan i Helsingforskonventionen¹² som en av de kritiska regionerna när det gäller skyddet av Östersjön. Denna region ligger visserligen långt från kusten men den har många industrier som släpper ut avfall i Wisła, som rinner ut i Östersjön. En gemensam lösning för hela Krakóws stadsområde togs fram och inkluderades i det nationella programmet för rening av kommunalt avloppsvatten. Projektet för ett avloppsreningsverk i Kraków togs därefter med i den nationella Ispastrategin för miljön 1999 och skulle genomföras som ett av de prioriterade projekten.

¹² Helsingforskonventionen: konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, undertecknad 1974 och reviderad 1992, som berör alla stater som gränsar till Östersjön. Konventionen omfattar hela Östersjöområdet, även inre vatten samt Östersjöns vatten och havsbotten. Åtgärder vidtas också i Östersjöns hela tillrinningsområde för att minska föroreningen från landbaserade källor.

TEXTRUTA 4

I Lettland var huvudmålen i den nationella miljöpolitiska planen, som godkändes 1995, att få landet att uppfylla kraven i gemenskapens miljölagstiftning och målen i partnerskapet för anslutning. Målen i denna politiska plan fördes över till den nationella Ispastrategin för miljön. Urvalsförfarandet för projekten baserades på dessa mål.

TRE VIKTIGA VÄGLEDNINGAR FANNS INTE TILLGÄNGLIGA FRÅN ISPAS START

- 20.** Tre huvudriktlinjer togs fram av kommissionen och gjordes tillgängliga till projektutformningen:
- a) En Ispamanual tillhandahölls de stödmottagande länderna 2000, under förberedelsefasen för de första projektansökningarna.
 - b) En andra version av Ispamanualen togs fram 2002 med förtydliganden av framför allt anbuds- och upphandlingsförfarandena.
 - c) En uppdaterad vägledning om kostnadsnyttoanalysen gjordes tillgänglig 2002 och behandlade de brister som hade identifierats i den tidigare versionen. I denna vägledning angavs framför allt den genomsnittliga avkastningsgraden och rekommenderades tidsperspektiv för olika sektorer. Den innehöll dock inte några närmare uppgifter eller prognostekniker när det gällde effekterna på miljön.
- 21.** Dessa metodvägledningar utarbetades efter det att de projekt som revisionsrätten granskade hade lagts fram för kommissionen för godkännande. Att de fanns tillgängliga först så sent begränsade deras nytta när det gällde att göra kandidatländerna förtroga med EU:s politik, förfaranden och finansieringsprinciper.

BRISTER I DEN FINANSIELLA ANALYSEN OCH I KOSTNADSNYTTOANALYSEN

- 22.** Varje ansökan om Ispastöd måste innehålla en finansiell analys och en kostnadsnyttoanalys. När det gällde vissa projekt fanns dessa inte tillgängliga eller så uppvisade de brister. Trots detta ansåg kommissionen att det inte var lämpligt att fördröja dem på grund av brister i kostnadsnyttoanalysen, eftersom de flesta projekten måste tillgoda grundläggande behov i kandidatländerna.

- 23.** Revisionsrättens genomgång av de finansiella analyser och kostnadsnyttoanalyser som lämnats in tillsammans med de granskade projekten visade följande brister¹³:
- En del information saknades om den diskonteringsränta som använts och om scenarioantaganden, där en riskanalys presenterades.
 - Bristande överensstämmelse mellan uppgifter i kostnadsnyttoanalysen och den finansiella analysen i olika dokument för samma projekt.
 - Ej påvisad socioekonomisk nytta och ofullständiga beräkningar av effekterna i transportsektorn.
- 24.** Under dessa omständigheter kunde kommissionen utifrån kostnadsnyttoanalysen inte bekräfta att de projekt som hade presenterats av kandidatländerna representerade det högsta mervärdet i relativa termer.

¹³Se även särskild rapport nr 5/2003 (brister i projektbedömningen, punkterna 30–34) och särskild rapport nr 6/2005 (brister i utvärdering och urval av projekt, punkterna 30–43).

GENOMFÖRDES PROJEKTEN PLANENLIGT?

ALLMÄN RAM OCH GRANSKNINGSKRITERIER

- 25.** Efter kommissionens bedömning och godkännande av projektansökan, undertecknades ett finansieringsavtal. I finansieringsavtalet fastställdes framför allt de finansiella resurserna och planeringen för genomförandet av projektet, inbegripet datum då det skulle vara avslutat. När projektet avslutats, var kandidatländerna tvungna att lämna in en slutrapport.
- 26.** Revisionsrätten bedömde i vilken utsträckning huvudvillkoren i finansieringsavtalet hade uppfyllts, det vill säga
- huruvida projekt hade genomförts enligt den ursprungliga planen och skälen till eventuella förseningar,
 - huruvida finansieringsplanerna för projekten hade följts och, om så inte var fallet, skälen till det.

NÄSTAN ALLA PROJEKT VAR FÖRSENADE

- 27.** Om projekt genomförs senare än förväntat, skjuts nyttan av dem upp och då kvarstår de problem som de avser att lösa längre än nödvändigt. Förseningar skapar också osäkerhet, eftersom den socioekonomiska miljön kan förändras och eventuellt göra det svårt att genomföra projekten som planerat.
- 28.** De 32 projekten i revisionsrättens urval godkändes mellan 2000 och 2003. Flertalet av de granskade projekten skulle ha varit avslutade mellan 2004 och 2006 enligt de ursprungliga finansieringsavtalen. Men vid tidpunkten för revisionen hade endast fem projekt avslutats det datum som ursprungligen planerats¹⁴ (två i Tjeckien och tre i Lettland)¹⁵. För de övriga 27 projekten ändrades slutdatumet. Förseningarna varierade mellan 2 och 5 år (Polen), 4 och 4,5 år (Bulgarien), 2 och 4,8 år (Rumänien), 1,5 år (Ungern) och 1 och 3 år (Lettland). I Tjeckien förekom inga större förseningar.
- 29.** I den enkät som riktades till projektledarna i de fyra granskade länderna fick revisionsrätten information om förseningarna i genomförandet och skälen till dem.
- 30.** I miljösektorn var projektens genomsnittliga planerade varaktighet 5 år och i transportsektorn 4,2 år. Enligt enkäten uppgick den genomsnittliga förseningen till 2,5 år i båda sektorerna (se **figur 5**).
- 31.** När det gäller de granskade projekten konstaterade revisionsrätten att huvudskälen till förseningarna var följande¹⁶:
- Kandidatländerna var inte tillräckligt insatta i EU-förfaranden eller i hur projekt utformas och genomförs. Dessutom förekom problem när det gällde offentlig upphandling (se till exempel **textruta 5**) (84 % av projekten i urvalet).
 - Företag som vann anbudsförfarandet kunde inte utföra arbetet (se till exempel **textruta 6**) (13 % av projekten i urvalet).
 - Planeringen var orealistisk (se till exempel **textruta 7**) (22 % av projekten i urvalet).
 - Omvandlingen efter anslutningen av Ispaprojekten till projekt inom Sammanhållningsfonden, som har andra regler¹⁷.

¹⁴ Ett projekt anses avslutat när infrastrukturen används. Kandidatländerna skulle lämna in en slutrapport till kommissionen inom sex månader efter det att projektet avslutats.

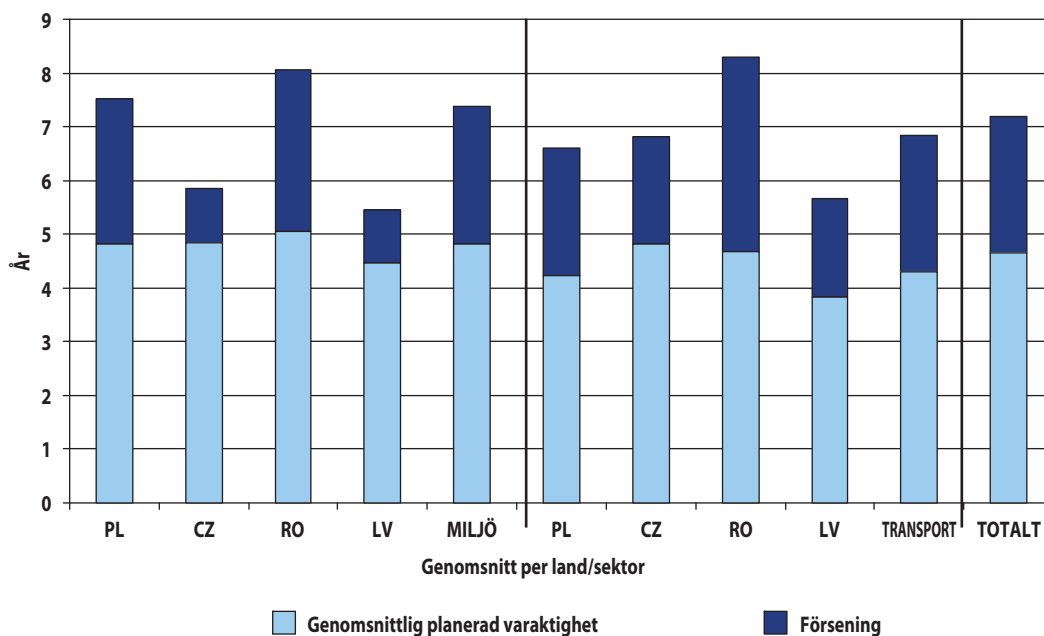
¹⁵ Av 32 granskade projekt drabbades 24 av förseningar (75 %).

¹⁶ Vissa projekt drabbades av mer än ett av de problem som beskrivs.

¹⁷ Till exempel stödberättigande kostnader för varaktig utrustning (fastställs från fall till fall), ändringar av projektbeslut, förfaranden för tilldelning av offentliga kontrakt.

FIGUR 5

GENOMSNISSLIGA FÖRSENINGAR I PROJEKTGENOMFÖRANDET



TEXTRUTA 5

När det gällde ett projekt för utveckling av vattentjänster i Lettland tog det tre år att inleda anbudsförandet efter det att finansieringsavtalet hade undertecknats.

När det gällde ett projekt för avloppsrening i Polen drabbades bygget av ett avbrott på nästan ett år under anbudsfasen. Projektet delades upp i delkontrakt, av vilka ett medfinansierades av EBRD. Enligt EBRD:s låneavtal skulle bankens regler för anbudsföranden ha tillämpats på upphandlingen av hela projektet. Anbudsförandet måste avbrytas till dess att de två långivarna hade kommit överens om lämpliga förfaranden.

TEXTRUTA 6

Ett projekt för upprustning av avloppsnät och reningsverk drabbades av förseningar i genomförandet. Anbudsförandet måste ställas in och göras om på grund av problem med utvärderingskommitténs sammansättning. Det företag som tilldelades kontraktet i det andra anbudsförandet lyckades därefter inte utföra arbetet enligt tidtabellen och hörsammade inte flera varningar från den ansvariga ingenjören. Kontraktet måste därför sägas upp. Ett tredje anbudsförande måste anordnas, men vid tidpunkten för revisionen stod projektet fortfarande stilla.

TEXTRUTA 7

I Lettland försenades ett projekt för att utveckla vattentjänster, eftersom bland annat de kostnader och den tid som krävdes för studier och planering när det gällde ledningarna underskattades.

32. Enkäten visar att huvudskälen till att tidsfristerna för genomförandet av projekten inte följs är, å ena sidan, förfarandenas längd och, å andra sidan, bristfällig planering (se **figur 6**)¹⁸.

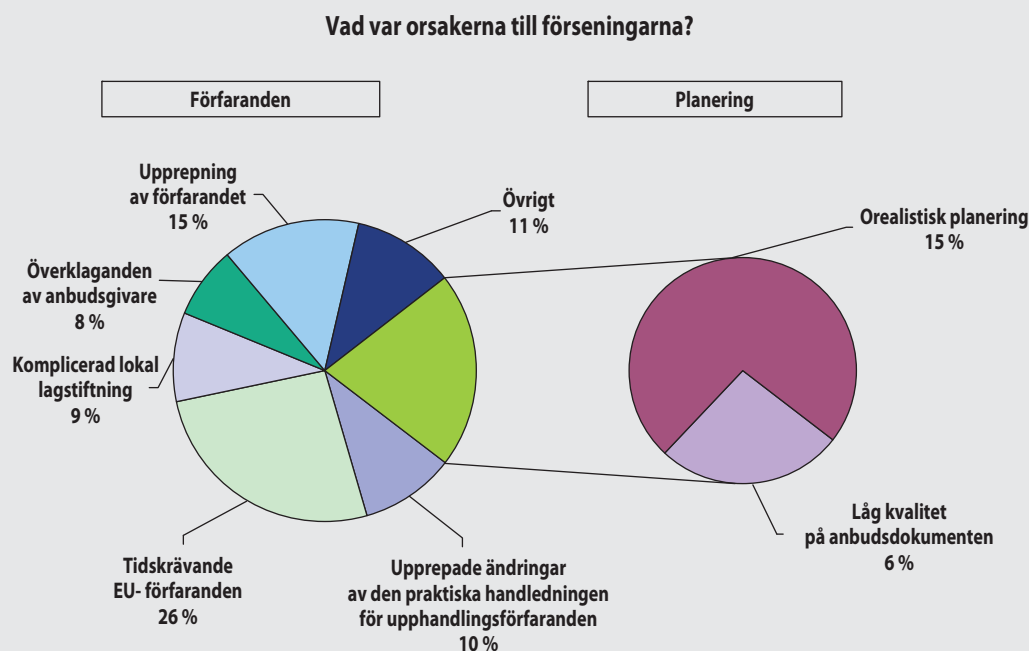
FINANSIERINGSPLANERNA GENOMFÖRDES INTE SOM PLANERAT

33. I 18 av 32 granskade projekt följdes inte den ursprungliga finansieringsplanen. I 6 fall ökade den totala kostnaden, och i 12 fall minskade den. När kostnaden ökade och inga ytterligare lspamedel gjordes disponibla, måste kandidatländerna finansiera de ökade kostnaderna med egna medel (se **textruta 8**).

¹⁸ Revisionsrätten pekade också på problem i projektgenomförandet i särskild rapport nr 5/2003 (otillräckliga förvaltningsresurser, förseningar, brister i anbuds förfaranden, punkterna 35–39) och även i särskild rapport nr 6/2005 (förseningar i genomförandet av projekt, punkterna 11–25).

FIGUR 6

ORSAKER TILL FÖRSENINGAR (PROJEKTLEDARE)



- 34.** Såsom framgår av **tabell 1** visar enkäten bland projektledare att den ursprungliga finansieringsplanen ändrades inom de flesta lspaprojekten.
- 35.** I 5 av de 32 projekten i urvalet kan detta förklaras av en underskattning av inflationen (i 16 % av fallen) (se **textruta 9**).

TABELL 1

ÄNDRINGAR AV DE URSPRUNGLIGA FINANSIERINGSPLANERNA

ENKÄT BLAND PROJEKTLEDARE		
<i>Svar</i>	<i>Ändringar av den ursprungliga finansieringsplanen</i>	<i>Bibehållande av den ursprungliga finansieringsplanen</i>
123	66 %	34 %

TEXTRUTA 8

I ett järnvägsprojekt i Lettland var Ispabidraget på grund av prisökningar inte tillräckligt för att täcka alla de delar som ursprungligen planerats. Det återstående arbetet måste finansieras med nationella medel.

TEXTRUTA 9

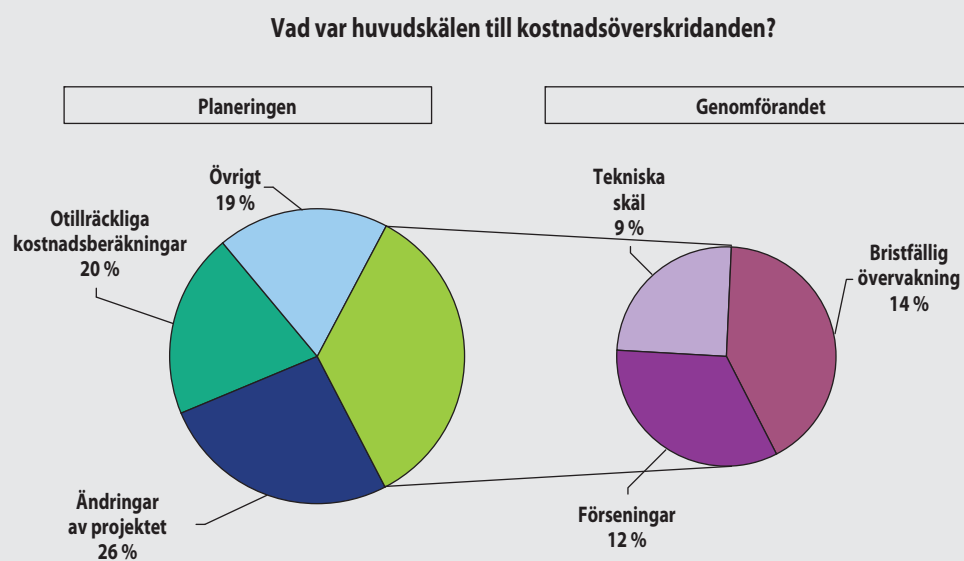
I ett projekt i Lettland för att utveckla vattentjänster vägrade kontraktsparten att fullgöra kontraktet, eftersom han inte längre kunde arbeta till de överenskomna priserna med anledning av att en snabb inflation uppstod kort tid efter det att arbetena inletts. Detta ledde till en ändring av kontraktet, med en ökad kostnad.

36. Svaren i enkäten bland projektledare pekade på att kostnadsöverskridanden framför allt kan förklaras av två kategorier av faktorer (se **figur 7**):

- Problem med utformningen av projekten, till exempel otillräckliga kostnadsberäkningar.
- Problem med genomförandet, till exempel bristfällig övervakning eller förseningar.

FIGUR 7

KOSTNADSÖVERSKRIDANDEN



BIDROG PROJEKTEN TILL ATT DE STÖDMOTTAGANDE LÄNDERNA UPPFYLLDE EU:S MILJÖDIREKTIV OCH TILL ATT DET TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET UTVECKLADES?

ALLMÄN RAM OCH GRANSKNINGSKRITERIER

- 37.** Huvudsyftet med Ipsa var att hjälpa kandidatländerna att minska sin strukturella eftersläpning i miljö- och transportsektorerna. För att bedöma projektens ändamålsenlighet i form av konkreta bidrag till förbättringar i miljö- och transportsektorerna granskade revisionsrätten
- a) huruvida miljöprojekten var förenliga med EU-direktiv på områdena vattenförsörjning och avloppsvatten,
 - b) huruvida transportprojekt bidrog till genomförandet av det transeuropeiska transportnätet.
- 38.** Eftersom det vid tidpunkten för revisionen fanns slutrapporter tillgängliga om endast ett begränsat antal av de 279 infrastrukturprojekt som medfinansieras av Ipsa, har revisionsrätten bara kunnat dra delslutsatser.

UPPFYLLANDET AV EU:S MILJÖSTANDARDER HAR FÖRBÄTTRATS

- 39.** I miljösektorn hade endast 3 av 16 projekt i urvalet avslutats vid tidpunkten för revisionen. Bedömningen av dessa projekt visar att de trots vissa brister bidrar till uppfyllandet av EU:s miljöstandarder (se **textruta 10**).

TEXTRUTA 10

I Lettland syftade ett projekt till att förbättra vattenförsörjningen och avloppsnäten, och till att garantera att dricksvattnet och det renade avloppsvattnet följer den nationella lagstiftningen och kraven i EU:s direktiv. Enligt slutrapporten har projektet garanterat tillfredsställande kvalitet på det renade vattnet i enlighet med EU:s direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse (91/271/EEG) samt på dricksvattnet.

I Lettland syftade ett projekt till att förbättra kvaliteten på dricksvattnet och tjänsterna avseende avloppsvatten. EU:s standarder för dricksvattenkvaliteten har uppfyllts. När det gäller avloppsvatten uppfyller man dock ännu inte lagstiftningen fullt ut. Upprustningen och uppgraderingen av en anläggning för biologisk rening av avloppsvatten hade avslutats, men halten av kväve och fosfor i avloppsvattnet överskred fortfarande EU:s normer och de lokala normerna vid tidpunkten för revisionen.

40. Trots vissa brister, kommer de projekt som inte hade avslutats vid tidpunkten för revisionen, om de genomförs som planerat, sannolikt att bidra till att EU:s miljöstandarder uppfylls (se **textruta 11**).

FÖRBÄTTRINGAR AV ANSLUTNINGARNA TILL DET TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET

41. I transportsektorn hade endast 2 av 16 projekt i urvalet avslutats vid tidpunkten för revisionen. Bedömningen av dessa projekt visar att de bidrar till genomförandet/utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet (se **figurerna 8 och 9** och **textrutorna 12 och 13**).
42. Övriga projekt som inte hade avslutats vid tidpunkten för revisionen är förenliga med det transeuropeiska transportnätet (se till exempel **textruta 11** och **figur 11**). Exempelvis i Rumänien skulle projektet Bukarest- Cernavoda förkorta restiden mellan Bukarest och Constanța och det förväntas bidra till utvecklingen av den europeiska transportkorridoren nr 7, Igoumenitsa-Patra-Aten-Sofia-Budapest (se **figur 10**).

TEXTRUTA 11

I Polen skulle ett projekt för avloppsvattenrening öka den andel av Wrocław's befolkning som är ansluten till avloppsnätet till 97 %. Denna stad, med över 600 000 invånare, ansågs vara den största förorenaren av Oder.

I Rumänien bestod ett projekt av upprustning och uppgradering av en anläggning för avloppsvattenrening, ett avloppsnät och ett dricksvattennät. På grund av förseningar när det gällde anläggningen för avloppsvattenrening kvarstår risken för att floden förorenas.

TEXTRUTA 12

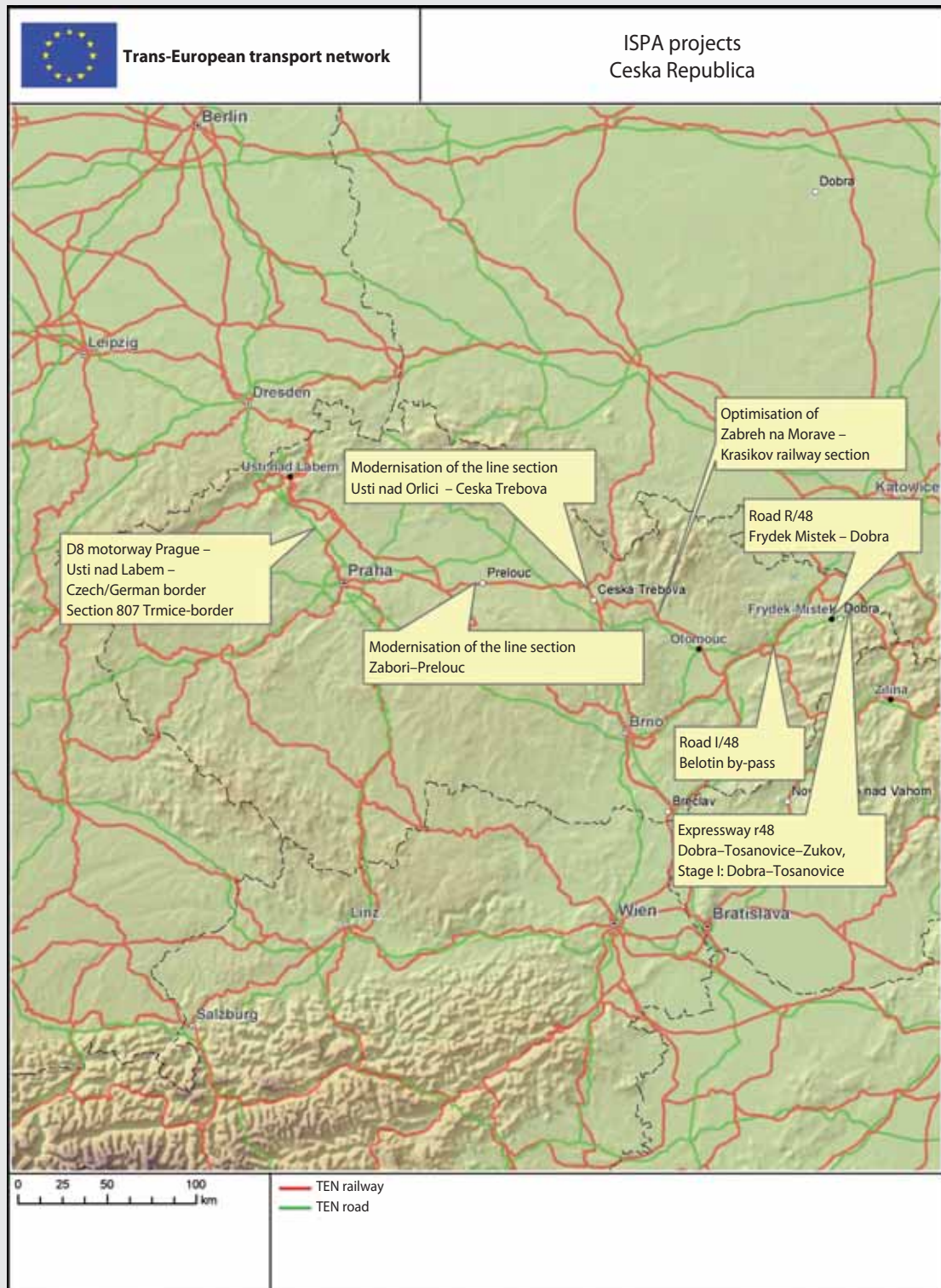
I Tjeckien ingår projektet för modernisering av avsnittet Zabori-Přelouč i den alleuropeiska korridoren IV för kombinerade transporter från Dresden till Bratislava. I **figur 8** visas de projekt som medfinansierats genom Ispa i Tjeckien.

TEXTRUTA 13

I Lettland har uppgraderingen av motorvägen mellan Riga och Adazi, som är ett avsnitt av Via Baltica som förbinder Warszawa och Tallinn, inneburit att trafiksäkerheten och säkerheten för fotgängare samt trafikflödet förbättrats, eftersom detta vägavsnitt numera uppfyller europeiska vägstandarder och vägnormer (se **figur 9**).

FIGUR 8

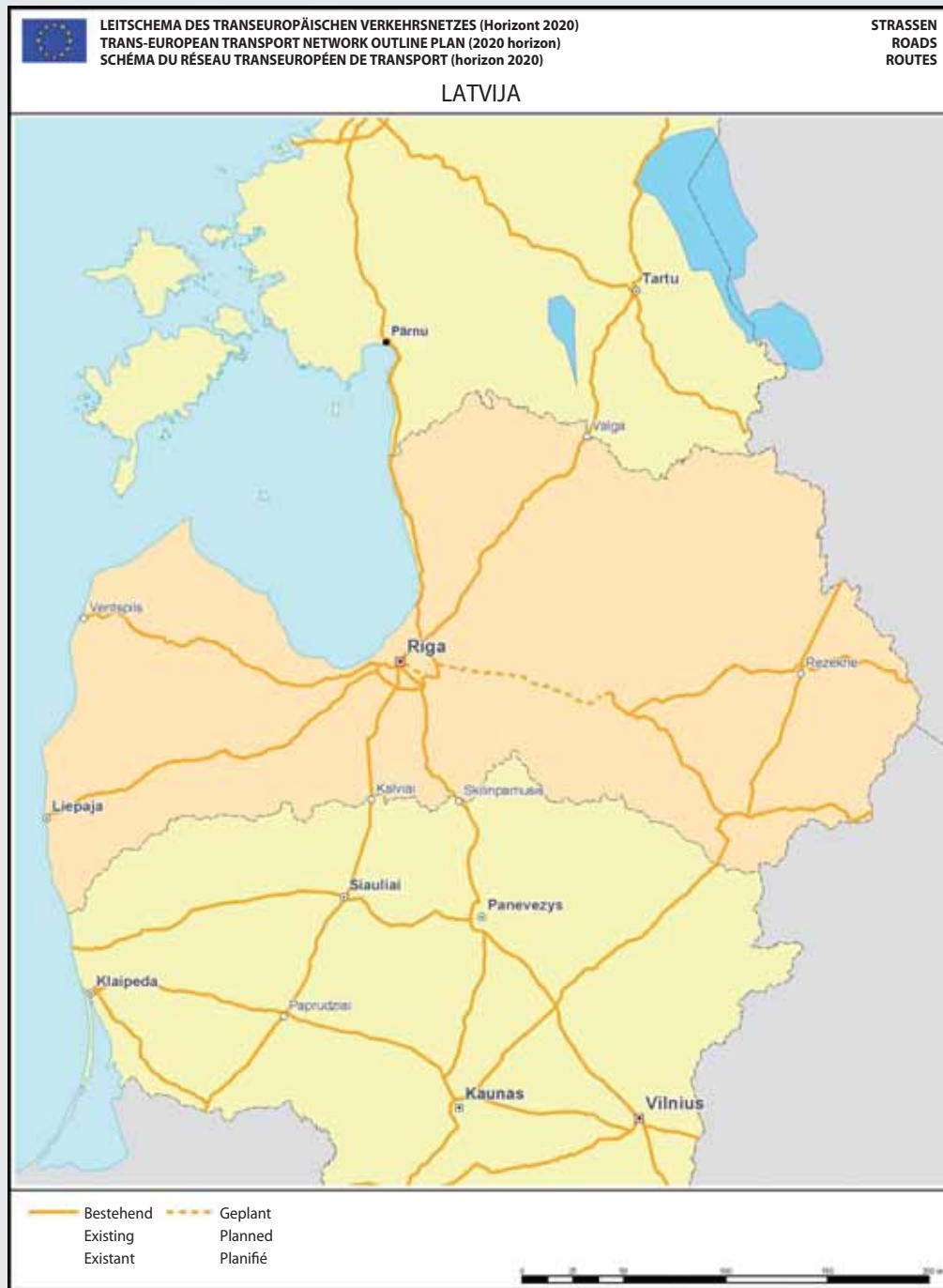
ISPA PROJEKT I TJECKIEN



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
 Cartography: Energy and Transport DG, 15/5/2008

FIGUR 9

VÄGNÄT I LETTLAND



FIGUR 10

TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
 Cartography: Energy and Transport DG, 9/3/2005

FIGUR 11

TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
Cartography: Energy and Transport DG, 4/6/2008

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

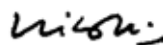
43. Revisionsrättens viktigaste slutsatser är följande:

- a) En konsekvent strategisk ram hade inrättats, och de nationella Ispastrategierna visade sig vara ett bra verktyg för programplanering som tydligt identifierade behov, mål och resurser. Trots detta utarbetades inte alltid projekten på ett tillfredsställande sätt av de sökande. Detta berodde delvis på det faktum att tre viktiga vägledningar tillhandahölls sent av kommissionen när det gällde den första ansökningsomgången (se punkterna 16–24).
- b) Projekt genomfördes sällan som planerat. Finansieringsplaner måste anpassas till ändrade förhållanden, och nästan alla projekt drabbades av betydande förseningar, framför allt beroende på förfarandenas längd (på kommissionsnivå och i de stödmottagande länderna) och på brister i planeringsprocessen (i de stödmottagande länderna) (se punkterna 25–36).
- c) Revisionsrättens revision omfattade 5 avslutade projekt och 27 projekt som ännu pågår. Tre av de avslutade projekten var miljöprojekt. Revisionen visar att de förbättrar uppfyllandet av EU:s miljödirektiv i respektive stödmottagande land. De två andra avslutade projekten var transportprojekt. Revisionen visar att de bidrar till utvecklingen av det transeuropeiska transportnätet i respektive stödmottagande land. Dessutom tyder revisionen på att de 27 projekt som fortfarande pågår sannolikt kommer att uppnå målen om de genomförs planenligt (se punkterna 37–42).

Revisionsrätten rekommenderar att kommissionen noga följer upp genomförandet av Ispa. Kommissionen bör framför allt undersöka hur förseningar i genomförandet av projekt skulle kunna undvikas eller minskas i framtiden när liknande instrument ska genomföras. Revisionsrätten anser att detta kan komma att kräva en mer noggrann och realistisk planering av de projektsökande/projektledarna samt metoder för att påskynda förfarandena både på kommissionsnivå och inom de stödmottagande ländernas nationella förvaltningar.

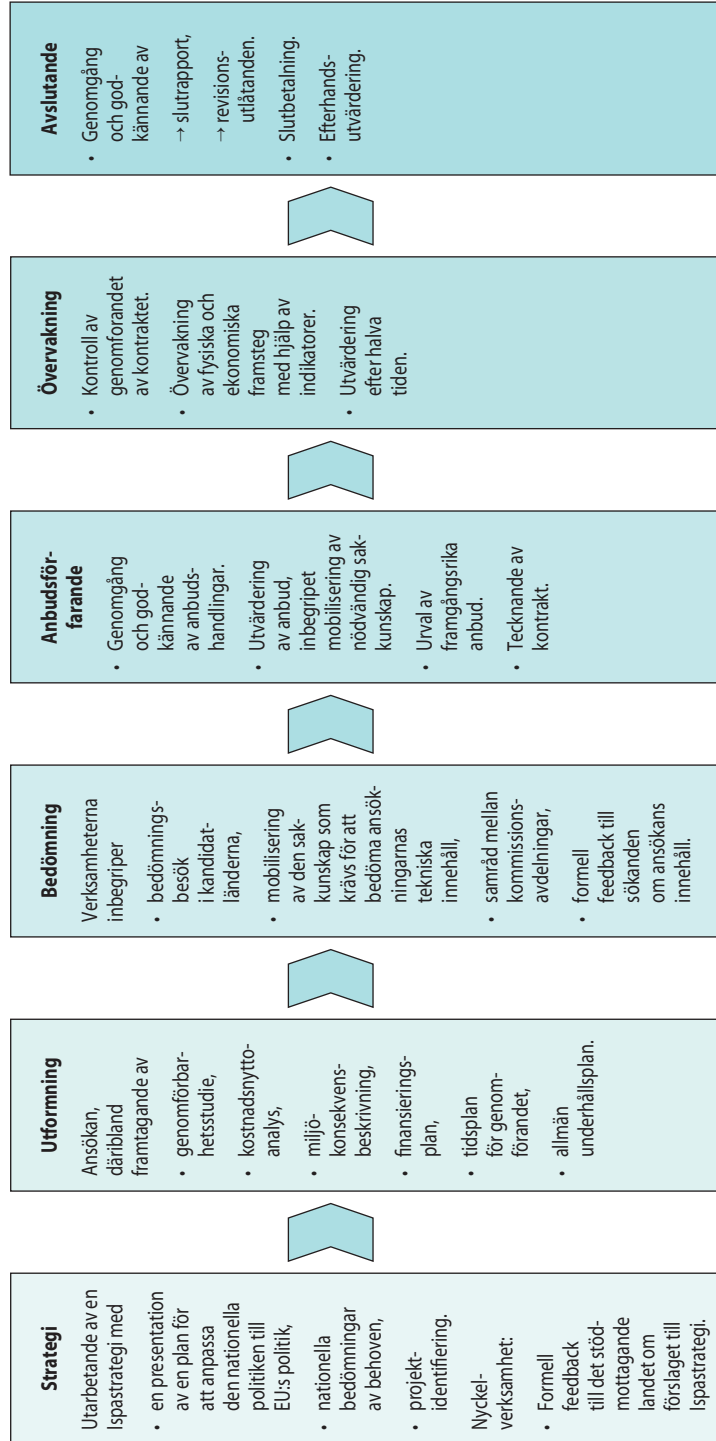
Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 11 december 2008.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Ordförande

FASER I PROJEKTFÖRVALTNINGEN AV ISPA OCH KOMMISSIONENS NYCKELVERKSAMHETER¹



¹ I enlighet med vad som anges i rådets förordningar (EG) nr 1267/1999, (EG) nr 1266/1999 och (EG) nr 2382/2001 samt i enlighet med revisionsrättens granskningskriterier.

KOMMISSIONENS SVAR

SAMMANFATTNING

III.

Bristerna i förberedelserna av vissa projekt berodde i stor utsträckning på kapacitetsbrist och de snäva tidsramarna för utarbetandet av projekten. Vägledning gavs också genom de detaljerade ansökningsblanketterna och de befintliga förklaringarna av upphandlingsförfarandena.

IV.

De förseningar och ändringar av planerna som förekom i samband med många av de inledande projekten var svåra att undvika på grund av bristen på erfarenhet av att förvalta större infrastrukturprojekt och behovet av förhandskontroll av anbuds-förfarandena.

VI.

Kommissionen håller med om revisionsrättens rekommendation. Den kommer att fortsätta att övervaka tidigare Ispaprojekt och somliga kommer att utvärderas i samband med efterhandsutvärderingen av projekt från 2000–2006, med särskild inriktning på kostnadsöverskridanden och förseningar. Erfarenheterna av Ispa har redan lett till att kommissionen vidtagit åtgärder för att tillhandahålla mer bistånd i samband med projektförberedelser, t.ex. EIB:s och kommissionens facilitet för tekniskt bistånd, Jaspers. Kommissionen kommer att ge fortsatt och intensifierat tekniskt bistånd inom ramen för det nya instrumentet för stöd inför anslutningen, IPA. Kommissionen har också diskuterat problemen med förseningar med medlemsstaterna.

INLEDNING

6.

I praktiken är bidragsnivån ofta lägre än 75 %. Den genomsnittliga nivån var exempelvis 73 % i Rumänien, 56 % i Bulgarien och 54 % i Slovakien.

REVISIONENS OMFATTNING OCH INRIKTNING SAMT REVISIONSMETOD

9.

Större delen av revisionsrättens urval gjordes bland äldre Ispaprojekt som godkändes under de första år som instrumentet användes. En del projekt hade förberetts ännu tidigare. De mycket snäva tidsramarna för genomförandet av Ispa fick konsekvenser för projektens mognad och de nationella myndigheternas beredskap.

GRANSKNINGSIAKTTAGELSE

13.

Kommissionen såg till att det fanns nationella strategier för kandidatländernas transport- och miljösektorer grundade på nationella investeringsplaner och investeringsprogram, trots att detta inte var ett lagstadgat krav. Kommissionen lade också fram strategierna för Ispas förvaltningskommitté (med företrädare för medlemsstaterna) innan enskilda projekt presenterades.

19.

Kommissionen uppmanade aktivt nationella myndigheter att utgå från befintliga nationella planer (t.ex. för genomförande av direktiven om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse), eftersom tidsramarna var så snäva.

20.

Dessutom gavs vägledning genom de detaljerade ansökningsblanketter som gjordes tillgängliga 1999, och upphandlingsförfarandena förklarades i den vägledning som utarbetats för tidigare föranslutningsinstrument.

c)

Den tidigare versionen av vägledningen om kostnadsnyttoanalys för investeringsprojekt, där huvudprinciperna för kostnadsnyttoanalys förklarades, hade varit tillgänglig sedan 1997. I 2002 års version av vägledningen togs hänsyn till den ändrade lagstiftningen, och olika frågor behandlades mer ingående.

21.

Ispaförordningarna antogs 1999, och den första Ispamanualen utkom 2000. De rekommendationer som gavs i Ispamanualen och genom diverse andra kanaler (se svaret under punkt 20) måste utarbetas tillsammans med det berörda kandidatlandet och med hänsyn till de föränderliga genomförandeförhållandena. Vid sidan av formell vägledning gjordes en betydande insats för att förbereda för Ispa på mycket kort tid, t.ex. genom möten som med stöd från Phare hölls i alla kandidatländer från 1998 och framåt för att förbereda projektplaneringen.

22.

Bristerna i kostnadsnyttoanalysen och i den finansiella analysen berodde ofta på att de många internationella konsulter som förberedde större delen av projekten inte höll sig till någon konsekvent metod. Vidare var uppgifterna av dålig kvalitet, och det rådde brist på expertkunskaper inom de nationella förvaltningarna. Kommissionen kunde ändå se till att det åtminstone gjordes en fullständig finansiell analys för alla inkomstgenererande projekt. Kommissionen godtog icke-quantifierade socioekonomiska analyser eller redovisningar i stället för en fullständig kostnadsnyttoanalys för miljöprojekt, eftersom det saknades en allmänt vedertagen metod för att kvantifiera miljövinster och dessa projekt främst genomfördes för att rätta sig efter EU-direktiv.

23.

a) Ispaprojekten under 2000–2001 var de första för vilka kostnadsnyttoanalys användes.

b)

Om bristande överensstämmelse konstaterades bad kommissionen rutinmässigt om klargöranden eller korrigeringar. Detta utbytte bidrog till att göra analyserna mer tillförlitliga.

c)

Kommissionen hänvisar till sitt svar under punkt 22.

24.

Kommissionen försökte se till att stödmottagarna motiverade sina projekt med en ekonomisk och finansiell utgångspunkt och med hänvisning till överväganden som genomförbarhet och tillgänglighet för den berörda befolkningen. I samband med miljöprojekt var dock kostnadsnyttoanalys av begränsad relevans om det inte fanns några alternativ och projekten under alla omständigheter var nödvändiga för att genomföra gemenskapens regelverk. I vissa fall skulle en bättre kostnadsnyttoanalys ha försenat projektet utan att tillföra något större mervärde.

27.

Kommissionen gjorde allt den kunde för att övervaka projekten och hjälpa nationella myndigheter att lindra konsekvenserna av förseningar. Särskilda åtgärdsplaner utarbetades i vissa länder för de mest problematiska projekten.

28.

I slutet av september 2008 hade ytterligare tre av projekten i urvalet avslutats det datum som ursprungligen planerats.

30.

Det är visserligen inte alls ovanligt att stora infrastrukturprojekt försenas, men när det gäller just de stödmottagande länderna inom Ispa berodde förseningarna i samband med de första Ispaprojekten på att man befann sig i inledningsfasen för ett nytt instrument i kandidatländerna. Före Ispa fanns ingen erfarenhet av externa program för investeringsstöd av denna omfattning. Inlärningskurvan (både i kandidatländerna och inom kommissionen) förbättrades dock avsevärt från mitten av programperioden och därefter.

I allmänhet var försenade anbudsförfaranden den främsta orsaken. När arbetet väl inlemts gjordes goda framsteg i de flesta projekt. Kommissionsdelegationernas förhandskontroll av upphandlingen var obligatorisk. Förseningar var ett pris man fick betala för att säkra valuta för pengarna genom rättvisa och öppna upphandlingsförfaranden.

31.**a)**

Syftet med Ispa var att ge kandidatländerna erfarenhet på området under föranslutningsperioden, så att de skulle få mindre svårigheter att utnyttja strukturfonderna och Sammanhållningsfonden efter anslutningen. Förseningar till följd av förhandskontroll och anbuds-förfaranden som fick göras om var ett pris man fick betala för att garantera en rättvis och öppen upphandling. Andra bidragande faktorer var olämpliga förfaranden för markförvärv och byråkratiska byggnadstillståndsförfaranden.

Textruta 5

Upphandlingsförfarandena i Lettland har förbättrats avsevärt sedan Ispa inleddes. Anbuds-förfaranden för projekt inom ramen för Sammanhållningsfonden som godkänkts 2005 inleddes exempelvis snabbt, och genomförandet av de flesta projekt påbörjades 2006.

Vikten av ett rättvist och effektivt anbuds-förfarande gör att man måste räkna med att det finns risk för förseningar.

Textruta 6

Gemenskapsintresset skyddades i detta fall genom att anbuds-förfarandet gjordes om. Sedan dess har arbetet med detta projekt återupptagits.

c)

Kommissionen hänvisar till sitt svar under punkt 30.

Textruta 7

I samband med stora och komplexa infrastrukturprojekt där genomförandet förväntas ta flera år är det inte ovanligt att det krävs vissa anpassningar av de ursprungliga planerna.

d)

Kommissionen gav i januari 2005 vägledning för att undvika problem i samband med övergången från Ispas till Sammanhållningsfondens regler i EU-10 efter anslutningen.

32.

Förseningar har i många fall berott på behovet av att se till att upphandlingsreglerna följs för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen. Sådana förseningar och de eventuella kostnadsökningarna i det sammanhanget på grund av försenade anbuds-förfaranden är det pris som måste betalas för finansiell sundhet, något som revisionsrätten erkänt i sina tidigare revisioner av Ispa, där den gynnsamma effekten av kommissionsdelegationernas förhandskontroll erkänkts (t.ex. punkt 8.42 i revisionsrättens årsrapport för 2003). Ett snabbare godkännande av bristfälliga anbudshandlingar skulle under alla omständigheter ha kunnat resultera i högre anbud eller tvister som i slutändan skulle ha lett till mycket högre kostnader.

Förseningar som beror på att ansökningar och kostnadsnyttoanalyser förtydligats måste också godtas.

33.

Att man inte följde de ursprungliga kostnadsberäkningarna berodde på otillräckliga projektförberedelser, trots att internationella konsulter anlätades, och även på bristande kostnadskontroll under genomförandet. Vissa länder drabbades av hög kostnadsinflation inom byggnadssektorn till följd av den snabba ekonomiska tillväxten. Som regel gjordes inga ändringar i Ispas finansieringsavtal för att ta hänsyn till kostnadsökningar, vilket satte press på de nationella myndigheterna att vidta åtgärder för att kontrollera dessa.

35.

Den kraftiga inflationsökningen i en del av de nya medlemsstaterna efter anslutningen var oväntad och hade inte förutsetts av finansinstituterna. Snabba prisökningar på vissa råmaterial på världsmarknaden och snabb ekonomisk tillväxt i de flesta av de nya medlemsstaterna ledde till ett uppsving inom byggnadssektorn, och prisökningarna i branschen hamnade därför över genomsnittet.

36.

Andra faktorer som bidrog till kostnadsöverskridandena var

- att projekten lagts fram för kommissionen i ett mycket tidigt skede när det inte fanns någon detaljerad teknisk dokumentation över den bästa lösningen,
- att det förekom valutakursfluktuationer mellan euron och nationella valutor, särskilt till förmån för de nationella valutorna.

a)

Den alltför låga kostnadsberäkningen ledde ibland till att inga anbud inkom till de priser som förutsetts.

b)

Förseningar inträffade ofta i skedet mellan bidragstilldelningen och inledandet av byggnadsfasen.

37.

Ispa hade också andra syften, varav det främsta var att förbereda inför utnyttjandet av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden. De relativt små anslagen från Ispa i förhållande till behoven innebär att man bara kunde börja åtgärda infrastrukturgapet.

39.

I slutet av september 2008 hade ytterligare tre av projekten avslutats.

Textruta 10

Andra stycket.

Vid tidpunkten för revisionen hade EU:s standarder visserligen inte uppfyllts till fullo, men kommissionen räknar med att så ska vara fallet när projektet avslutats.

Textruta 11

Andra stycket.

Kommissionen övervakar genomförandet av detta projekt för att påskynda slutförandet.

41.

I slutet av september 2008 hade ytterligare fyra av projekten avslutats.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

43.**a)**

De otillräckliga förberedelserna berodde huvudsakligen på bristande kapacitet och i vissa fall på de varierande prestationerna från de internationella konsulter som anlätades, snarare än på tillgången till vägledningsdokument.

Vägledning gavs också genom de detaljerade ansökningsblanketter som gjordes tillgängliga 1999, och upphandlingsförfarandena förklarades i den vägledning som utarbetats för tidigare föranslutningsinstrument.

b)

Förfarandena (exempelvis i samband med upphandling) är nödvändiga för att skydda skattebetalarna. De kan dra ut på tiden.

Trots förseningarna hade 80 av de 279 infrastrukturprojekten i praktiken avslutats i slutet av september 2008.

c)

I slutet av september 2008 hade ytterligare sju av de trettiotvå granskade projekten avslutats.

44.

Kommissionen håller med om revisionsrätterns rekommendation och kommer att fortsätta att noga övervaka genomförandet av tidigare Ispaprojekt. Vissa projekt kommer att utvärderas i samband med efterhandsutvärderingen av projekt från 2000–2006, med särskild inriktning på kostnadsöverskridanden och förseningar i genomförandet. Utvärderingen kommer att innefatta rekommendationer om hur riskanalysen (en viktig men ofta bristfällig del av kostnadsnyttoanalysen) kan förbättras.

De nya förordningarna om föranslutningsstöd antogs 2006 och 2007. Den nya metoden är mycket mer övergripande än inom Ispa, som enbart avser infrastrukturprojekt och i själva verket är en ministrukturfond. I IPA:s regionalutvecklingsdel beaktas tidigare rekommendationer från revisionsrätten rörande lämpliga föreberedelser inför strukturfonderna i kandidatländerna. Kommissionen har också diskuterat problemen med förseningar med medlemsstaterna i samordningskommittén för fonderna, och föreslagit lösningar.

Vid sidan av faciliteten Jaspers för tekniskt bistånd, som är tillgänglig i de nya medlemsstaterna, uppmuntrar kommissionen även andra sätt att förbättra projektföreberedelserna och projektgenomförandet. Det handlar exempelvis om att inleda förfarandena för godkännande i ett tidigt skede med preliminära bedömningar och att förbättra sammanställningen av anbud.

Europeiska revisionsrätten

Särskild rapport nr 12/2008

Det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (Ispa), 2000–2006

Luxemburg: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

2009 – 37 s. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-175-2

doi: 10.2865/50928

Var får man tag i EU:s publikationer?

Publikationer för försäljning

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- I bokhandeln. Ange titel, förlag och/eller ISBN-nummer.
- Genom att kontakta ett av våra försäljningsombud. Deras kontaktuppgifter hittar du under "Försäljningsombud" på följande webbadress: <http://bookshop.europa.eu>
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

Kostnadsfria publikationer

- Via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Vid Europeiska kommissionens representationskontor och delegationer.
Deras kontaktuppgifter hittar du på följande webbadress: <http://ec.europa.eu>
Du kan också skicka ett fax till följande nummer: +352 2929-42758.

ISPA VAR ETT AV DE INSTRUMENT SOM SYFTADE TILL ATT STÖDJA KANDIDATLÄNDERNA I CENTRAL- OCH ÖSTEUROPA I DERAS FÖRBEREDELSE INFÖR ANSLUTNINGEN. GENOM ISPA GAVS STÖD TILL PROJEKT I MILJÖ- OCH TRANSPORTSEKTORERNA. I DENNA RAPPORT ANALYSERAR REVISIONSRÄTTEN HURUVIDA DET FANNS EN SAMMANHÄNGANDE STRATEGI OCH HADE GJORTS LÄMPLIGA FÖRBEREDELSE, HURUVIDA PROJEKTEN GENOMFÖRDES PLANENLIGT OCH HURUVIDA DE BIDROG TILL ATT EU:S MILJÖDIREKTIV UPPFYLLDES OCH TILL ATT DET TRANSEUROPEISKA TRANSPORTNÄTET UTVECKLADES.



EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-175-2



9 789292 071752