



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 1.12.2005
KOM(2005) 612 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**ÅRSRAPPORT FÖR DET STRUKTURPOLITISKA
FÖRANSLUTNINGSTRUMENTET (ISPA)
2004**

{SEC(2005) 1552}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	ISPA:s budget	3
3.	Projektfinansiering	4
3.1.	Nya ISPA-projekt.....	4
3.2.	Finansierade projekt 2000-2004.....	4
3.3.	Betalningar	5
4.	Tekniskt bistånd	5
4.1.	Tekniskt bistånd på initiativ av mottagarlandet	5
4.2.	Tekniskt bistånd på kommissionens initiativ	6
5.	Förvaltning och genomförande	7
5.1.	Projektövervakning	7
5.2.	Finansiell förvaltning och kontroll.....	7
5.3.	EDIS.....	8
6.	Riskbedömning	8
6.1.	Europeiska revisionsrättens slutsatser.....	9
6.2.	Medfinansieringspartner - EIB och EBRD	9
7.	Bidrag till gemenskapens politik på olika områden.....	9
7.1.	Offentlig upphandling	9
7.2.	Miljöpolitik	9
7.3.	Transportpolitik: från TINA till de nya riktlinjerna för TEN-T.....	10
8.	Samordning mellan föranslutningsinstrumenten	10

Förord

Denna årsrapport om verksamheten inom ramen för det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (ISPA) omfattar kalenderåret 2004.

Den innehåller information om det femte genomförandeåret för ISPA.

Innehållet i rapporten återspeglar kraven i artikel 12 i ISPA-förordningen¹. Den har anpassats med hänsyn till synpunkter som framförts av Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

Förhoppningen är att rapporten också skall kunna fungera som värdefull informationskälla för den som är intresserad av arbetet med att främja ekonomisk och social sammanhållning i EU:s kandidatländer före anslutningen.

1. INLEDNING

Antalet stödmottagande länder inom ramen för ISPA minskade från tio till två som en följd av anslutningen av nya medlemsstater. Bara Bulgarien och Rumänien kunde därför få nytt ekonomiskt stöd från ISPA 2004. Därför begränsas rapporten till ISPA:s verksamhet i de två länderna, medan genomförandet av de förutvarande ISPA-projekten i de nya medlemsstaterna behandlas i årsrapporten för Sammanhållningsfonden 2004.

2. ISPA:S BUDGET

För år 2004 anslogs 453,3 miljoner euro till ISPA-instrumentet från kommissionens budget. Anslagen skulle täcka alla utgifter för att samfinansiera projekt (åtgärder) i de stödmottagande länderna på miljöområdet och transportområdet och för att tillhandahålla tekniskt bistånd, oavsett om initiativet till de tekniska stödåtgärderna tagits av det mottagande landet eller av kommissionen.

Tabell 1: ISPA:s budget 2004 (i euro)

Budgetrubrik	Åtagandebemyndiganden	Utnyttjade åtagandebemyndiganden	Utnyttjade betalningsbemyndiganden
Anslag för administrativa utgifter Budgetrubrik B 13 01 04 02	2 100 000	1 890 000	1 696 088
Driftsbudget Budgetrubrik B 13 05 01 01	451 200 000	449 469 968	132 162 924
Summa	453 300 000	451 359 968	133 859 012

¹ Rådets förordning (EG) nr 1267/1999 av den 21 juni 1999.

3. PROJEKTFINANSIERING

3.1. Nya ISPA-projekt

Kommissionen godkände år 2004 elva nya ISPA-åtgärder. Nio av dessa avsåg investeringar på miljöområdet. Två avsåg investeringar inom transportsektorn, som i det ena fallet inbegrep en teknisk stödåtgärd. Det totala bidraget från ISPA det året uppgick till 452 miljoner euro, vilket motsvarade en genomsnittlig bidragsandel på 58,3 % av den totala stödberättigande projektkostnaden på 775 miljoner euro. Åtagandebemyndiganden på totalt 449 miljoner euro utnyttjades både för nya projekt (303 miljoner euro) och för pågående projekt som godkänts under de föregående åren.

Omkring 56,5 % av bidragen från ISPA gällde miljöskyddsprojekt, framför allt projekt för uppsamling och rening av avlopps- och spillvatten. Även en avsvavlingsanläggning beviljades stöd. Inom transportsektorn kan framför allt nämnas ISPA:s bidrag till en kombinerad järnvägs- och vägbro över floden Donau.

Tabell 2: Nya godkända projekt 2004 (i euro)

Sektor	Antal projekt	Stödberättigande kostnad	Bidrag från ISPA	Bidragsandel %	Åtaganden
Miljö	9	397 780 000	268 246 300	67,4	178 311 258
Transport	2	377 452 452	183 734 500	48,7	124 960 302
Summa	11	775 232 452	451 980 800	58,3	303 271 560

3.2. Finansierade projekt 2000-2004

Under perioden 2000–2004 understödde kommissionen 72 projekt på grundval av förslag från Bulgarien eller Rumänien, varav 53 miljöprojekt, 17 transportprojekt samt två tekniska stödåtgärder, en i vardera landet, som syftar till att få till stånd ett decentraliserat genomförande (EDIS). Den totala stödberättigande investeringskostnaden för projekten uppgår till 3,74 miljarder euro, varav 2,51 miljarder euro, eller 67 %, finansieras av ISPA. Sedan ISPA inledde sin verksamhet har ungefär 84 % av de ISPA-medel som avsatts för dessa två stödmottagande länder för perioden 2000–2006 fördelats. Åtaganden har ingåtts för 75 % av de fördelade medlen.

Tabell 3: Godkända projekt 2000–2004 (i euro)

Sektor	Antal projektbeslut	Stödberättigande kostnad	Bidrag från ISPA	Genomsnittlig bidragsandel %	Åtaganden
Miljö	53	1 631 154 563	1 182 478 353	72,5	921 558 749
Transport	17	2 112 247 242	1 326 144 338	62,8	956 777 621
EDIS	2	1 482 308	1 482 308	100,0	1 303 797
Summa	72	3 744 884 113	2 510 104 999	67,0	1 879 640 167

Åtagandena fördelades på ett jämnt sätt mellan miljösektorn och transportsektorn (49,1 % respektive 50,9 %).

3.3. Betalningar

De samlade betalningarna från ISPA (inbegripet för decentralisering) uppgick till 132,2 miljoner euro. De ökade därmed med mer än 280 % jämfört med betalningarna under 2003 (45,9 miljoner euro).

Vid utgången av perioden 2000–2004 hade 329,8 miljoner euro betalats ut, motsvarande 17,5 % av budgetåtagandena under samma period.

Tabell 4: Betalningar (i euro)

Sektor	2000-2003	2004	Summa
Miljö	77 964 300	67 584 714	145 549 014
Transport	119 173 044	64 191 648	183 364 692
EDIS	537 962	386 562	924 524
Summa	197 675 306	132 162 924	329 838 230

4. TEKNISKT BISTÅND

4.1. Tekniskt bistånd på initiativ av mottagarlandet

Tekniska stödåtgärder som gäller *projektberedning* syftar i synnerhet till att de stödmottagande länderna i tid skall lägga fram tillräckligt många väl genomarbetade projekt för ISPA-finansiering för kommissionen. Tekniska stödåtgärder som gäller *institutionell förstärkning* syftar till att förbättra förmågan inom den offentliga förvaltningen i det stödmottagande landet att förvalta och övervaka genomförandet av omfattande infrastrukturinvesteringar.

En ansökan som gällde både projektberedning och institutionell förstärkning på miljöområdet godkändes 2004.

Tabell 5: Tekniskt bistånd på initiativ av mottagarlandet 2000-2004 (i euro)

Sektor	Antal projekt	Stödberättigande kostnad	Bidrag från ISPA
Miljö	6	42 481 000	34 948 500
Transport	4	9 786 060	7 927 545
EDIS	2	1 482 308	1 482 308
Summa	12	53 749 368	44 358 353

4.2. Tekniskt bistånd på kommissionens initiativ

De tekniska stödåtgärder som vidtagits på kommissionens initiativ eller för dess räkning har till stor del koncentrerats på att förbättra mottagarländernas förmåga att utveckla, bedöma och genomföra ISPA-projekt i enlighet med de normer som gäller för förvaltning av gemenskapsmedel.

A. Tekniska stödåtgärder som finansierats genom handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2001

Av åtgärderna inom ramen för detta program, som ursprungligen infördes för att täcka tekniska stödåtgärder under perioden 2001–2003 till förmån för de tio stödmottagande länderna inom ramen för ISPA, fortsattes kontraktsevenligt bara de som sträckte sig in över år 2004 (till och med slutet av april 2004 för de 8 anslutande länderna och till och med utgången av 2004 för Bulgarien och Rumänien). I allmänhet finansierades åtgärderna från de åtagandemedel på 11 860 862 euro som fördelats under perioden 2001–2003 och som inte till fullo hade utnyttjats vid utgången av 2003. Åtgärderna omfattade stöd till övervakningskommittéer samt rådgivning om offentlig-privata partnerskap.

B. Tekniska stödåtgärder som finansierats genom handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2004–2006

Detta program är en uppföljning av det tidigare nämnda *Handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2001* men är inriktat bara på Bulgarien och Rumänien. Merparten av åtgärdsområdena är av ungefär samma slag som i programmet från år 2001. Programmet omfattade år 2004 i synnerhet stöd för att förbättra projektens kvalitet, från projektcykelns början till dess slut, och biträde när det gäller att bedöma projektansökningar och att kvalitetskontrollera dem.

C. Tekniska stödåtgärder utanför ramen för *Handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2001* och *Handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2004-2006*

Till åtgärdsområdena 2004 hörde bland annat utbetalning av löner och allmänna omkostnader för ISPA-personal (lokalanställda) som anställdes av delegationerna – inbegripet de åtta anslutande länderna till och med den 30 april 2004 – och biträde när det gäller att bedöma projektansökningar och att kvalitetskontrollera dem.

Tabell 6: Tekniskt bistånd på initiativ av kommissionen 2002–2004 (i euro)

Verksamhet	Vägledande fördelning	Åtaganden	Betalningar
Handlingsprogrammet 2001*	12 000 000	11 860 864	6 514 699
Handlingsprogrammet 2004-2006	5 185 000	1 529 950	21 270
Åtgärder utanför ramen för handlingsprogrammen	17 800 000	17 800 000	10 258 355
Summa	34 985 000	31 190 814	16 794 324

* Inklusive ISPA-10

5. FÖRVALTNING OCH GENOMFÖRANDE

5.1. Projektövervakning

Mottagarländerna gjorde fortsatta framsteg 2004 när det gäller sina praktiska förutsättningar att genomföra ISPA-projekten på ett effektivt sätt. Dock kvarstår ett intryck av att de i ökad utsträckning skulle kunna ta ett faktiskt egenansvar för de olika faserna av projektcykeln och förbättra samordningen mellan de olika intressenterna i projektet. Ett därmed sammanhängande bekymmer är de otillräckliga ekonomiska och personella resurser som sätts in för att planera, bereda och förvalta ISPA-åtgärder, särskilt på miljöområdet, och även den konstant höga personalomsättningen.

5.2. Finansiell förvaltning och kontroll

Under 2004 genomförde kommissionen en fjärde omgång systemgranskningar i de stödmottagande länderna för att bedöma om de system och förfaranden som de infört för att förvalta och kontrollera ISPA-medel är tillfredsställande och om de uppfyller krav som motsvarar de krav som gäller för Sammanhållningsfonden och strukturfonderna. Resultatet av denna granskningsomgång tyder på att framsteg gjorts, men att det fortfarande behövs förbättringar på centrala områden som internkontroll, internrevision och iakttagande av reglerna för offentlig upphandling.

Systemgranskningarna för Rumäniens del påvisade väsentliga brister av sådan omfattning och art att kommissionen tvingades avbryta betalningarna i december 2003 och februari 2004 för det rumänska järnvägsbolaget CFR och i december 2004 för samtliga genomförandeorgan. Ett förbehåll som gällde förvaltnings- och kontrollsystemet för ISPA i Rumänien togs in i GD Regionalpolitikens årliga verksamhetsrapport för år 2004. Som en följd av detta har de rumänska myndigheterna anmodats att vidta rättelseåtgärder inom vissa frister.

Parallella projektgranskningar i de stödmottagande länderna bekräftade att upphandlingsledet alltså är en mycket känslig punkt i den samlade projektcykeln. Det visas av den stora andelen grundläggande anbudsunderlag som underkändes och den utdragna processen för kontraktstilldelning.

5.3. EDIS

När det gäller processen för att upprätta tillfredsställande system för finansiell förvaltning och kontroll för ISPA tillkom ytterligare en aspekt 2001 i och med att länderna också skulle förbereda införandet av ett *system för utvidgat decentraliserat genomförande* (EDIS) för ISPA. Införandet av EDIS och slopandet därmed av kommissionens förhandsgodkännande av anbudsförfaranden och kontraktstilldelning får ske först efter en riktmärkningsprocess omfattande 4 steg, varav det första avser *bedömning av brister*.

Fram till och med maj 2005 hade de stödmottagande länderna gjort oroväckande få framsteg inom ramen för denna process. När det gäller Rumänien och steg 3 (*bedömning av kravuppfyllelse*) ansåg de externa revisorerna att inget av de organ som var inblandade i genomförandet av ISPA uppfyllde EDIS-kraven. Vad Bulgarien beträffar medförde avsevärda problem i upphandlingsprocessen att steg 2 (*åtgärdande av brister*) inte kunde inledas förrän i mitten av 2005.

Under dessa omständigheter är det ganska osannolikt att Bulgarien och Rumänien kommer att lämna en ansökan om att få tillämpa ett system för utvidgat decentraliserat genomförande för ISPA så särskilt långt före halvårsskiftet 2006, vilket ger mycket begränsad tid för kommissionen att fatta ett beslut om steg 4 (*godkännande*) före anslutningen.

6. RISKBEDÖMNING

Inom ramen för systemet med förhandsgodkännande inriktas granskningsstrategin för de stödmottagande länderna till stor del på att förebygga och säkerställa att varje land har infört tillfredsställande kontrollförfaranden för projektgenomförande och betalningar. De olika granskningsomgångarna i alla EDIS-stegen syftar till att kartlägga brister i utformningen av systemet och att kontrollera om rekommendationerna genomförts och bristerna åtgärdats. Av resultaten av granskningarna att döma finns det emellertid en rad risker när det gäller genomförandet av ISPA som man under hela granskningsprocessen måste försöka begränsa eller undanröja.

6.1. Europeiska revisionsrättens slutsatser

I sin årsrapport för budgetåret 2003 ansåg revisionsrätten att kommissionen tidigare inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att det skulle inrättas system i mottagarländerna som uppfyller ISPA-kraven. Sådana system skulle ha gjort det möjligt att snabbare upphöra med kommissionens förhandskontroll. Kommissionen har i detta syfte genomfört ytterligare system- och projektgranskningar och kommit överens med de bägge länderna om en handlingsplan enligt vilken kommissionens rekommendationer med anledning av konstaterade systembrister skall åtgärdas enligt en bestämd tidsplan.

Under 2004 gjorde revisionsrätten också en bedömning av effektiviteten i ISPA-stödet i en rad stödmottagande länder som numera är medlemsstater i EU. I förlängningen är resultaten av dessa granskningar relevanta också för de nuvarande ISPA-mottagarländerna. Enligt kommissionens mening hade flertalet av de felaktigheter som revisionsrätten påpekade inte några ekonomiska konsekvenser utan var av formell natur.

6.2. Medfinansieringspartner - EIB och EBRD

De främsta partnererna när det gällde att tillhandahålla lånefinansiering för ISPA-projekt under 2004 var liksom tidigare EIB och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD). Bankernas specialistkunskaper när det gäller att lägga upp finansieringskombinationer omfattande både bidrag och lån, inklusive arrangemang med offentlig-privata partnerskap, fortsatte att vara värdefulla för att förbättra kvaliteten på ISPA-stödda projekt.

7. BIDRAG TILL GEMENSKAPENS POLITIK PÅ OLIKA OMRÅDEN

7.1. Offentlig upphandling

Att uppfylla rättsliga krav på sund, rättvis och öppen offentlig upphandling enligt den praktiska guiden för upphandlingsförfaranden inom ramen för Phare, ISPA och Sapard har visat sig ställa stora krav på de stödmottagande länderna. Genom utbildning i specifika upphandlingsfrågor och tillgång till praktiska hjälpmedel (vägledning) kommer man att sörja för att anbuds-förfaranden och kontraktstilldelning följer nationella rättsregler som harmoniserats med EU:s normer.

7.2. Miljöpolitik

Genom att ge direkt stöd till prioriterade miljöprojekt påskyndar ISPA genomförandet av miljöpolitiken och uppfyllandet av EU:s miljönormer i mottagarländerna. I synnerhet har kapaciteten inom den offentliga förvaltningen stärkts när det gäller att planera och prioritera miljöinvesteringar, och stadiga framsteg har också gjorts när det gäller att genomföra direktivet om bedömning av miljöpåverkan på ett korrekt sätt, även de aspekter som gäller offentligt samråd. Miljömyndigheterna har emellertid svårigheter att få tillräckliga ekonomiska och personella resurser och det brister både i samordningen mellan olika politikområden och i den strategiska planeringen. Båda länderna behöver snarast åtgärda dessa problem.

7.3. Transportpolitik: från TINA till de nya riktlinjerna för TEN-T

De transportnät i mottagarländerna som man enats om i enlighet med bedömningen av transportinfrastrukturbehoven (TINA) knyter an till de alleuropeiska transportkorridorerna. Dessa nät används som planeringsgrundval för nationella transportstrategier i ISPA-sammanhang, dvs. för åtgärder som gäller byggnad eller upprustning av en sektion eller knutpunkt eller en anslutning till näten. Fyra av de ovannämnda korridorerna genomkorsar Bulgariens och Rumäniens territorium. Enligt de nya gemenskapsriktlinjerna för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet berör tre av de projekt som prioriteras för detta nät transportleder som omfattar Bulgarien och Rumänien. Det gäller projekt nr 7: motorvägssträckan Igoumenitsa/Patra-Aten-Sofia-Budapest, projekt nr 18: vattenvägen Rhen/Maas-Main-Donau och projekt nr 22: järnvägssträckan Aten-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden.

8. SAMORDNING MELLAN FÖRANSLUTNINGSSINSTRUMENTEN

Förvaltningskommittén för Phare ser till att det sker en nära samordning mellan de tre föranslutningsinstrumenten Phare, Sapard och ISPA. Samordning äger också rum genom den gemensamma övervakningskommittén (Phare), genom kommittén för intern samordning och genom regelbundna möten med kommissionens delegationer i mottagarländerna.