



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 10.11.2006
KOM(2006)674 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Årsrapport för det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (ISPA) 2005

SEK(2006)1430

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	ISPA:s budget.....	3
3.	Projektfinansiering	3
3.1.	Nya ISPA-projekt.....	3
3.2.	Finansierade projekt 2000-2005.....	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 – också avseende EDIS	8
5.3.	Riskbedömning	9
5.4.	Europeiska revisionsrättens slutsatser.....	9
5.5.	Medfinansieringspartner - EIB, EBRD och NIB	9
6.	Bidrag till gemenskapens politik på olika områden.....	9
6.1.	Offentlig upphandling	9
6.2.	Miljöpolitik	10
6.3.	Transportpolitik.....	10
7.	Samordning mellan föranslutningsinstrumenten.....	10

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Årsrapport för det strukturpolitiska föranslutningsinstrumentet (ISPA) 2005

Denna rapport läggs fram i enlighet med artikel 12 i ISPA-förordningen. Det är den sjätte årsrapporten om ISPA:s verksamhet och behandlar år 2005.

Uppgifterna i rapporten återges mer ingående i det arbetsdokument som utarbetats av kommissionens personal (bilaga till rapporten).

1. INLEDNING

Som ett resultat av Europeiska rådets möte i juni 2004, där Kroatien godkändes som kandidatland, omfattar rapporten nu – utöver Bulgarien och Rumänien – också Kroatien som är berättigat till ISPA-stöd sedan januari 2005.

2. ISPA:S BUDGET

I kommissionens budget för 2005 anslags 525,7 miljoner euro till ISPA-instrumentet. Anslagen skulle täcka alla utgifter för medfinansiering av 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 mottagarlandet eller av kommissionen.

Tabell 1: ISPA:s budget 2005 (i euro)

Budgetrubrik	Åtagande-bemyndigande	Utnyttjade åtagande-bemyndiganden	Utnyttjade åtagande-bemyndiganden
Administrativa utgifter – budgetrubrik B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Driftsbudget – budgetrubrik B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
Summa	525 713 290	525 201 762	232 656 738

3. PROJEKTFINANSIERING

3.1. Nya ISPA-projekt

Under 2005 godkände kommissionen 24 nya ISPA-åtgärder avseende elva investeringar på miljöområdet och fyra inom transportsektorn samt åtta projekt för tekniskt bistånd – sju inom transportsektorn och ett inom miljösektorn – och en

övergripande åtgärd för tekniskt bistånd. Det totala bidraget från ISPA det året uppgick till 493 miljoner euro, vilket motsvarade en genomsnittlig bidragsandel på 70% av den totala stödberättigande projektkostnaden på 705 miljoner euro. Åtagandebemyndiganden på totalt 521,9 miljoner euro utnyttjades både för nya projekt (312 miljoner euro) och för pågående projekt som godkänkts under de föregående åren.

På miljöområdet stödde ISPA huvudsakligen avloppsreningsprojekt men också två sophanteringsprojekt. På transportområdet var det viktigaste projektet väg- och järnvägsprojekt.

Tabell 2: Nya projekt som godkänkts 2005 – i euro

Sektor	Antal projekt	Stödberättigande kostnad	Bidragsandel ISPA	Bidragsandel i %	Åtaganden 2005
Miljö	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Transport	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
Övergripande tekniskt bistånd	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Summa	24	704 616 500	492 983 255	69,9	312 180 517

3.2. Finansierade projekt 2000-2005

Under perioden 2000–2005 understödde kommissionen 96 projekt på grundval av förslag från Bulgarien, Kroatien och Rumänien, varav 65 på miljöområdet, 28 på transportområdet och tre övergripande åtgärder för tekniskt bistånd (två för att decentralisera genomförandet (*EDIS*) och ett för att inrätta övervakningskommittéer). Den totala investeringskostnaden för dessa projekt uppgår till 4,7 miljarder euro, varav 4,3 miljarder euro kan beviljas stöd inom ramen för ISPA. ISPA bidrog med 67 % eller 2,9 miljoner euro till dessa stödberättigande investeringskostnader. Strikt balans mellan de båda områdena upprätthölls.

I slutet av 2005 hade mer än 97 % av de medel som avsatts för de tre länderna för perioden 2000-2006 fördelats och åtaganden hade ingåtts för närmare 83 % av de fördelade medlen.

Tabell 3: Godkända projekt 2000–2005 (i euro)

Sektor	Antal projektbeslut	Stödberättigande kostnad	Bidrag från ISPA	Genomsnittlig bidragsandel %	Åtaganden
Miljö	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Transport	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
Övergripande tekniskt bistånd	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
Summa	96	4 329 380 189	2 914 649 848	67,3	2 401 390 167

3.3. Betalningar

De samlade betalningarna från ISPA under 2005 uppgick till 229 miljoner euro, vilket innebär en ökning med inte mindre än 73,5 % jämfört med de betalningar som gjordes 2004 (132,2 miljoner euro). Vid utgången av perioden 2000-2005 hade nästan 559 miljoner euro betalats, vilket motsvarar 23,3 % av budgetåtagandena under samma period.

Tabell 4: Betalningar – i euro

Sektor	2000-2004	2005	Summa
Miljö	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Transport	183 364 692	119 346 710	302 711 402
Tekniskt bistånd	924 524	58 800	983 324
Summa	329 838 230	229 100 000	558 938 230

4. TEKNISKT BISTÅND

4.1. Tekniskt bistånd på initiativ av mottagarlandet

Tekniska stödåtgärder som gäller *projektberedning* syftar till att de stödmottagande länderna, genom sammanhållningsfonden och IPA, i tid skall lägga fram tillräckligt många väl genomarbetade projekt för finansiering, även framtida finansiering. 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.

Under 2005 godkändes sju ansökningar avseende förberedande projekt eller projekt för institutionell förstärkning inom transportområdet och en ansökan avseende projektberedning på miljöområdet.

Tabell 5: Tekniskt bistånd – nya projekt som godkänts 2005 (i euro)

Sektor	Antal projekt	Stödberättigande kostnad	Bidrag från ISPA	Stödnivå (i %)	Åtaganden
Miljö	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Transport	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
Övergripande tekniskt bistånd	1	20 000	20 000	100,0	10 000
Summa	9	99 695 500	74 719 075	100,0	54 901 710

Under perioden 2000–2005 beviljade ISPA över 119 miljoner euro till fler än tjugo avseende institutionell förstärkning av projektberedning.

Tabell 6: Tekniskt bistånd på initiativ av mottagarlandet 2000-2005 (i euro)

Sektor	Antal projekt	Stödberättigande kostnad	Deltagande ISPA
Miljö	7	67 481 000	47 448 500
Transport	11	84 461 560	70 126 620
Övergripande tekniskt bistånd	3	1 633 308	1 633 308
Summa	21	153 575 868	119 208 428

4.2. Tekniskt bistånd på kommissionens initiativ

Kommissionen genomför detta tekniska bistånd antingen genom riktade åtgärder som inletts tidigare år eller inom ramen för *handlingsprogrammen för tekniskt bistånd*:

– Det tekniska bistånd som genomförts utanför *handlingsprogrammen för tekniskt bistånd* omfattar tjänstekontrakt om tillhandahållande av sakkunskap i tekniska och finansiella frågor till GD Regionalpolitik till stöd för projektbedömning och utveckling av generaldirektoratets politik. Stödet till intern decentralisering avseende gemenskapens delegationer avslutades 2004.

– *Tekniskt bistånd finansierat inom ramen för handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2001* gäller organisationen av ISPA:s obligatoriska övervakningskommittéer, den strategiska analysen av Via Baltica, främjandet av högre kvalité på ISPA-finansierad utrustning på vatten- och avfallshanteringsområdet samt rådgivning till partnerskap mellan offentliga och privata organ.

– *Tekniskt bistånd finansierat inom ramen för handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2004–2006* är en uppföljning av *handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2001* och är endast inriktat på Bulgarien och Rumänien. Det omfattar nya ramavtal för bedömning av projektförslag till ISPA som tidigare finansierats utanför åtgärdsprogrammen. Utöver dessa avtal omfattar verksamheten externt stöd till gemenskapens delegationer i deras övervakningsarbete, förbättring av miljösituationen och transportprojekt under hela projektcykeln samt EIB:s projektbedömning och kvalitetskontroll.

– *Tekniskt bistånd finansierat inom ramen för handlingsprogrammet för tekniskt bistånd 2005–2006 till Kroatien* omfattar medel till gemenskapens delegation i Zagreb och dess övervakningsarbete (*internt* och *externt*) med koppling till genomförandet av ISPA inom ramen för decentraliserad förvaltning.

Tabell 7: Tekniskt bistånd på initiativ av kommissionen 2000–2005 (i euro)

Verksamhet	Vägledande fördelning	Åtaganden	Betalningar
Åtgärder utanför ramen för handlingsprogrammen	4 210 000	4 210 000	2 885 726
Handlingsprogrammet 2001*	12 000 000	11 860 864	7 594 070
Handlingsprogrammet 2004-2006	10 067 680	6 419 950	3 650 397
Handlingsprogrammet 2005–2006 för Kroatien	1 200 000	400 000	-
Summa	27 477 680	22 890 814	14 130 193

*) Inklusive vissa åtgärder avseende ISPA:s mottagarländer som blev medlemsstater 2004.

5. FÖRVALTNING OCH GENOMFÖRANDE

5.1. Projektövervakning

Medan ISPA-projekten godkändes av kommissionen år 2000, inleddes dessa projekt tidigast 2001, generellt genom att göra avtalen om övervakning av genomförandet till föremål för upphandling. Förseningar i upphandlingen och undertecknandet av kontrakten på grund av gällande regler gjorde att de första kontakten inte kunde undertecknats förrän år 2002. Sedan dess har processen tagit fart, vilket framgår av kommissionens ökade betalningar till de nationella myndigheterna.

I de båda anslutningsländerna Bulgarien och Rumänien förblev emellertid bristerna i förvaltningen det främsta problemet vid genomförandet av ISPA under 2005. Trots detta visade revisionsresor som gjorts av kommissionen under 2005 att vissa framsteg avseende de organ som ansvarar för genomförandet av ISPA, innebär resultaten från vissa personalpolitiska nyckelområden, upphandling och ekonomisk

förvaltning att det krävs fortsatt övervakning och ytterligare förbättringar. I vissa fall hade förseningar gjort att genomförandet av projekt kommit att dröja mer än två år längre än som ursprungligen planerat. Vid flera tillfällen krävde kommissionen av de nationella myndigheterna att de kontraktsslutande myndigheterna och, på miljöområdet stödmottagarna, satsar på bättre framförhållning, tar ett faktiskt ansvar för de olika faserna i projektcykeln och förbättrar samordningen mellan de inblandade i projektet.

I Kroatien har genomförandet ännu inte påbörjats, eftersom de första två projekten godkändes först i december 2005.

5.2. Finansiell förvaltning och kontroll – också avseende EDIS

De främsta kraven inom ramen för ISPA som gäller både ekonomisk förvaltning och kontroll, inklusive hantering av oegentligheter, liknar dem som är tillämpliga på sammanhållnings- och strukturfonderna. De avser inrättandet av interna ekonomiska kontrollsystem och förfaranden som kan säkerställa öppenhet och icke-diskriminerande upphandlingsförfaranden, exaktheten i redovisade utgifter, adekvat internrevision, tillräcklig verifieringskedja och en välavvägd hantering av eventuella oegentligheter.

Under 2005 omfattade revisionen i fråga om *Bulgarien och Rumänien* åtta revisionsresor som i stor utsträckning var inriktade på en ingående kartläggning på plats av genomförandet av de handlingsplaner och tidsfrister som avtalats med de nationella myndigheterna 2004 samt av de framsteg som gjorts mot utvidgad decentralisering (EDIS) vilka, när de verkligen ägt rum, gör att upphandlingar och undertecknande av kontrakt inte behöver förhandsgranskas av kommissionen.

För *Rumäniens* del har försäkringsnivån avseende befintliga systemen förbättrats högst avsevärt jämfört med 2004. En EDIS-ansökan om ackreditering av alla organ som ansvarar för genomförandet av ISPA inkom till kommissionen i början av år 2006. Efter en slutlig verifierande revision beviljades alla organ EDIS-behörighet för ISPA i juni 2006.

För *Bulgariens* del gjordes betydande ansträngningar under 2005 för att täppa till de luckor som upptäckts i förvaltnings- och kontrollsystemen. EDIS-processen kom slutligen igång igen. En EDIS-ansökan om ackreditering av alla organ som ansvarar för genomförandet av ISPA inkom till kommissionen i slutet av april 2006 och granskas f.n. av kommissionen. Två särskilda problem återstår emellertid: offentlig upphandling och brist på kvalificerad och erfaren personal. Trots den ingående övervakningen av upphandlingar som görs av gemenskapens delegation utmärks ändå erfarenheten av ISPA i detta avseende av återkommande klagomål, anklagelser osv.

Ett antal projektrevisioner utfördes också i dessa länder, varvid de främsta anmärkningarna motsvarade de brister som faststälts vid systemrevisionerna, nämligen bristande kvalitet på upphandlingar och kontraktunderlag, oregelbundna förfaranden under upphandlingsprocessen, behov av förbättrad verifiering av utgiftsredovisningar, certifiering av utgifter som inte berättigade till stöd, brist på (adekvat) dokumentation samt bristande efterlevnad av kraven avseende och offentlighet och information. Som framgår av ovanstående är ett återkommande

problem bristen på kvalificerad och erfaren personal samt den stora personalomsättningen. Eftersom detta förhållande förmodligen kommer att förbli ett betydande hinder för ett effektivt utnyttjande av sammanhållnings- och strukturfonderna också i framtiden, kommer en framstegen på detta område att ingående övervakas.

De kroatiska myndigheterna har ansträngt sig för att förbereda införandet av det decentraliserade genomförandesystemet (DIS) för Phare och ISPA. Därigenom kunde kommissionen överföra förvaltningen ISPA-stöd till de kroatiska myndigheterna i februari 2006 (gemenskapens delegation genomför emellertid för hans kontroller).

5.3. 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 övervaknings- och kontrollsystemen samt att kontrollera om rekommendationerna genomförts och bristerna åtgärdats.

5.4. Europeiska revisionsrättens slutsatser

I sin *årsrapport för budgetåret 2004* var revisionsrättens allmänna uppfattning att föranslutningsinstrumentets övervaknings- och kontrollsystem i grund och botten fungerade väl, också i praktiken, även om det fortfarande finns risker organen med ansvar för genomförandet. Riktigheten i denna uppfattning bekräftades vid den begränsade översynen av ISPA-insatserna under 2005, vilket föranledde revisionsrätten att rekommendera kommissionen att grundligt övervaka de ifrågasatt systemen.

5.5. Medfinansieringspartner - EIB, EBRD och NIB

Med utgångspunkt i dessa institutioners sakkunskap inom projektberedning och genomförande av projekt sammanträdde kommissionen med dem och organiserade, när möjlighet gavs, möten för att gemensamt identifiera och bedöma projekt för vilka finansiering söktes. År 2005 gavs lån till två EIB-projekt, sex projekt EBRD-projekt och ytterligare två NIB-projekt.

6. BIDRAG TILL GEMENSKAPENS POLITIK PÅ OLIKA OMRÅDEN

6.1. Offentlig upphandling

Att uppfylla rättsliga krav på sund, rättvis och öppen offentlig upphandling enligt den praktiska handledningen för upphandlingsförfaranden (PRAG) har visat sig ställa stora krav på de stödmottagande länderna. Detta beror på att kvalifikationerna hos personalen i dessa länder inte alltid uppfyller de krav som ställs på dem som förvaltar omfattande infrastrukturprojekt, särskilt avseende offentlig upphandling och kontraktstilldelning. På grund av svårigheterna på området har kommissionen ansträngt sig för att utveckla tekniskt bistånd inriktat på att stärka mottagarnas upphandlingskunskaper, system och förfaranden. Bl.a. har den fortsatt att anordna

seminarier och fortbildningsseminarier, inklusive spridning av manualer och praktiska handledningar.

6.2. 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 avsevärda 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. Länderna behöver vidta ytterligare åtgärder för att lösa dessa problem.

6.3. Transportpolitik

De transportnät i mottagarländerna som man, i fråga om Bulgarien och Rumänien, enats om i enlighet med bedömningen av transportinfrastrukturbehoven (TINA) knyter an till de alleuropeiska transportkorridorerna. Dessa nät används som grundval för planeringen av nationella transportstrategier i ISPA-sammanhang, dvs. för åtgärder som gäller byggnad eller upprustning av en sektion eller knutpunkt eller en anslutning till näten. Sex av de ovannämnda korridorerna genomkorsar Bulgariens, Kroatiens och Rumäniens territorium. Enligt de nya gemenskapsriktlinjerna för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet berörs Bulgarien och Rumänien av tre av de projekt som prioriteras för detta nät (*motorvägssträckan Igoumenitsa/Patra-Aten-Sofia-Budapest, vattenvägen Rhen/Maas-Main-Donau och Aten-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden*). Kroatien berörs av ett projekt (*järnvägssträckan Lyon-Trieste-Divaca/Koper-Divaca-Ljubljana-Budapest-ukraniska gränsen*).

7. SAMORDNING MELLAN FÖRANSLUTNINGSSINSTRUMENTEN

Enligt samordningsförordningen skall kommissionen se till att det sker en nära samordning av de tre föranslutningsinstrumenten, Phare, Sapard och ISPA. I förordningen fastställs noggrant vilka stödområden som skall omfattas av respektive instrument, vilket minimerar potentiella överlappningar mellan de olika instrumenten:

Förvaltningskommittén för Phare ser till att det sker en nära samordning mellan de tre föranslutningsinstrumenten. Ytterligare samordning sker också genom gemensamma övervakningskommittén för Phare, kommittén för intern samordning och genom regelbundna möten med kommissionens delegationer i mottagarländerna.