

## Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Revisionsafdeling II - der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten - hvis speciale er udgiftsområderne investering i samhørighed, vækst og integration. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Oskar Herics, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Margit Spindelegger, ledende administrator Emmanuel Rauch og opgaveansvarlig Rafal Gorajski. Revisionsholdet bestod af Michaela Binder, Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu og Maciej Szymura. Eleonore von Bardeleben ydede juridisk rådgivning. Den sproglige støtte blev ydet af Richard Moore.



*Fra venstre til højre:* Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger, Maciej Szymura.

## INDHOLD

	Punkt
Glossar	
Resumé	I-IX
Indledning	1-20
Hvad er Jaspersinitiativet?	1-5
Hvad laver Jaspersinitiativet?	6-14
Revisionens omfang og revisionsmetoden	15-20
Bemærkninger	21-116
Svagheder i fastlæggelsen af Jaspersinitiativets hovedmål førte til mangler i dets arbejde	21-53
Jaspersinitiativets hovedmål var ikke klare nok, og de var delvis modstridende	22-27
De vigtigste interessenters roller og ansvarsopgaver var ikke defineret klart nok	28-36
I mange tilfælde målrettede Jaspersinitiativet ikke sin bistand tilstrækkeligt	37-43
Der var betydelige svagheder i oprettelsen af den nye IQR-funktion med henblik på programperioden 2014-2020	44-53
Jaspersinitiativet havde en effekt på projektkvaliteten, men kunne ikke påvirke absorptionen	54-78
Jaspersinitiativets generelt omfattende bistand bidrog til bedre projektdokumentation og hurtigere godkendelse af projekter	55-66
Jaspersinitiativet havde generelt en effekt på kvaliteten af de store projekter, vi reviderede	67-74
Jaspersinitiativet kunne ikke påvirke absorptionen af EU-midler i de reviderede projekter	75-78
Jaspersinitiativets effekt på medlemsstaternes administrative kapacitet havde endnu ikke ført til større uafhængighed af Jaspersbistand	79-85
Siden 2012 har Jaspersinitiativet øget sit fokus på at opbygge medlemsstaternes administrative kapacitet	80-82
Medlemsstaterne er fortsat ivrige efter at modtage Jaspersstøtte til deres administrative kapacitet	83-85

---

Væsentlige mangler ved planlægningen, overvågningen og evalueringen af Jaspersinitiativets aktiviteter bragte initiativets succesfulde drift i fare	86-116
Vi konstaterede betydelige mangler i planlægningen af Jaspersinitiativets aktiviteter	87-90
Vi konstaterede betydelige mangler i overvågningen af Jaspersinitiativets aktiviteter	91-95
Evalueringerne af Jaspersinitiativet foreslog en fortsættelse, men identificerede mangler, der burde afhjælpes	96-98
Der var kun i begrænset omfang blevet fulgt op på, hvordan Jaspersinitiativets rådgivning faktisk blev anvendt	99-106
Vi fandt mangler i overvågningen og evalueringen af Jaspersinitiativets produktivitet og effektivitet	107-111
Vi fandt mangler i Jaspersinitiativets produktivitet	112-116
Konklusioner og anbefalinger	117-138

Bilag I - Jaspersinitiativets opgaver i programperioderne 2007-2013 og 2014-2020, opdelt efter opgavestatus og type

Bilag II - Oversigt over de reviderede opgaver

Kommissionens svar

---

## **GLOSSAR**

**Cost-benefit-analyse:** En teknik til sammenligning af de forventede omkostninger og fordele ved et forslag, der hjælper beslutningstagere til at træffe en velfunderet beslutning om, hvorvidt det skal gennemføres eller ej.

**De europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene):** De europæiske struktur- og investeringsfonde er fem særskilte fonde, hvis mål er at reducere regionale skævheder i Den Europæiske Union, og hvis politikrammer fastsættes for den syvårige budgetperiode under den flerårige finansielle ramme. Der er tale om følgende fonde: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

**Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU):** Den Europæiske Fond for Regionaludvikling har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Den Europæiske Union ved at udligne de største regionale skævheder gennem finansiel støtte til etablering af infrastruktur og produktive investeringer i jobskabelse, hovedsagelig rettet mod virksomheder.

**Effekt:** De socioøkonomiske konsekvenser på længere sigt, der kan konstateres et bestemt stykke tid efter, at en intervention er afsluttet, og som kan påvirke de direkte modtagere under interventionen eller andre, indirekte, modtagere (f.eks. lavere arbejdsløshed eller bedre vandkvalitet).

**Faseinddelte projekter:** Ikke-afsluttede store projekter fra den foregående programperiode, hvis resterende del - der skal kunne identificeres både finansielt og fysisk - blev flyttet til programperioden 2014-2020.

**Forvaltningsmyndighed:** En forvaltningsmyndighed er en national, regional eller lokal offentlig myndighed (eller ethvert andet offentligt eller privat organ), der af en medlemsstat er udpeget til at forvalte et operationelt program. Den har blandt andet til opgave at

udvælge projekter til finansiering, overvåge projekternes gennemførelse og rapportere til Kommissionen om finansielle aspekter og opnåede resultater.

**Handlingsplan:** Handlingsplaner udarbejdes for hver medlemsstat i samarbejde med den pågældende modtagerstat og Europa-Kommissionen for at præcisere, hvad Jaspersinitiativet skal gøre. Siden 1. januar 2014 er alle nye handlingsplaner vedtaget som rullende planer, der begynder med, at de underskrives en enkelt gang for programperioden 2014-2020. De forbliver gyldige i hele perioden 2014-2020, og periodiske ændringer (tilføjelse og fjernelse af projekter) aftales mellem parterne ved brevveksling.

**Indikator:** En indikator er en målbar proxyvariabel, f.eks. for en målsætning. Indikatoren giver oplysninger, der kan bruges til at vurdere, i hvilket omfang målsætningen er blevet nået.

**Instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA):** Instrumentet til førtiltrædelsesbistand er det redskab, hvorigennem EU støtter reformer i "udvidelseslandene" med økonomisk og teknisk hjælp. IPA-midlerne opbygger udvidelseslandenes kapacitet gennem tiltrædelsesprocessen med en deraf følgende gradvis positiv udvikling i regionen.

**Meddelelse om afsluttet aktion (ACN-meddelelse):** Et standarddokument udarbejdet af Jaspersinitiativet, som opsummerer det udførte arbejde på et projekt og indeholder anbefalinger til de nationale myndigheder, hvis det er nødvendigt.

**Operationelt program (OP):** Et operationelt program fastsætter medlemsstatens prioriteter og særlige mål og beskriver, hvordan midlerne (EU-midler og national offentlig og privat medfinansiering) vil blive anvendt i en given periode (normalt syv år) til finansiering af projekter. Projekterne skal bidrage til at opfylde et antal målsætninger, der er fastsat i OP'ets prioritetsakse. Et OP udarbejdes af medlemsstaten og skal godkendes af Kommissionen, før der kan foretages betalinger fra EU-budgettet. Programmet kan kun ændres i løbet af perioden, hvis parterne er enige om det.

**Output:** Det, der er produceret eller opnået med de ressourcer, der er tildelt en intervention (f.eks. afholdte uddannelseskurser for unge arbejdsløse, antal opførte rensningsanlæg eller km anlagte veje).

**Overordnet revisionsorgan (OR):** Et uafhængigt organ med ansvar for at undersøge offentlige indtægter og udgifter. Der er et overordnet revisionsorgan i hver af EU's medlemsstater. Den Europæiske Revisionsret er EU's overordnede revisionsorgan.

**Produktivitet:** Princippet om produktivitet vedrører et optimalt forhold mellem de anvendte ressourcer og de opnåede output.

**Resultat:** Et resultat er en målelig konsekvens, der - direkte eller indirekte - udspringer af en årsagssammenhæng.

**Samhørighedsfonden:** Samhørighedsfonden har til formål at styrke den økonomiske og sociale samhørighed i Den Europæiske Union ved at finansiere miljø- og transportprojekter i medlemsstater, hvis BNI pr. indbygger er lavere end 90 % af EU-gennemsnittet.

**Samhørighedspolitik:** Samhørighedspolitikken er et af de største politikområder, der finansieres af EU-budgettet. Den har til formål at mindske de udviklingsmæssige skævheder mellem forskellige regioner, bidrage til omstillingen af industriområder i tilbagegang og diversificere landdistrikter samt tilskynde til grænseoverskridende, tværnationalt og interregionalt samarbejde. Den finansieres via Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden.

**Store projekter:** Store projekter er store infrastrukturprojekter inden for transport, miljø og andre sektorer såsom kultur, uddannelse, energi eller IKT, som ofte har strategisk betydning for EU og derfor er underlagt en særlig godkendelsesprocedure i Kommissionen. De omfatter en række økonomisk uopdelelige arbejder, aktiviteter eller tjenester, der opfylder en præcis teknisk funktion og tager sigte på klart identificerede målsætninger. Forordningen om fælles bestemmelser fastsætter, at store projekter er projekter, til hvilke de samlede støtteberettigede omkostninger (i programperioden 2007-2013 de samlede omkostninger), der vurderes ved fastsættelsen af fondenes bidrag, overstiger 50 millioner euro. I

programperioden 2014-2020 er tærsklen hævet til 75 millioner euro i forbindelse med projekter, der fremmer bæredygtig transport og afskaffer flaskehalse i vigtige netinfrastrukturer.

**Uafhængig kvalitetskontrol (IQR-kontrol):** Et uafhængigt organs evaluering af en ansøgning vedrørende et stort projekt, foretaget før en medlemsstat forelægger ansøgningen for Kommissionen til godkendelse. Jaspersinitiativet fungerer som uafhængigt kvalitetskontrolorgan for alle lande, der beder om bistand. Kommissionen kan kun afvise at godkende finansiel støtte, hvis den konstaterer betydelige svagheder i IQR-rapporten.

**Vurdering af ansøgning efter indgivelse (PSA-vurdering):** En vurdering, som Jaspersinitiativet efter anmodning fra Kommissionen foretager af en ansøgning vedrørende et stort projekt, som en medlemsstat har indgivet uden at lade det underkaste Jaspersinitiativets uafhængige kvalitetskontrol.

## **RESUMÉ**

### ***Om Jaspersinitiativet***

I. I 2005 besluttede Europa-Kommissionen sammen med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) at iværksætte et nyt initiativ, kendt som "fælles assistance til projekter i de europæiske regioner" (Jaspersinitiativet), for at give de medlemsstater, der blev medlem af EU i 2004 eller senere, uafhængig og gratis rådgivning for at hjælpe dem med at udarbejde forslag af høj kvalitet vedrørende store investeringsprojekter til finansiering via EU's Samhørighedsfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.

### ***Vores revision***

II. Vi vurderede, om Jaspersinitiativet havde bidraget positivt til udviklingen og den overordnede kvalitet af de EU-medfinansierede projekter i de medlemsstater, initiativet støttede, og om initiativet forbedrede deres administrative kapacitet.

III. Vi reviderede i fire medlemsstater: Kroatien, Malta, Polen og Rumænien. Revisionen dækkede perioden fra Jaspersinitiativets påbegyndelse af sine aktiviteter i 2006 til udgangen af 2016. Med hensyn til Kroatien og Polen udførte vi vores revision i samarbejde med deres overordnede revisionsorganer (OR'er), som foretog deres egne revisioner af Jaspersinitiativets effekt på nationalt plan samtidig med vores revision<sup>1</sup>.

### ***Vores konstateringer***

IV. Der var mangler i fastlæggelsen af Jaspersinitiativets hovedmål, roller og ansvarsopgaver. Som følge heraf målrettede Jaspersinitiativet ikke sin bistand tilstrækkeligt. Jaspersinitiativet var tænkt som et initiativ for programperioden 2007-2013, men det blev et langsigtet initiativ, da det blev forlænget til at omfatte programperioden 2014-2020. Det har

---

<sup>1</sup> Rapport fra Polens overordnede revisionsorgan om Jaspersinitiativets funktionsmåde i Polen, oktober 2016, og rapport fra Kroatiens statsrevisorer om effekten af Jaspersinitiativets programmer på Kroatiens indsendte projektforslag om medfinansiering fra EU-fonde, maj 2017.



ingen klare og målbare mål, hvis opfyldelse kan signalere, at det har tjent sit formål. I starten af programperioden 2014-2020 begyndte Jaspersinitiativet også at støtte faseinddelte projekter og opfordrede medlemsstaterne yderligere til at gøre mere brug af dets gratis bistand i projektgennemførelsesfasen. Ingen af disse opgaver var en prioritet.

V. Der var betydelige svagheder i oprettelsen af den nye funktion for uafhængig kvalitetskontrol (IQR) med henblik på programperioden 2014-2020. Den funktionelle uafhængighed af Jaspersinitiativets IQR-tjeneste blev undergravet af, at den samme direktør var ansvarlig for at godkende både IQR-afdelingens og rådgivningsafdelingernes arbejde. Endvidere var der i oktober 2017 ikke vedtaget procedurer for Jaspersinitiativets IQR-processer. Vi bemærkede en stor risiko for manglende upartiskhed i forhold til Jaspersinitiativets rådgivningsfunktion. Hertil kommer, at selv om IQR-kontrollerne var en afgørende del af Kommissionens proces for godkendelse af store projekter, havde Kommissionen ingen direkte indflydelse på, hvordan de blev udført i praksis, hvorved den risikerede, at de ikke ville blive leveret som planlagt.

VI. Jaspersinitiativet bidrog til en hurtigere godkendelse af projekter og havde en effekt på projekternes kvalitet. Jaspersinitiativet havde desuden en positiv effekt på kvaliteten af den underliggende projektdokumentation. Vi konstaterede også, at Jaspersinitiativets bistand var forholdsvis omfattende. I programperioden 2007-2013 havde Kommissionen samlet set brug for mindre tid til at godkende store projekter, hvis Jaspersinitiativet havde ydet bistand til dem. Vi bemærkede dog, at Jaspersinitiativet generelt ikke havde nogen effekt på absorptionen af EU-midler. Med hensyn til programperioden 2014-2020 bemærkede vi, at den samlede tid, der var nødvendig for at godkende store projekter, kunne reduceres betydeligt. Endelig bemærkede vi under vores juridisk-kritiske revision i 2014 og 2015, at store projekter, der havde fået bistand fra Jaspersinitiativet, sjældnere var påvirket af fejl vedrørende lovlighed og formel rigtighed.

VII. Jaspersinitiativets effekt på den administrative kapacitet havde endnu ikke ført til større uafhængighed af Jaspersbistand. Generelt oplyste både de nationale myndigheder og projektstøttemodtagerne, at Jaspersinitiativet havde en positiv effekt på deres administrative kapacitet, selv om nogle af dem oplyste, at de fortsat var stærkt afhængige af

bistand fra Jaspersinitiativet. Vi fandt intet bevis, der kunne bekræfte, at denne forbedring af den administrative kapacitet faktisk havde fundet sted. Vi bemærkede, at Jaspersinitiativet med tiden havde øget sit fokus på at opbygge medlemsstaternes administrative kapacitet.

VIII. Kombineret med betydelige mangler i overvågningen af Jaspersinitiativets aktiviteter bringer dette initiativets succesfulde drift i fare, navnlig hvad angår produktivitet og effektivitet. EIB var ikke villig til at give oplysninger om Jaspersinitiativets reelle omkostninger, og Kommissionen kunne kun delvis dokumentere, at de standardomkostninger, der frem til 2014 blev brugt for Jasperspersonale leveret af EIB, var rimelige.

### ***Vores anbefalinger***

IX. Kommissionen bør:

- a) få mere kontrol med den strategiske planlægning af Jaspersinitiativet, herunder alle typer Jaspersaktiviteter, og tage i betragtning, at Jaspersinitiativet oprindeligt var tænkt som et midlertidigt initiativ og derfor kan udfases, hvis dets hovedmål er opfyldt
- b) tage omgående skridt til at mindske den store risiko for manglende upartiskhed, som foreligger, når Jaspersinitiativet udfører IQR-kontroller for at vurdere projekter, der har modtaget rådgivningsstøtte fra Jaspersinitiativet
- c) skaffe sig fuld adgang til den relevante dokumentation for at efterprøve kvaliteten af Jaspersinitiativets IQR-procedurer
- d) målrette Jaspersbistanden i henhold til projektets udviklingsstadium og fastholde fokus på levering af rådgivningstjenester til store projekter
- e) integrere Jaspersaktiviteterne i sin egen strategi for teknisk bistand med det formål at forbedre koordineringen med Jaspersinitiativet vedrørende gennemførelse af løbende aktiviteter (i modsætning til ad hoc-aktiviteter) til udvikling af medlemsstaternes administrative kapacitet, og over tid justere rollen, karakteren og intensiteten af

Jaspersinitiativets kapacitetsopbygningsaktiviteter i medlemsstaterne for at give medlemsstaterne incitamenter til at opnå en tilstrækkelig og bæredygtig administrativ kapacitet

- f) indføre et omfattende system til overvågning af, i hvilket omfang Jaspersinitiativets langsigtede og kortsigtede mål er opfyldt, sikre, at fremtidige evalueringer af Jaspersinitiativet er tilstrækkelig omfattende, og drage konklusioner om opfyldelsen af dets hovedmål, tage skridt til at optimere Jaspersinitiativets produktivitet og effektivitet og sikre, at Jaspersinitiativets omkostninger er rimelige, og at de afspejler de faktiske omkostninger.

## **INDLEDNING**

### ***Hvad er Jaspersinitiativet?***

1. De medlemsstater, der blev medlemmer af EU i 2004 eller senere, kunne modtage omfattende midler via Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling<sup>2</sup>. Rumænien, Bulgarien og Kroatien modtog endvidere finansiell EU-støtte via instrumentet til førtiltrædelsesbistand, indtil de tiltrådte EU.

Samtidig havde administrationerne i disse lande kun begrænset kapacitet til at forvalte EU-midler og til at forberede og gennemføre projekter i overensstemmelse med EU's krav.

2. For at afhjælpe denne svaghed besluttede Europa-Kommissionen sammen med EIB at iværksætte et nyt initiativ med henblik på at give disse medlemsstater teknisk rådgivning. I 2006 blev der indgået et aftalememorandum mellem Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD), og senere KfW, om at oprette initiativet. Formålet med initiativet, kendt som "fælles assistance til projekter i de europæiske regioner" (Jaspersinitiativet), var gratis at yde uafhængig rådgivning for at hjælpe medlemsstaterne med at forberede "store projekter" af høj kvalitet vedrørende store investeringer, der kunne modtage EU-medfinansiering. Denne rådgivning vedrørte for eksempel feasibilityundersøgelser, cost-benefit-analyser og miljøspørgsmål (jf. **punkt 57**).

3. Det var oprindeligt planlagt, at Jaspersinitiativet kun skulle være i drift i programperioden 2007-2013 og kun være åben for de medlemsstater, der tiltrådte EU i 2004 og derefter<sup>3</sup>. I henhold til en partnerskabsrammeaftale, der blev underskrevet i 2014<sup>4</sup>, blev

---

<sup>2</sup> Med henblik på programperioden 2014-2020 oprettedes de europæiske struktur- og investeringsfonde, som bl.a. omfatter Samhørighedsfonden og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU).

<sup>3</sup> Grækenland har som en undtagelse modtaget bistand fra Jaspersinitiativet siden 2013.

<sup>4</sup> Partnerskabsrammeaftalen om forvaltningen af Jaspersinitiativets facilitet for teknisk bistand 2014-2020 blev indgået af Europa-Kommissionen og EIB i november 2014.

initiativets aktiviteter imidlertid udvidet til også at omfatte programperioden 2014-2020 (inklusive et nyt mandat for Connecting Europe-faciliteten)<sup>5</sup>. Initiativet blev også åbnet for samtlige medlemsstater og kandidatlande, så længe de nødvendige ressourcer var til rådighed.

4. Jaspersinitiativets tekniske bistand forvaltes af en særlig Jaspersafdeling i EIB. Jaspersinitiativet beskæftiger omkring 124 medarbejdere<sup>6</sup>. Dets hovedkontor ligger i Luxembourg i EIB's lokaler. Det har også tre regionale kontorer i Warszawa, Wien og Bukarest og en filial i Bruxelles. Det finansieres i fællesskab af EIB, af Kommissionen via EU-budgettet og af EBRD<sup>7</sup>. De tre partnere træffer med enstemmighed strategiske afgørelser om Jaspersinitiativets orientering og overvågning i initiativets styrelseskomité, der har Kommissionen som formand.

5. Jaspersinitiativets faktiske omkostninger fra driftsstarten i 2006 til udgangen af 2016 var på 284,2 millioner euro. Omkring 79 % af Jaspersinitiativets samlede omkostninger (ca. 223,5 millioner euro) blev finansieret af EU-budgettet. Jf. **tabel 1** for nærmere oplysninger. Det resterende bidrag blev ydet af de øvrige partnere i form af medarbejdere tildelt Jaspersinitiativet.

---

<sup>5</sup> Der var også et mandat for IPA II.

<sup>6</sup> Pr. 31.12.2016.

<sup>7</sup> Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) var oprindeligt det fjerde stiftende medlem, men forlængede ikke sin deltagelse for programperioden 2014-2020. EBRD har besluttet at trække sig tilbage fra initiativet med virkning fra juli 2017.

**Tabel 1 - Jaspersinitiativets faktiske omkostninger (hovedsagelig baseret på enhedsomkostninger) og antal ansatte (pr. årets udgang) frem til 2016**

År	Jaspersinitiativets faktiske omkostninger <sup>1</sup>	Kommissionens bidrag <sup>1</sup>	Kommissionens finansieringssats	Fuldtidsækvivalenter [FTE]
	A	B	B/A	
2006	0,0	3,9	-	15
2007	17,8	13,2	74 %	56
2008	21,2	16,0	75 %	61
2009	23,5	17,1	72 %	77
2010	30,2	23,4	77 %	88
2011	32,0	26,5	83 %	89
2012	30,4	24,2	80 %	91
2013	31,6	23,1	73 %	87
2014	28,9	21,8	75 %	96
2015	32,4	25,7	79 %	116
2016	36,0	28,8	80 %	124
I alt	284,2	223,5	79 %	-

<sup>1</sup> I millioner euro.

*Note:* Ifølge Jaspersinitiativets årsrapporter blev der ikke afholdt faktiske omkostninger i 2006. Kommissionen foretog dog betalinger til Jaspersinitiativet i løbet af 2006. Tallene inkluderer ikke Jaspersinitiativets mandater for IPA og Connecting Europe-faciliteten.

*Kilde:* Revisionsrettens analyse af Jaspersinitiativets årsrapporter og svar fra Kommissionen.

### **Hvad laver Jaspersinitiativet?**

6. Hver enkelt af Jaspersinitiativets indsatser kaldes en "opgave". Opgaverne findes i følgende hovedformer:

- individuel støtte til store og mindre projekter (jf. **punkt 7**), herunder midlertidig støtte til faseinddelte store projekter (jf. **punkt 40**)
- horisontal støtte (jf. **punkt 8**)
- kapacitetsopbygningsforanstaltninger (jf. **punkt 9**)
- vurderingsfunktioner (jf. **punkt 10**):
  - uafhængige kvalitetskontroller (IQR-kontroller)
  - vurderinger af ansøgninger efter indgivelse (PSA-vurderinger).

7. Jaspersinitiativets vigtigste strategiske mål er at yde individuel støtte så tidligt som muligt i projektudviklingen for at hjælpe de støttemodtagende medlemsstater med at forberede projekter til tilskudsfinansiering under Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden<sup>8</sup>. I praksis kan Jaspersinitiativet yde støtte på ethvert tidspunkt i et projekts liv, fra idé til godkendelse og undtagelsesvis også i gennemførelsesfasen. De fleste af disse opgaver vedrører store projekter, dvs. projekter, hvis omkostninger overstiger en bestemt tærskelværdi<sup>9</sup>, og som derfor kræver Kommissionens godkendelse.

Jaspersinitiativet kan også støtte mindre projekter, som er godkendt af medlemsstaterne, navnlig hvis de har en specifik strategisk værdi.

8. Horisontal støtte kan være rådgivning til grupper af forskellige, men beslægtede projekter i en eller flere medlemsstater eller strategisk rådgivning til medlemsstaternes myndigheder.

9. I 2011 etablerede Jaspersinitiativet en netværksplatform dedikeret til kapacitetsopbygningsforanstaltninger. Den arrangerer kurser og netværksarrangementer med fokus på forbedring af medlemsstaternes myndigheders evne til at udarbejde projekter i overensstemmelse med EU's regler og formidling af god praksis.

10. I 2015 begyndte Jaspersinitiativet også at vurdere ansøgninger vedrørende store projekter som led i Kommissionens procedure for godkendelse af store projekter. Disse vurderinger kan have form af IQR-kontroller (jf. **punkt 44-52**). IQR-kontroller udføres på

---

<sup>8</sup> Aftalememorandummet fra 2006.

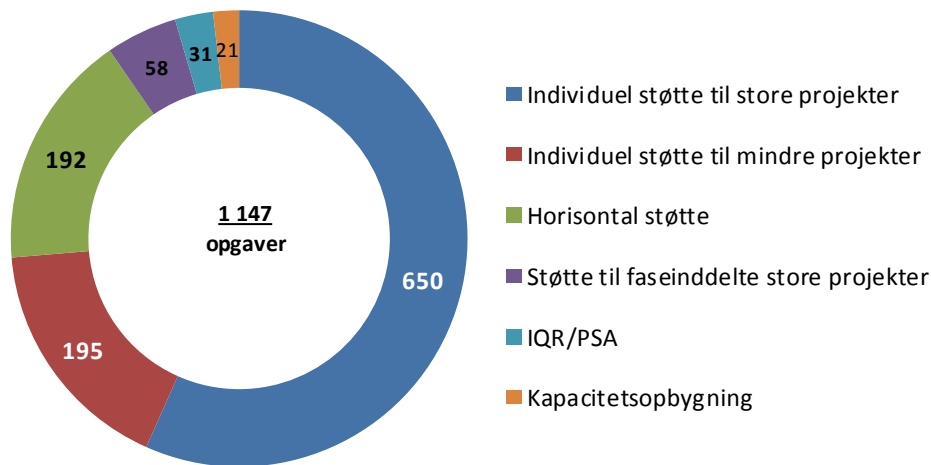
<sup>9</sup> For programperioden 2007-2013 når de samlede projektomkostninger overstiger 50 millioner euro, jf. artikel 39 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25).

For programperioden 2014-2020, jf. artikel 100 i forordningen om fælles bestemmelser nr. 1303/2013, når de samlede støtteberettigede omkostninger overstiger 50 millioner euro, og hvis der er tale om aktiviteter, der bidrager til fremme af bæredygtig transport og afskaffelse af flaskehalse i vigtige netinfrastrukturer, når de samlede støtteberettigede omkostninger overstiger 75 millioner euro.

medlemsstaternes anmodning, som fastsat i forordningen om fælles bestemmelser<sup>10</sup>, af en afdeling i Bruxelles. På anmodning af Kommissionen, ikke en medlemsstat, har Jaspersinitiativet siden 2015 også kunnet levere PSA-vurderinger. PSA-vurderinger har et mere snævert omfang end IQR-kontroller. IQR-kontroller og PSA-vurderinger kan også foretages vedrørende store projekter, som allerede har modtaget rådgivning fra Jaspersinitiativet inden indgivelsen af ansøgningerne.

11. Mellem driftsstarten i 2006 og udgangen af 2016 afsluttede Jaspersinitiativet 1 147 opgaver. Omkring to tredjedele af disse vedrørte store projekter. **Figur 1** giver oplysninger om antallet af afsluttede opgaver, fordelt efter type.

**Figur 1 - Afsluttede Jaspersopgaver fordelt på typer (2006-2016)**



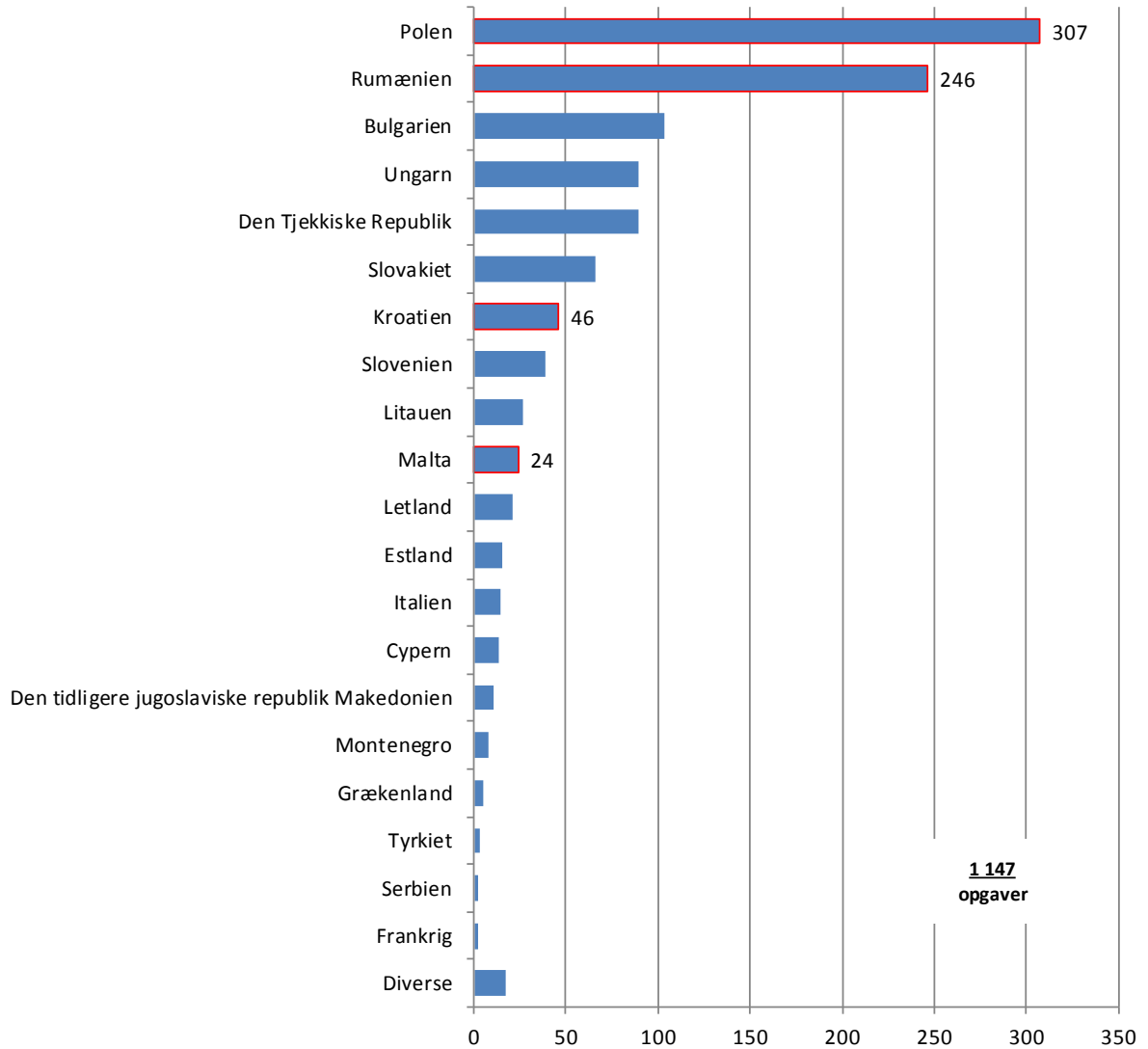
*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på data fra Jaspersinitiativet (pr. 31. december 2016).

<sup>10</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320).



12. Næsten 50 % af alle afsluttede Jaspersopgaver vedrørte aktiviteter i Polen (307) og Rumænien (246). **Figur 2** viser antallet af Jaspersopgaver i de enkelte medlemsstater.

**Figur 2 - Afsluttede Jaspersopgaver fordelt på medlemsstater**



*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på data fra Jaspersinitiativet (pr. 31. december 2016).

13. Mellem 2006 og december 2016 godkendte Kommissionen 963 store projekter fra programperioden 2007-2013<sup>11</sup>. Af disse blev 511 (ca. 53 %) støttet af Jaspersinitiativet. Det samlede beløb investeret i disse projekter var på omkring 77,6 milliarder euro. Det samlede EU-bidrag var på 46,2 milliarder euro.

14. I **bilag I** vises det samlede antal Jaspersopgaver i programperioderne 2007-2013 og 2014-2020 fordelt efter opgavestatus og type.

### ***Revisionens omfang og revisionsmetoden***

15. Formålet med denne revision var at vurdere, om Jaspersinitiativet havde bidraget positivt til EU-medfinansierede projekter i medlemsstaterne.

For at gøre dette fokuserede vi på tre forskellige områder. For det første undersøgte vi Jaspersinitiativets institutionelle struktur, hvordan det blev administreret, og omfanget af dets aktiviteter. I denne henseende reviderede vi ikke EIB's egne udlånsaktiviteter i forbindelse med projekter støttet af Jaspersinitiativet<sup>12</sup>. For det andet kontrollerede vi den faktiske effekt af Jaspersinitiativets aktiviteter på projekterne i stikprøven og på medlemsstaternes administrative kapacitet. Endelig undersøgte vi systemerne på forskellige niveauer til overvågning og evaluering af Jaspersinitiativets arbejde, produktivitet og effektivitet.

16. Revisionen dækkede perioden fra Jaspersinitiativets driftsstart i 2006 til udgangen af 2016: Den omfattede derfor opgaver fra både programperioden 2007-2013 og programperioden 2014-2020. Kommissionens og EIB's oplysninger om perioden frem til august 2017 blev også taget i betragtning, når det var relevant.

---

<sup>11</sup> Kommissionen oplyste i 2017, at den havde vedtaget positive afgørelser vedrørende 970 store projekter i programperioden 2007-2013.

<sup>12</sup> I henhold til artikel 287, stk. 3, i TEUF omfatter vores revisionsbeføjelser vedrørende EIB kun forvaltningen af udgifter og indtægter fra EU-budgettet.

17. Vi udførte vores revisionsarbejde hos Kommissionen, hos EIB's Jaspersafdeling, hos Jaspersinitiativets styrelseskomité og i fire udvalgte medlemsstater: Kroatien, Malta, Polen og Rumænien. Vi udvalgte disse medlemsstater på grundlag af, hvor meget bistand fra Jaspersinitiativet de havde modtaget, deres geografiske spredning og deres erfaring med at bruge EU-midler.

18. Vores revision var navnlig baseret på følgende bevis:

- interview med tjenestemænd og støttemodtagere på EU-niveau og nationalt niveau
- en analyse af dokumentation og data stillet til rådighed af nationale organer, EIB's Jaspersafdeling og Kommissionen
- en undersøgelse af en stikprøve på 28 individuelle projektopgaver (25 vedrørende store projekter og 3 vedrørende mindre projekter) og 9 horisontale Jaspersopgaver (***bilag II***) - ved udvælgelsen af stikprøven fokuserede vi på afsluttede opgaver<sup>13</sup>
- en screening af 343 meddelelser om afsluttede aktioner (ACN-meddelelser) vedrørende opgaver i de fire besøgte medlemsstater
- en analyse af resultaterne af vores egen juridisk-kritiske revision i 2014 og 2015 vedrørende store projekter.

19. Endvidere tog vi hensyn til den endelige revisionsrapport om store projekter i GD REGIO, som Kommissionens Interne Revisionstjeneste udsendte i oktober 2017. Den pågældende revision omfattede en gennemgang af de processer og kontroller, GD REGIO har indført med henblik på at godkende og overvåge store projekter i programmeringsperioden 2014-2020, og dækkede bl.a. anvendelsen af Jaspersinitiativets IQR-funktion.

---

<sup>13</sup> 29 af de udvalgte opgaver vedrørte programperioden 2007-2013, og 8 vedrørte programperioden 2014-2020 (jf. bilag II og - for den samlede population - bilag I).

20. Ved gennemførelsen af de dele af denne revision, der vedrørte Kroatien og Polen, samarbejdede vi med de overordnede revisionsorganer i Kroatien og Polen, som gennemførte deres revisioner af Jaspersinitiativets effekt på nationalt plan samtidig med vores revision<sup>14</sup>. Dette samarbejde omfattede udveksling af synspunkter om vores revisionstilgang og -metode samt drøftelser af de vigtigste resultater af revisionsarbejdet vedrørende hvert land.

### **BEMÆRKNINGER**

#### ***Svagheder i fastlæggelsen af Jaspersinitiativets hovedmål førte til mangler i dets arbejde***

21. Vi mener, at hensigtsmæssigt fastlagte og entydige strategiske mål på højeste niveau giver et solidt grundlag for at lede Jaspersinitiativets ressourcer mod de vigtigste områder. Målene er også vigtige for den efterfølgende overvågning og evaluering af Jaspersinitiativets arbejde og for at identificere områder, hvor der er behov for yderligere støtte. Vi mener også, at klart definerede roller og ansvarsopgaver er afgørende for at sikre gennemsigtighed og ansvarlighed, for at undgå overlapninger og for at sikre upartiskhed, hvor dette er vigtigt. På denne baggrund vurderede vi Jaspersinitiativets institutionelle struktur ved oprettelsen i 2006 og ved forlængelsen i 2014.

#### **Jaspersinitiativets hovedmål var ikke klare nok, og de var delvis modstridende**

22. Jaspersinitiativet var oprindeligt tænkt som et initiativ for programperioden 2007-2013. Idéen bag Jaspersinitiativet blev først beskrevet i et idéoplæg udsendt i 2005<sup>15</sup>. Oplægget anførte, at store projekter i de medlemsstater, der havde tiltrådt Den Europæiske Union i

---

<sup>14</sup> Rapport fra Polens overordnede revisionsorgan om Jaspersinitiativets funktionsmåde i Polen, oktober 2016, og rapport fra Kroatiens statsrevisorer om effekten af Jaspersinitiativets programmer på Kroatiens indsendte projektforslag om medfinansiering fra EU-fonde, maj 2017.

<sup>15</sup> Endelig version af 6. september 2005.

eller efter 2004, samt Grækenland, Spanien og Portugal<sup>16</sup> ville have forrang i forbindelse med bistand fra Jaspersinitiativet.

23. Af idéoplægget fremgik det også, at Kommissionen og EIB ville gennemgå Jaspersinitiativets arbejde efter de første to år for at beslutte sig for den fremtidige strategiske orientering, da det ikke var muligt præcist at forudse den fremtidige efterspørgsel, da Jaspersinitiativet begyndte. Selv om det generelle fokus i idéoplægget blev overført til aftalememorandummet fra 2006 (jf. **punkt 2 og 3**), blev visse aspekter i praksis udskudt. Et af disse aspekter var fokuseringen på at opbygge medlemsstaternes administrative kapacitet. Et andet aspekt var forpligtelsen til at gennemføre en vurdering efter to års drift.

24. Det overordnede strategiske mål for Jaspersinitiativet som beskrevet i aftalememorandummet fra 2006 var at hjælpe de støttemodtagende medlemsstater med at forberede og forelægge projekter af høj kvalitet til tilskudsfinansiering under strukturfondene og Samhørighedsfonden. Jaspersinitiativet havde desuden som mål at fremskynde absorptionen af de disponible EU-midler. Begge mål - kvalitetsforbedring og absorption - var også gældende for programperioden 2014-2020.

Idéoplægget indeholdt et groft skøn over det forventede antal ansøgninger vedrørende store projekter pr. år, men der blev ikke gennemført nogen egentlig behovsvurdering, før Jaspersinitiativet blev iværksat for programperioden 2007-2013. Med henblik på programperioden 2014-2020 samarbejdede Kommissionen derimod med Jaspersinitiativet om at gennemføre en formel behovsvurdering, før initiativet fik forlænget sit mandat og blev åbnet for samtlige medlemsstater (jf. **punkt 3**). Vi konstaterede imidlertid, at denne behovsvurdering var overoptimistisk (jf. **punkt 52** og **punkt 87-90**).

---

<sup>16</sup> Cypern, Den Tjekkiske Republik, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien samt tiltrædelseslandene Bulgarien, Kroatien og Rumænien. Grækenland, Spanien og Portugal blev nævnt i idéoplægget fra 2005, men ikke medtaget i aftalememorandummet fra 2006. Bistanden til Grækenland startede i 2013 (uden ændringer i aftalememorandummet fra 2006).

25. Jaspersinitiativets endelige målsætning - at hjælpe medlemsstaterne med at få mest muligt ud af den støtte, der er til rådighed under strukturfondene og Samhørighedsfonden - er klar. De to hovedmål, der blev fastsat for Jaspersinitiativet i de to programperioder, var imidlertid ikke klare eller specifikke nok. Målet om at forbedre projektkvaliteten ved hjælp af initiativet var ikke defineret præcist, og målet om at forbedre absorptionen af EU-midler<sup>17</sup> var vagt. Desuden var disse to hovedmål delvis i konflikt med hinanden. Forbedring af et projekt kan f.eks. medføre yderligere forsinkelser og derved forringe absorptionen (jf. også **punkt 96**). Hovedmålene udgjorde således et utilfredsstillende grundlag for vurdering af initiativets effektivitet.

26. Kommissionen angav ikke, på hvilket grundlag den ville bedømme, om Jaspersinitiativets hovedmål var nået, og hvordan. At øge den administrative kapacitet - hvilket burde bidrage til at forbedre både projektkvaliteten og absorptionen - blev for eksempel fastsat som et mål i idéoplægget, men det blev ikke overført til aftalememorandummet for programperioden 2007-2013. Det blev først indarbejdet i den partnerskabsrammeaftale, der dækker programperioden 2014-2020, uden nogen henvisning til specifikke mål. Det medførte, at der ikke var nogen specifikke mål for dette i nogen af perioderne. En stigning i den administrative kapacitet blev i stedet defineret som en langsigtet effekt. Dette forårsagede følgende problemer:

27. At øge den administrative kapacitet er i sagens natur et mål, der skal følges op på over tid: Når en medlemsstats administrative kapacitet på et bestemt område er blevet øget til det ønskede niveau, falder behovet for kapacitetsopbygningsforanstaltninger. I et sådant tilfælde ville vi forvente, at der var fastsat tematiske mål, hvis opfyldelse klart indikerede, at visse kapacitetsopbygningsforanstaltninger ikke længere var nødvendige. Hverken Kommissionen eller Jaspersinitiativet opstillede imidlertid specifikke mål vedrørende kapacitetsopbygning.

---

<sup>17</sup> Bedre absorption betyder generelt, at EU-midlerne bruges tidligere og hurtigere.

### **De vigtigste interessenters roller og ansvarsopgaver var ikke defineret klart nok**

28. Jaspersinitiativets arbejde finansieres hovedsagelig af Kommissionen og gennemføres af EIB på anmodning af medlemsstaterne. Jaspersinitiativets og dets vigtigste interessenters roller og ansvarsopgaver<sup>18</sup> blev ikke defineret klart i nogen af de to programperioder, heller ikke i de formelle aftaler mellem Kommissionen og EIB, f.eks. de årlige bidragsaftaler.

29. Det eneste sted, vi så bevis på formelle samarbejdsordninger, var mellem Jaspersinitiativet og medlemsstaterne<sup>19</sup>. Disse ordninger var dog af generel karakter og begrænset til projektopgaver.

Ud over aftaler om individuelle opgaver (projektbeskrivelser), hvor sådanne eksisterede, fik vi ikke forelagt bevis for nogen formelle institutionelle ordninger vedrørende rådgivningsmæssig bistand til horisontal eller strategisk rådgivning eller kapacitetsopbygningsaktiviteter. Vi så heller ikke bevis for nogen krav om, at medlemsstaterne skulle dokumentere, om der var gjort god brug af Jaspersinitiativets rådgivning (herunder bistand til mindre projekter).

30. Samarbejdsordningerne vedrørende projekter var endvidere ikke tilstrækkelig omfattende, og det medførte, at der blev udviklet praksis, som ikke altid var i overensstemmelse med Jaspersinitiativets mål. De nationale myndigheder i Polen havde f.eks. systematisk besluttet først at involvere Jaspersinitiativet, når store projekter allerede var godkendt på nationalt plan. Dette gik imod hensigten med Jaspersinitiativet, som bør involveres så tidligt som muligt i projektplanlægningen.

31. Jaspersinitiativet havde heller ingen klart formaliserede samarbejdsordninger med Kommissionen. Navnlig blev der ikke indført nogen bestemmelser vedrørende rapportering om resultaterne af Jaspersinitiativets opgaver før 2008, to år efter initiativet begyndte.

---

<sup>18</sup> De støttemodtagende medlemsstater, Kommissionen, EIB og EBRD, hvoraf sidstnævnte ikke var omfattet af vores revisionsarbejde på grund af sit relativt begrænsede bidrag.

<sup>19</sup> Indført for Kroatien i 2012, for Malta i 2006, for Polen i 2006 og for Rumænien i 2008.

Rapporteringen blev foretaget i form af en meddelelse om afsluttet aktion (ACN-meddelelse), et standardresumé af det arbejde, som Jaspersinitiativet havde udført på et projekt, med anbefalinger til de nationale myndigheder efter behov. Fra og med 2008 udarbejdede Jaspersinitiativet en ACN-meddelelse, hver gang en opgave var afsluttet. Medlemsstaterne var forpligtede til at vedlægge den, når de indgav et ansøgningskema til Kommissionen vedrørende et stort projekt, således at Kommissionen kunne bruge den til sit eget vurderingsarbejde.

32. Uklare forventninger og ukoordineret kommunikation samt manglende klarhed om, hvordan der skulle samarbejdes med Jaspersinitiativet, havde fremkaldt kritik fra de nationale myndigheder i to af de fire besøgte medlemsstater<sup>20</sup>. Efter vores mening er Kommissionen i praksis en kunde af Jaspersinitiativet. Ifølge Jaspersinitiativet og Kommissionen er det imidlertid kun medlemsstaterne, der er Jaspersinitiativets kunder, eftersom det udelukkende udfører arbejde på deres anmodning - hvis man ser bort fra PSA-vurderingen, der blev indført i 2015 (jf. **punkt 35**).

33. Også EIB kan betragtes som en indirekte kunde af Jaspersinitiativet. I 2006 fastlagde EIB sine egne supplerende institutionelle mål for Jaspersinitiativet. Blandt målene var en forøgelse af udlånsmulighederne og et tættere forhold til de nationale myndigheder<sup>21</sup>. I programperioden 2014-2020 forventede EIB igen at udnytte de øgede udlånsmuligheder, der udsprang af Jaspersinitiativet, ved at udlåne 10 milliarder euro til Jaspersstøttede projekter, samme beløb som i programperioden 2007-2013<sup>22</sup>. På grund af manglende revisionsbeføjelser (jf. **punkt 15**) vurderede vi ikke, om de udlånsrelaterede fordele indebar, at EIB's bidrag til Jaspersinitiativet var nyttigt. Vi efterprøvede heller ikke, om der blev gjort nok for at mindske risikoen for utilstrækkelig upartiskhed mellem Jaspersinitiativets rådgivningsarbejde og EIB's udlånsaktiviteter.

---

<sup>20</sup> Polen og Kroatien.

<sup>21</sup> EIB's forretningsplan 2006-2008 af januar 2006, godkendt af EIB's bestyrelse.

<sup>22</sup> Ifølge et internt notat fra Jaspersinitiativet til EIB's bestyrelse den 22.4.2014.



34. Jaspersinitiativet holdt sig generelt til sin egen rolle, som ikke omfatter udarbejdelse af projektdokumentation såsom cost-benefit-analyser og udbudsdokumenter. Men i et begrænset antal tilfælde (3 ud af 20 reviderede store projekter) konstaterede vi, at medlemsstaterne havde anmodet Jaspersinitiativet om at gøre en undtagelse, og at det havde indvilliget. Dermed havde det gratis givet medlemsstaterne konsulentrådgivning ved at ansætte og betale eksterne konsulenter.

35. Da Kommissionen indførte PSA-vurderingen i 2015 (jf. også **punkt 53**), holdt den op med at kræve, at ACN-meddelelser skulle indsendes sammen med ansøgninger vedrørende store projekter. Jaspersinitiativet havde imidlertid ikke indarbejdet denne ændring i sine samarbejdsordninger med medlemsstaterne og fortsatte med at kræve, at de skulle indsende en ACN-meddelelse med hver ansøgning vedrørende et stort projekt. Efter vores mening var det god praksis, at Jaspersinitiativet fortsatte med at kræve en ACN-meddelelse: ACN-meddelelsen har et bredere omfang end PSA-vurderingen. Under vores revision begyndte Kommissionen igen at bruge ACN-meddelelser.

36. Jaspersinitiativet skulle også have skabt fordele for Kommissionen ved at reducere dens behov for eksterne konsulenter til at udføre arbejde til støtte for dens vurderingsprocedurer. Vi konstaterede imidlertid, at Kommissionen undertiden havde undladt at udnytte denne mulighed. Vi konstaterede, at i forbindelse med omkring 7 % af de godkendte store projekter for programperioden 2007-2013, der havde modtaget bistand fra Jaspersinitiativet, havde Kommissionen brugt eksterne konsulentfirmaer til at udføre arbejde, som til en vis grad overlappede med arbejde, der allerede var udført af Jaspersinitiativet.

#### **I mange tilfælde målrettede Jaspersinitiativet ikke sin bistand tilstrækkeligt**

37. Prioriteterne for Jaspersinitiativets bistand var baseret på medlemsstaternes ønsker, som burde være i overensstemmelse med EU's samhørighedspolitik. Jaspersinitiativet selv fastsatte ikke særlige prioriterede områder for sin bistand til medlemsstaterne. Både idéoplægget fra 2005 og Jaspersinitiativets interne kvalitetshåndbog, der først blev indført i 2010, fastslår, at Kommissionen skal høres om udvælgelsen af alle individuelle eller horisontale opgaver, inden styrelseskomitéen kan godkende Jaspersinitiativets nationale

handlingsplaner. Disse handlingsplaner var af strategisk betydning: De definerede omfanget af og grænserne for de aktiviteter, som Jaspersinitiativet var i stand til at udføre i medlemsstaterne. I programperioden 2007-2013 blev Kommissionen imidlertid ikke altid hørt i forbindelse med mindre projekter og horisontale opgaver.

38. Indførelsen af flerårige rullende handlingsplaner for Jaspersinitiativet i programperioden 2014-2020 førte til en mindre nøjagtig planlægning og endnu mindre hyppige høringer af Kommissionen, hvilket reducerede deres strategiske værdi. I virkeligheden accepterede Jaspersinitiativet næsten alle anmodninger (98 %) om individuelle og horisontale opgaver indgivet af medlemsstaterne i begge programperioder. Nærmere detaljer fremgår af **tabel 2**.

**Tabel 2 - Oversigt over opgaver, der blev afvist af Jaspersinitiativet i programperioderne 2007-2013 og 2014-2020**

Opgavetype	2007-2013			2014-2020			Samlet		
	Alle	afvist	%	Alle	afvist	%	Alle	afvist	%
Store projekter	916	31	3 %	367	0	0 %	1283	31	2 %
Mindre projekter	231	4	2 %	71	0	0 %	302	4	1 %
Horisontal støtte	221	1	0 %	144	1	1 %	365	2	1 %
	<b>1368</b>	<b>36</b>	<b>3 %</b>	<b>582</b>	<b>1</b>	<b>0 %</b>	<b>1950</b>	<b>37</b>	<b>2 %</b>

*Note:* Principielt kan anmodninger om kapacitetsopbygningsopgaver, PSA-vurderinger og IQR-kontroller ikke afvises.

Afvist - en officiel opgaveanmodning afslået af Jaspersinitiativet.

*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på et udtræk fra Jaspersinitiativets database (pr. december 2016).

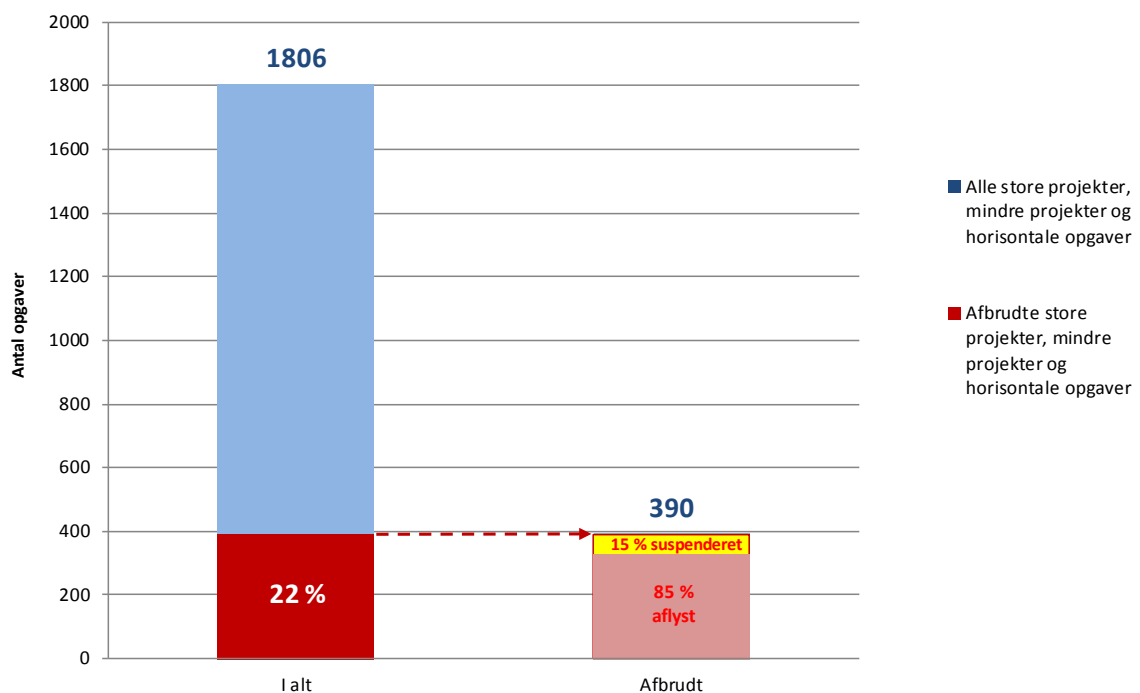
39. Mellem 2006 og udgangen af 2015<sup>23</sup> blev omkring 22 % af alle individuelle (store og mindre projekter) og horisontale opgaver afbrudt. Af disse blev 85 % aflyst, og de resterende 15 % blev suspenderet<sup>24</sup>. Nærmere detaljer fremgår af **figur 3**. Arbejdet med disse afbrudte opgaver udgjorde omkring 8 % af den samlede arbejdstid for Jaspersinitiativets ansatte i

<sup>23</sup> Jaspersinitiativet udleverede ikke oplysninger om den samlede arbejdstid for Jaspersinitiativets ansatte i 2016.

<sup>24</sup> Annulleringer eller suspenderinger fandt ofte sted, fordi der ikke længere blev anmodet om EU-medfinansiering til de tilknyttede projekter. Der var også flere tilfælde, hvor projekter blev droppet, fordi de var blevet opdelt i mindre projekter.

løbet af denne periode<sup>25</sup>. Aflysninger kan finde sted af mange årsager, bl.a. når store projekter bliver reduceret til mindre projekter eller helt opgivet. Efter vores mening tyder den høje forekomst af afbrudte opgaver imidlertid på dårlig målretning.

**Figur 3 - Oversigt over annullerede og suspenderede opgaver (store projekter, mindre projekter og horisontal støtte) mellem 2006 og udgangen af 2015**



*Note:* Afbrudte opgaver - suspenderede og annullerede opgaver:  
 Suspenderet - en opgave stillet i bero af en medlemsstat eller Jaspersinitiativet.  
 Annulleret - en opgave annulleret af en medlemsstat.

*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på et udtræk fra Jaspersinitiativets database (pr. december 2016).

40. Vi konstaterede, at Kommissionen i sidste ende ikke godkendte 14 % af de store projekter, som medlemsstaterne i programperioden 2007-2013 søgte om EU-

<sup>25</sup> Baseret på Jaspersinitiativets faktiske omkostninger 2006-2015 (jf. **tabel 1**), der hovedsagelig består af personalerelaterede omkostninger, beregnede vi, at værdien af arbejdstiden i forbindelse med afbrudte opgaver var på op til 20 millioner euro.

medfinansiering til. Baseret på oplysningerne i Kommissionens database bemærkede vi med tilfredshed, at de fleste af de ikke-godkendte store projekter (omkring 95 %) ikke havde modtaget bistand fra Jaspersinitiativet. Årsagerne var mangfoldige: Projekter blev reduceret eller opdelt eller på grund af forsinkelser sat i bero for at muliggøre en gennemførelse i den næste støtteberettigelsesperiode. Mindre hyppigt forekom det, at Kommissionen afviste projekterne, eller at medlemsstaterne annullerede dem.

41. Vi konstaterede endvidere, at Jaspersinitiativet begyndte at yde støtte til forsinkede store projekter, som skulle overføres fra den foregående programperiode (faseinddelte projekter). Det havde iværksat 59 opgaver af denne type inden udgangen af 2015<sup>26</sup>. Dette gik imod Jaspersinitiativets hovedprioritet, som er at udvikle nye store projekter ved at yde traditionel rådgivningsbistand.

42. Vi observerede også, at Jaspersinitiativet yderligere opfordrede medlemsstaterne til at udvide anvendelsen af dets bistand til horisontale opgaver og projekter i gennemførelsesfasen.

43. Det fremgik bl.a. af den midtvejsevaluering af Jaspersinitiativet, der blev udført på vegne af Kommissionen i december 2012, at initiativet burde forbedre sin strategiske tilgang og styrke formaliseringen af sine samarbejdsordninger med Kommissionen. Vi bemærkede, at de underliggende forhold stadig skabte problemer i programperioden 2014-2020.

#### **Der var betydelige svagheder i oprettelsen af den nye IQR-funktion med henblik på programperioden 2014-2020**

44. I november 2013 udpegede Kommissionen Jaspersinitiativet som en uafhængig ekspert inden for rammerne af sin strategi for teknisk bistand i programperioden 2014-2020<sup>27</sup>. Det

---

<sup>26</sup> Ved udgangen af 2016 var 58 af disse opgaver afsluttet.

<sup>27</sup> Strategien for teknisk bistand i programperioden 2014-2020 vedtaget af GD REGIO den 11. november 2013.

skete uden nogen forudgående formel evalueringsproces. Med henblik på at varetage denne rolle begyndte Jaspersinitiativet at udføre IQR-kontroller i 2014 efter aftale med EIB (det afsluttede sin første IQR-rapport i 2016). Kommissionen og Jaspersinitiativet anbefaler navnlig, at IQR-kontroller anvendes til store projekter, der allerede har modtaget rådgivningsbistand fra Jaspersinitiativet, men de kan også anvendes til store projekter, der ikke tidligere har modtaget en sådan bistand.

45. IQR-kontrol er en meget vigtig ny Jaspersfunktion, som Kommissionen ønskede, at medlemsstaterne skulle bruge til vurdering af store projekter. Vi ville derfor have forventet, at der formelt var vedtaget interne kvalitetsprocedurer. I oktober 2017 var der imidlertid ikke vedtaget procedurer for Jaspersinitiativets IQR-processer. Det eneste dokument, der forelå, var et udkast til en IQR-procedurehåndbog. I oktober 2017 havde Jaspersinitiativet udstedt otte IQR-rapporter, som førte til, at Kommissionen automatisk godkendte de pågældende store projekter.

46. For at sikre, at IQR-kontrollerne er upartiske, kræver Kommissionen, at de udføres i fuld funktionel uafhængighed af Jaspersinitiativets rådgivningstjenester. Det var meningen, at den fysiske adskillelse af rådgivningsafdelingerne og IQR-afdelingen skulle sikre dette. Udkastet til IQR-procedurehåndbogen var det vigtigste dokument, vi fik forevist med relation til IQR-procedurerne. Det indeholdt en række bestemmelser, der potentielt kunne undergrave IQR-tjenestens funktionelle uafhængighed.

47. Kommissionens Interne Revisionstjeneste rapporterer, at GD REGIO's kvalitetskontrol ikke i tilstrækkeligt omfang har behandlet spørgsmålene om potentielle interessekonflikter mellem Jaspersinitiativets rådgivningsafdelinger og dets IQR-afdeling. Den Interne Revisionstjeneste anbefaler, at GD REGIO analyserer de faktiske og opfattede interessekonflikter mellem rådgivningsafdelingerne og IQR-afdelingen og træffer afhjælpende foranstaltninger, hvor det er nødvendigt.

48. Vi bemærkede også, at den samme direktør var ansvarlig for at godkende både IQR-afdelingens og rådgivningsafdelingernes arbejde. Dette svækkede IQR-afdelingens uafhængighed yderligere.

49. IQR-kontrollerne er en afgørende del af Kommissionens proces for godkendelse af store projekter. Kravene til, hvad en IQR-kontrol skal omfatte, er fastsat i sekundær lovgivning. Kommissionen leverede imidlertid ingen direkte input til den procedurehåndbog, der bestemmer, hvordan IQR-kontrollerne udføres. Jaspersinitiativet havde heller ikke underskrevet nogen samarbejdsaftaler om IQR-kontroller med Kommissionen.

50. IQR-proceduren adskiller sig fra rådgivningsproceduren derved, at det er op til Kommissionen at påvise en alvorlig mangel i en IQR-rapport, som den er uenig med. Efter vores mening er dette vanskeligt for Kommissionen, idet den ikke længere har adgang til den underliggende dokumentation. Medmindre Kommissionen påviser en sådan mangel, accepteres IQR-rapporten automatisk efter tre måneder. I dette scenario træffes Kommissionens afgørelser om at godkende store projekter i praksis af Jaspersinitiativet, som er ansvarligt for IQR-kontrollen.

51. På tidspunktet for vores revision havde Jaspersinitiativet udarbejdet standardiserede samarbejdsordninger vedrørende IQR-kontroller med alle medlemsstater, men ikke alle medlemsstater havde underskrevet aftalerne om dem. Ved udgangen af 2016 havde ni medlemsstater underskrevet aftalerne, men det gjaldt ikke Rumænien<sup>28</sup>, Tjekkiet og Italien, som var blandt de medlemsstater, der forventedes at forelægge flest store projekter.

52. Som nævnt i punkt 87 og 90 var det forventede antal store projekter i programperioden 2014-2020 og tidsperspektivet for deres forelæggelse alt for optimistisk. På samme vis konstaterede vi, at forventningerne til medlemsstaternes brug af IQR-proceduren var for høje. I december 2013 forventede Kommissionen, at hovedparten af de største modtagere under samhørighedspolitikken ville anvende IQR-proceduren. I juli 2015 vurderede Jaspersinitiativet, at ca. 50 % af alle store projekter ville gå igennem IQR-proceduren. Initiativet vurderede specifikt, at det ville gælde 20 projekter i 2015, 70 i 2016 og 66 i 2017. Faktisk havde Jaspersinitiativet ved udgangen af 2016 kun udstedt tre IQR-rapporter om

---

<sup>28</sup> Aftalen om samarbejdsordningen med Rumænien blev underskrevet den 27. april 2017.

store projekter, som alle allerede havde modtaget rådgivningsbistand fra Jaspersinitiativet (herunder udstedelse af en ACN-meddelelse).

53. Kommissionen havde fra begyndelsen til hensigt, at alle store projekter, der ikke anvendte IQR-proceduren, skulle indgives direkte til Kommissionen og derefter gennemgå PSA-proceduren<sup>29</sup>.

Kommissionen underskrev ikke nogen aftaler med Jaspersinitiativet om samarbejdsordninger eller metoder til brug i forbindelse med PSA-proceduren. Jaspersinitiativet var i stand til at forpligte sig til en maksimal varighed af PSA-proceduren på 20 arbejdsdage. Ved udgangen af 2016 havde Jaspersinitiativet gennemført 28 PSA-opgaver (heraf 24 vedrørende Polen), mens dets eget tidligere skøn lød på 90 PSA-opgaver.

***Jaspersinitiativet havde en effekt på projektkvaliteten, men kunne ikke påvirke absorptionen***

54. Vi forsøgte at afgøre, om Jaspersinitiativet havde opfyldt sine overordnede mål om at øge projekternes kvalitet og fremskynde Kommissionens eller de nationale myndigheders godkendelse af dem. Opfyldelse af disse mål bør føre til øget økonomisk og social samhørighed og øget absorption af EU-midler.

**Jaspersinitiativets generelt omfattende bistand bidrog til bedre projektdokumentation og hurtigere godkendelse af projekter**

55. Jo tidligere Jaspersinitiativet involveres, desto større effekt har det i almindelighed. Vi undersøgte ACN-meddelelserne om alle de 343 opgaver vedrørende store projekter, der var gennemført i de fire medlemsstater, vi besøgte. I forbindelse med denne undersøgelse så vi på de forskellige faser, hvor Jaspersinitiativets første involvering fandt sted (jf. **tekstboks 1**).

---

<sup>29</sup> Under PSA-proceduren udfører Jaspersinitiativet en stor del af vurderingsarbejdet vedrørende store projekter på vegne af Kommissionen for at give Kommissionen mulighed for at træffe sin afgørelse.

### **Tekstboks 1 - De forskellige faser, hvor Jaspersinitiativet kan involveres**

1. Idéfase: Behovene identificeres og prioriteres.
2. Forundersøgelsesfase: Der foreslås mulige løsninger til de behov, der er identificeret i den foregående fase.
3. Feasibilityundersøgelsesfase: Der vælges en løsning til de identificerede behov. Støttemodtageren identificerer en række muligheder for en investering, der kan imødekomme disse behov, og angiver de centrale elementer og sandsynlige omkostninger for hver mulighed. Efter vores mening er dette den sidste fase, hvor Jaspersinitiativet kan opnå en relativt stor effekt på projektet ved at involvere sig.
4. Ansøgningsfase: Projektets detaljer fastlægges ud fra feasibilityundersøgelsen. Støttemodtageren udarbejder en komplet projektansøgning og beder Jaspersinitiativet om at vurdere eller gennemgå den, inden den forelægges for forvaltningsmyndigheden eller Kommissionen.
5. Gennemførelsesfase: Den fysiske gennemførelse af projektet. Følger normalt, efter at projektet er blevet godkendt af forvaltningsmyndigheden eller Kommissionen.

56. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativet hovedsagelig var blevet involveret i projekternes forundersøgelsesfase (15 %) og feasibilityundersøgelsesfase (52 %). Under revisionen udtalte de nationale myndigheder og støttemodtagerne i forbindelse med de reviderede Jaspersopgaver - bortset fra dem, vi undersøgte i Malta - at Jaspersinitiativet generelt var blevet involveret tilpas tidligt i projektudviklingsprocessen.

57. I vores analyse af Jaspersinitiativets aktiviteter identificerede vi 13 områder, hvor Jaspersinitiativet tilbyder bistand<sup>30</sup>. Da vi undersøgte ACN-meddelelserne om alle de 343 opgaver vedrørende store projekter, der var gennemført i de fire besøgte medlemsstater, konstaterede vi, at Jaspersinitiativet oftest havde ydet bistand inden for følgende fem

---

<sup>30</sup> Blandt de 13 bistandsområder er: Cost-benefit-analyser, konkurrence og statsstøtte, indkøb, projektomkostningsvurderinger, risiko- og følsomhedsanalyser, projektgennemførelse og -strukturer, feasibilityundersøgelser, miljøspørgsmål, finansieringsspørgsmål og projektansøgningskemaer.



områder (rangeret efter hyppighed i faldende rækkefølge): feasibilityundersøgelser, projektansøgningskemaer, cost-benefit-analyser, miljøspørgsmål og finansieringsspørgsmål. Vi bemærkede, at Jaspersinitiativet ifølge sine egne interne procedurer kun kan tilbyde begrænset rådgivning inden for bestemte områder (f.eks. indkøb). Vi konstaterede også, at medlemsstaterne satte grænser for, hvad Jaspersinitiativet kunne gøre med hensyn til statsstøtte: Malta har for eksempel et specifikt organ, der beskæftiger sig med statsstøtte, så dette område var næsten aldrig blevet behandlet af Jaspersinitiativet på Malta.

58. I den stikprøve på 20 store projekter, som vi reviderede (jf. **bilag II**), bestod Jaspersinitiativets bistand som oftest i gennemgang af ansøgningskemaer, kontrol af overordnede forslag og feasibilityundersøgelser, udførelse af cost-benefit-analyser og behandling af miljøspørgsmål. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativets bistand generelt var omfattende og bidrog til kvaliteten af projektdokumentationen. Dette afspejlede Jaspersinitiativets politik om at yde bistand på tværs af flere områder, uanset hvornår det bliver involveret. Denne iagttagelse blev bekræftet af opgavernes støttemodtagere og af både Kroatiens og Polens overordnede revisionsorganer under de koordinerede revisioner. Desuden bemærkede vi, at de fleste af de reviderede opgavernes støttemodtagere havde modtaget bistand fra eksterne konsulentfirmaer, bl.a. på områder, hvor Jaspersinitiativet hyppigt ydede rådgivning.

59. I vores revisionsstikprøve på 20 store projekter (jf. **bilag II**) konstaterede vi, at Jaspersopgaverne generelt havde tendens til at vare længere, når Jaspersinitiativet var blevet involveret i en tidlig fase af projektet. Vejsektoren var en undtagelse: Her varede de opgaver, hvor Jaspersinitiativet var blevet involveret senere - i projektansøgningsfasen - længere (i gennemsnit 1 688 dage) end de opgaver, hvor det var blevet involveret tidligere - i feasibilityundersøgelsesfasen (834 dage).

60. Det må forventes, at opgaver varer længere i de tilfælde, hvor Jaspersinitiativet involveres tidligere. Dette bør imidlertid føre til en reduktion af den tid, der er nødvendig for, at Kommissionen kan godkende projektet. Vi konstaterede, at de projekter i vores stikprøve, hvor Jaspersinitiativet var blevet involveret i ansøgningsfasen, var 207 dage om at blive godkendt af Kommissionen, mens godkendelsestiden for de projekter, hvor

Jaspersinitiativet var blevet involveret tidligere, nemlig i feasibilityundersøgelsesfasen, var 205 dage om det: Der var således praktisk taget intet fald i godkendelsestiden. I de tilfælde, hvor Jaspersinitiativet var blevet involveret i forundersøgelsesfasen, faldt godkendelsestiden mere væsentligt til 183 dage.

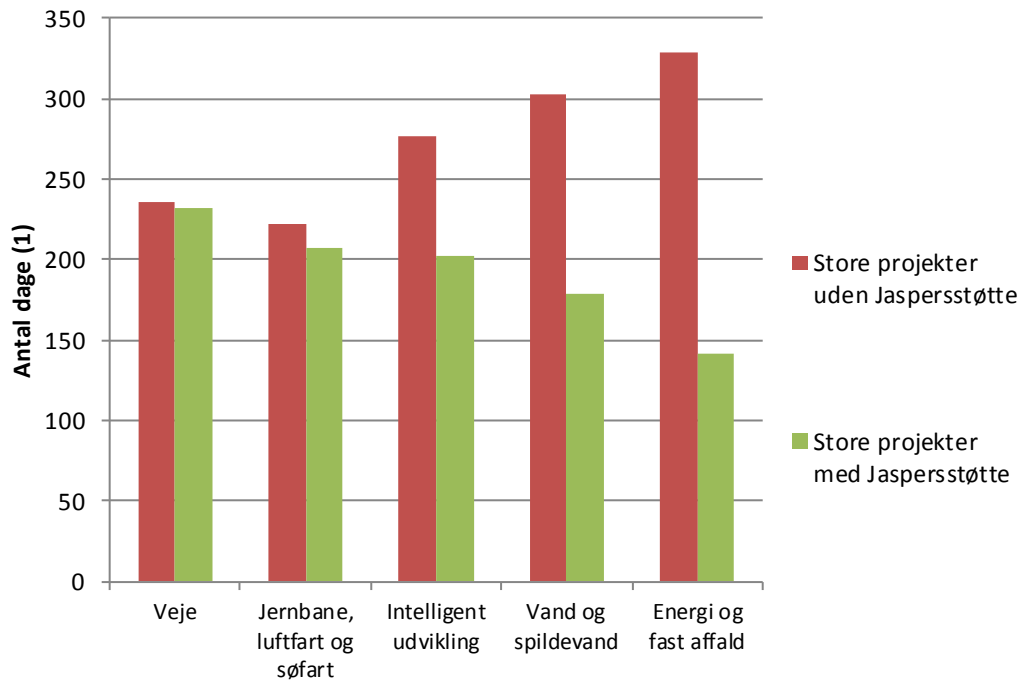
61. Blandt de fire medlemsstater, vi besøgte, havde de Jaspersstøttede store projekter på Malta opnået de hurtigste afgørelser fra Kommissionen (i gennemsnit 126 dage). Alle de store projekter, vi reviderede på Malta, havde modtaget bistand fra Jaspersinitiativet, og i modsætning til i de øvrige tre medlemsstater, vi besøgte, var nogle af dem uformelt blevet gennemgået af Kommissionen, før ansøgningerne blev indgivet officielt. Blandt de støttede store projekter i vores stikprøve tog det længst tid for projekterne i Kroatien at opnå en afgørelse fra Kommissionen (281 dage).

62. Baseret på oplysningerne i Kommissionens og Jaspersinitiativets databaser om alle de store projekter, der blev godkendt i programperioden 2007-2013, vurderede vi, om de store projekter, der havde modtaget bistand fra Jaspersinitiativet, var blevet godkendt hurtigere af Kommissionen. Vi konstaterede, at afgørelserne om de store projekter, der havde modtaget bistand fra Jaspersinitiativet, i gennemsnit var blevet udstedt 22 % hurtigere end afgørelserne om de projekter, der ikke havde modtaget en sådan bistand<sup>31</sup>. Denne iagttagelse blev bekræftet af de overordnede revisionsorganer i Kroatien og Polen under de koordinerede revisioner. Denne effekt var mest synlig inden for energisektoren og sektoren for fast affald (jf. *figur 4*).

---

<sup>31</sup> Store projekter støttet af Jaspersinitiativet krævede i gennemsnit 198 dage (med afbrydelser fratrukket), mens det tog 255 dage for ikke-støttede store projekter.

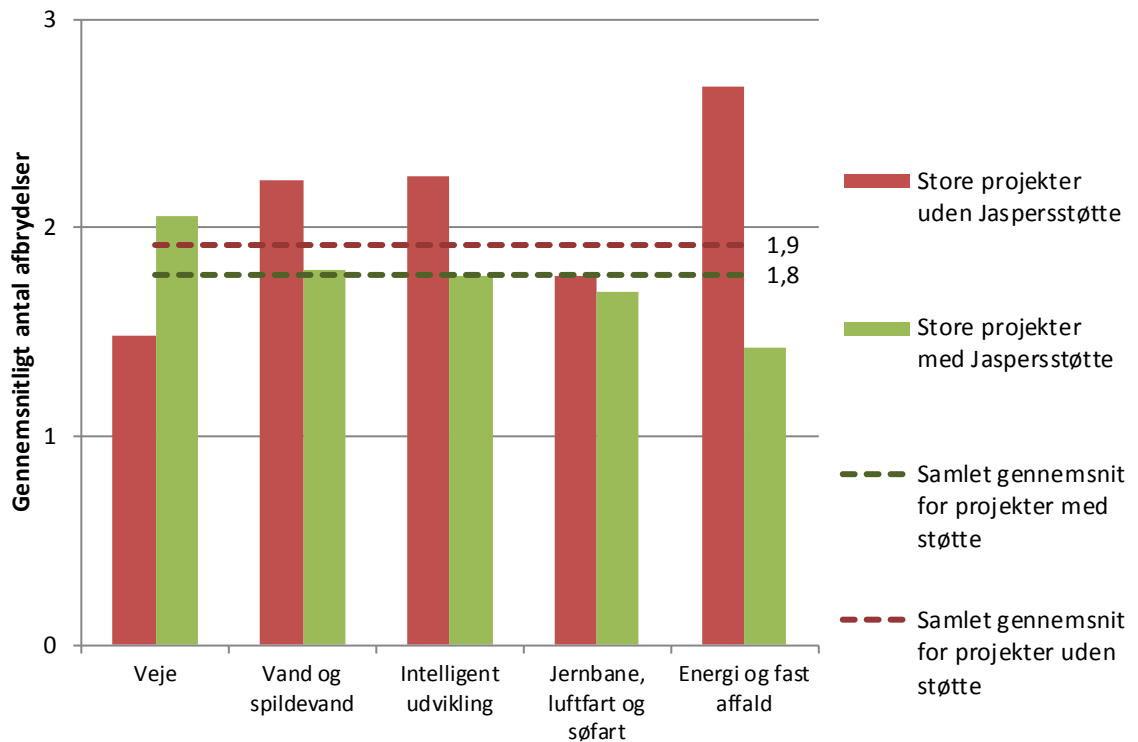
**Figur 4 - Kommissionens tidsforbrug i forbindelse med vedtagelse af afgørelser om store projekter i programperioden 2007-2013 (efter sektor)**



<sup>1</sup> Forløbne dage med afbrydelser fratrukket.

Kilde: Revisionsrettens analyse af Kommissionens SFC-database (pr. 6. april 2017).

63. Vi ville have forventet, at Jaspersinitiativets bistand bidrog til kvaliteten af projektansøgningerne og dermed reducerede Kommissionens behov for at afbryde dem under godkendelsesproceduren. I programperioden 2007-2013 var dette faktisk tilfældet i alle sektorer undtagen vejsektoren, hvor billedet var så negativt, at det gennemsnitlige antal afbrydelser for støttede og ikke-støttede projekter på tværs af alle sektorer endte på næsten samme niveau. **Figur 5** indeholder nærmere oplysninger.

**Figur 5 - Det gennemsnitlige antal afbrydelser i programperioden 2007-2013**

*Kilde:* Revisionsrettens analyse af Kommissionens SFC-database (pr. 6. april 2017).

64. I programperioden 2007-2013 var godkendelsesproceduren for støttede projekter generelt hurtigere end for ikke-støttede projekter, men Kommissionen godkendte kun ca. 15 % (76 ud af 513) af de støttede store projekter og 7 % (31 ud af 463) af de ikke-støttede store projekter inden for fristen på 90 dage efter modtagelsen af projektansøgningen<sup>32</sup>. I forbindelse med de støttede store projekter overskred Kommissionen sin 90-dages frist med i gennemsnit 198 dage. Når der er taget hensyn til afbrydelser, viser det sig, at Kommissionen i gennemsnit traf sin afgørelse næsten et år (342 dage) efter et stort projekts forelæggelsesdato.

<sup>32</sup> For programperioden 2007-2013: Artikel 41, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006. For programperioden 2014-2020: Artikel 102, stk. 1 og 2, i forordning (EU) nr. 1303/2013.

65. En yderligere planlagt fordel ved ACN-meddelelserne var, at de skulle bidrage til at strømline ansøgningsprocessen for store projekter: Hvis Jaspersinitiativet ikke gjorde opmærksom på større problemer i sin ACN-meddelelse, ville Kommissionen kunne bruge den som del af en hurtigere "fast-track"-godkendelsesprocedure. Samlet set blev proceduren kun brugt til 29 % af de store projekter, der havde modtaget støtte fra Jaspersinitiativet i programperioden 2007-2013 (jf. **tekstboks 2**).

**Tekstboks 2 - Fast-track-procedurens strømliningseffekt på ansøgningsprocessen vedrørende store projekter**

Vi undersøgte, hvilken effekt fast-track-proceduren med ACN-meddelelser havde på den tid, Kommissionen skulle bruge for at træffe afgørelse om store projekter støttet af Jaspersinitiativet. Vi konstaterede, at afgørelser under fast-track-proceduren i gennemsnit blev truffet omkring 35 % hurtigere end beslutninger, hvor fast-track-proceduren ikke blev anvendt.

66. Vedrørende programperioden 2014-2020 havde Kommissionen ved udgangen af 2016 vedtaget 17 afgørelser om nye store projekter under PSA-proceduren (jf. **punkt 53**), og en godkendelse havde i gennemsnit taget 111 dage<sup>33</sup>. Dette er en væsentlig forbedring sammenlignet med situationen i programperioden 2007-2013.

**Jaspersinitiativet havde generelt en effekt på kvaliteten af de store projekter, vi reviderede**

67. Vi analyserede effekten af Jaspersinitiativets rådgivningstjenester på kvaliteten af store projekter. Det gjorde vi ved at vurdere rådgivningstjenesternes indflydelse på store projekters planlagte omfang eller output, deres resultater eller effekt, deres omkostninger og deres frister for gennemførelse. I mere end halvdelen af vores reviderede projekter havde Jaspersinitiativet accepteret en anmodning fra medlemsstaten om først i ansøgningsfasen at gennemgå projektansøgningens dokumentation (jf. **punkt 55**). **Tabel 3** indeholder kvantificerede konklusioner for alle de store projekter, vi reviderede.

---

<sup>33</sup> Med afbrydelser fratrukket.

**Tabel 3 - Effekten af Jaspersinitiativets rådgivningstjenester på visse parametre med relation til kvaliteten af de reviderede store projekter**

Aspekt	Effekt under planlægning			
	ingen betydelig effekt		betydelig effekt	stikprøve af projekter <sup>1</sup>
	ingen effekt	begrænset effekt		
1 Projektets omfang/output	58%	26 %	16 %	19
2 Projektets omkostninger	35%	45 %	20 %	20
3 Projektets resultater/effekt	63%	32 %	5 %	19
4 Tidsperspektiv for projektgennemførelsen	95%	5 %	-	19

<sup>1</sup> Antallet af store projekter (ud af 20 i alt), der på tidspunktet for vores revision var tilstrækkelig fremskredne til, at vi kunne drage en konklusion.

*Note:*

Ingen effekt - intet bevis for forandringer som følge af Jaspersinitiativets indvirkning på de analyserede aspekter.

Moderat effekt - bevis for mindre forandringer som følge af Jaspersinitiativets indvirkning på de analyserede aspekter.

Betydelig effekt - tydeligt bevis for betydelige (konkrete) forandringer som følge af Jaspersinitiativets indvirkning på de analyserede aspekter.

*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på en undersøgelse af vores stikprøve af individuelle opgaver vedrørende store projekter.

68. Samlet set havde Jaspersinitiativet i de fleste tilfælde en effekt på mindst ét af de fire parametre, der havde relation til kvaliteten af de reviderede store projekter. Med hensyn til de reviderede store projekters planlagte omfang eller output konstaterede vi, at Jaspersinitiativet i de fleste tilfælde havde ringe eller ingen effekt. Der var dog også eksempler, hvor der blev opnået en betydelig effekt. Vi konstaterede også, at Jaspersbistand havde en effekt på de planlagte omkostninger i omkring to tredjedele af de store projekter, vi reviderede. I de fleste tilfælde konstaterede vi, at Jaspersinitiativet havde ringe eller ingen indflydelse på de reviderede store projekters planlagte resultater eller effekt. Der gives eksempler i **tekstboks 3**.

**Tekstboks 3 - Eksempler på Jaspersinitiativets henholdsvis betydelige og moderate effekt på to store projekter i Malta og Polen vedrørende deres planlagte omfang, output, omkostninger eller resultater**

I et projekt under Samhørighedsfonden på Malta vedrørende anlæggelse af national infrastruktur for stormberedskabet konstaterede vi, at bistanden fra Jaspersinitiativet havde medført en væsentlig revision af projektets udformning og omfang, herunder en reduktion af den planlagte genanvendelse af regnvand, hvis økonomiske begrundelse var svag. I stedet rådede Jaspersinitiativet projektplanlæggerne til at fokusere på infrastrukturer til oversvømmeshjælp i de mest udsatte områder. Dette førte til en stigning på omkring 11 % i målværdien for projektets planlagte output (med en øget kapacitet til opsamling af vand ved oversvømmelser). Derfor steg projektets resultatmålværdi, nemlig antallet af indbyggere, der var beskyttet mod oversvømmelser, med ca. 226 %. Den væsentlige revision af projektets udformning og omfang havde medført et fald i de planlagte projektomkostninger til 62,5 millioner euro. De maltesiske myndigheder havde oprindeligt angivet planlagte omkostninger på op til 70 millioner euro.

I et projekt under Samhørighedsfonden i Polen vedrørende opførelse af et spildevandsrensingsanlæg konstaterede vi, at bistanden fra Jaspersinitiativet havde en moderat effekt og førte til en udvidelse af det planlagte projektomfang til at omfatte moderniseringsarbejde med henblik på at forbedre drikkevandskvaliteten. Denne udvidelse øgede de planlagte projektoutput og -resultater. Desuden havde Jaspersinitiativet en moderat effekt på de planlagte projektomkostninger. Jaspersinitiativets rådgivning førte til en stigning på omkring 7,5 % i EU-finansieringen. Jaspersinitiativet rådgav også om, hvordan tilsynet med byggearbejdet i projektet kunne optimeres.

69. I de fleste tilfælde konstaterede vi, at Jaspersinitiativet ingen effekt havde på tidsperspektivet for gennemførelsen af de store projekter, vi reviderede (jf. **tabel 3**).

70. Vi undersøgte også, i hvilket omfang de planlagte parametre for projektkvalitet faktisk blev opfyldt. Med hensyn til de store projekter, der var tilstrækkelig fremskredne til, at vi kunne drage konklusioner, bemærkede vi, at målværdierne for de fleste outputindikatorer helt eller delvis var opnået. Kun 40 % af projekterne havde fuldt ud opnået deres resultater. I over halvdelen af projekterne var der omkostningsoverskridelser. De store projekter, vi reviderede, var i gennemsnit blevet forsinket 22 måneder i forhold til den oprindelige

afslutningsdato i tilskudsaftalen. Der gives nærmere oplysninger i **tabel 4**. Vi fandt intet bevis for, at disse forsinkelser eller omkostningsoverskridelser havde relation til Jaspersinput.

**Tabel 4 - Den faktiske opnåelse af målværdier for projektindikatorer knyttet til kvalitetsparametre**

Aspekt	Målværdierne for projektindikatorerne opnået?			stikprøve af projekter <sup>1</sup>
	nej	delvis	fuldt ud	
1 Projektets omfang/output	-	20 %	80 %	10
2 Projektets omkostninger	54 %	-	46 %	11
3 Projektets resultater/effekt	20 %	40 %	40 %	5
4 Tidsperspektiv for projektgennemførelsen	100 %	-	-	19

<sup>1</sup> Antallet af store projekter (ud af 20 i alt), der på tidspunktet for vores revision var tilstrækkelig fremskredne til, at vi kunne drage en konklusion.

*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på en undersøgelse af vores stikprøve af individuelle opgaver vedrørende store projekter.

71. Ud over vores stikprøve af reviderede store projekter reviderede vi i detaljer tre individuelle opgaver relateret til tre mindre projekter. Vi observerede ikke, at Jaspersinitiativet havde nogen væsentlig indflydelse på projekternes omfang, output, resultater, effekt, omkostninger eller gennemførelsesfrister i nogen af tilfældene bortset fra ét projekt i Kroatien. I dette tilfælde bidrog Jaspersinitiativets støtte til en produktiv anvendelse af det nye udstyr (og dermed til opnåelse af projektets planlagte produktivitet).

72. Det gjaldt for alle tre opgaver, at støttemodtagerne og de nationale myndigheder generelt havde fulgt Jaspersinitiativets rådgivning. Vi bemærkede dog, at der ikke var etableret passende ordninger, som gjorde det muligt for støttemodtagere, nationale myndigheder, Jaspersinitiativet og Kommissionen at udveksle oplysninger om, hvordan Jaspersinitiativets rådgivning til mindre projekter bedst kunne bruges. I alle de tre projekter, vi analyserede, var projektansøgningen til den relevante nationale myndighed ikke vedlagt en ACN-meddelelse, selv om Jaspersinitiativet havde udstedt en sådan.

73. Endelig vurderede vi, om store Jaspersstøttede projekter var mindre fejlbehæftede end projekter, der ikke havde modtaget støtte. For at gøre dette vendte vi tilbage til resultaterne



af den juridisk-kritiske revision, vi udførte i 2014 og 2015. Dette arbejde omfattede juridisk-kritisk revision af 68 store projekter fordelt på samtlige medlemsstater, hvoraf 34 var blevet støttet af Jaspersinitiativet, og 34 ikke var. Samlet set var Jaspersstøttede projekter sjældnere påvirket af fejl end projekter, der ikke havde fået støtte: (44 % af de støttede projekter og 56 % af de ikke-støttede projekter indeholdt fejl).

74. På tidspunktet for den juridisk-kritiske revision var 12 af disse 20 store projekter tilstrækkelig fremskredne til, at vi kunne undersøge, om målværdierne for deres output- og resultatindikatorer faktisk var nået. Vi konstaterede, at 50 % af indikatormålværdierne i de Jaspersstøttede projekter var nået, mens kun 25 % af indikatormålværdierne i de ikke-støttede projekter var nået.

#### **Jaspersinitiativet kunne ikke påvirke absorptionen af EU-midler i de reviderede projekter**

75. Vi forventede, at Jaspersinitiativet ville have øget absorptionen, navnlig ved at fremskynde Kommissionens afgørelse. På tidspunktet for vores revision var 19 af de 20 store projekter, vi reviderede, tilstrækkelig fremskredne til, at vi kunne undersøge, om Jaspersinitiativet havde haft en betydelig indvirkning på absorptionen af EU-midler. Men i de reviderede projekter fandt vi intet bevis for, at Jaspersinitiativet havde en sådan indvirkning.

76. Dette skyldtes primært, at der opstod forsinkelser på projektniveau (i gennemsnit havde der været 22 måneders forsinkelse i de store projekter, vi reviderede). Mere end en tredjedel af projekterne skulle delvis flyttes til den efterfølgende programperiode (jf. **punkt 41**).

77. En anden grund til den manglende effekt på absorptionen var fremgangsmåden ved anmeldelse af udgifter vedrørende store projekter. Omkostninger, der er berettiget til godtgørelse med EU-midler, anmeldes ("certificeres") til Kommissionen, som derefter udbetaler godtgørelsen til medlemsstaten. Fra begyndelsen af programperioden 2007-2013 til 2009 kunne medlemsstaterne først anmelde deres udgifter vedrørende store projekter,

når Kommissionen havde godkendt projekterne. Fra 2009<sup>34</sup> tillod lovgivningen imidlertid medlemsstaterne at anmelde udgifter, efter at et projekt var blevet godkendt på nationalt plan, men inden Kommissionen havde truffet afgørelse. I et sådant scenario har Jaspersinitiativets input ikke nogen indvirkning på absorptionen, da pengene vil blive brugt på sådanne projekter uanset Jaspersinitiativets bistand, medmindre Kommissionen afviser ansøgningen vedrørende det store projekt.

78. Mange af de store projekter, som vi reviderede, havde haft fordel af denne ordning: 53 % af de reviderede projekter anmeldte støtteberettigede udgifter til Kommissionen, inden den traf sin afgørelse. I disse tilfælde var intervallet mellem den første udgiftsanmeldelse og Kommissionens afgørelse i gennemsnit 23 måneder.

***Jaspersinitiativets effekt på medlemsstaternes administrative kapacitet havde endnu ikke ført til større uafhængighed af Jaspersbistand***

79. Vi forsøgte at afgøre, om Jaspersinitiativet havde opfyldt et andet af sine mål, nemlig at øge medlemsstaternes administrative kapacitet til at forberede, godkende og gennemføre projekter. Hvis dette mål var nået, burde det have ført til en situation, hvor medlemsstaterne anvendte den opnåede erfaring i forbindelse med senere projekter og programmeringsøvelser og dermed blev mindre afhængige af den tekniske bistand fra Kommissionen (herunder Jaspersinitiativet).

**Siden 2012 har Jaspersinitiativet øget sit fokus på at opbygge medlemsstaternes administrative kapacitet**

80. Ifølge Kommissionens idéoplæg fra 2005 skulle Jaspersinitiativet vurderes efter to år. Kommissionen betragtede det således som et overgangsredskab, der skulle bidrage til at

---

<sup>34</sup> Rådets forordning (EF) nr. 284/2009 af 7. april 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden, for så vidt angår visse bestemmelser om økonomisk forvaltning (EUT L 94 af 8.4.2009, s. 10).

udvikle medlemsstaternes administrative kapacitet til at forvalte EU-midler og forberede og gennemføre projekter i overensstemmelse med EU's krav. Idéoplægget forudsatte også, at Jaspersinitiativet i nogle tilfælde skulle give de pågældende medlemsstater anbefalinger til, hvordan de kunne styrke deres administrative kapacitet, f.eks. ved at oprette enheder med ansvar for projektgennemførelse. Indtil 2012 var der ikke andre dokumenter, der nærmere præciserede, hvilke foranstaltninger Jaspersinitiativet forventedes at tage med henblik på at opbygge medlemsstaternes administrative kapacitet.

81. Først efter at Kommissionen havde udgivet sin evalueringsrapport i 2012, udarbejdede Jaspersinitiativet en netværksplatform, der skulle supplere dets projektrådgivningsaktiviteter og øge støtten til medlemsstaternes arbejde med at forbedre deres administrative kapacitet. Den skulle gøre dette ved at implementere vidensdeling og målrettede kapacitetsopbygningsaktiviteter samt fremme udbredelse af god praksis og udveksling af erfaringer mellem medlemsstaterne.

82. Med henblik på programperioden 2014-2020 besluttede Kommissionen og EIB at udvide og forbedre netværksplatformens kapacitetsopbygningsaktiviteter. Derfor skabte Jaspersinitiativet i 2014 under netværksplatformen et netværks- og kompetencecenter, hvis primære mål var yderligere at øge antallet af kapacitetsopbygningsaktiviteter rettet mod nationale myndigheder og projektstøttemodtagere.

### **Medlemsstaterne er fortsat ivrige efter at modtage Jaspersstøtte til deres administrative kapacitet**

83. Med hensyn til alle de individuelle projektopgaver, vi reviderede, oplyste både de nationale myndigheder og projektstøttemodtagerne, at Jaspersinitiativet havde en positiv effekt på deres administrative kapacitet, selv om nogle af dem oplyste, at de fortsat var stærkt afhængige af bistand fra Jaspersinitiativet. Denne iagttagelse blev bekræftet af de overordnede revisionsorganer i Kroatien og Polen under de koordinerede revisioner. Ikke desto mindre kunne de nationale myndigheder og støttemodtagerne ikke give os supplerende bevis for, at denne effekt faktisk fandt sted.

84. Vi reviderede også ni horisontale opgaver med strategisk potentiale, der blev iværksat mellem 2008 og 2014. Vi kunne bekræfte, at 33 % af dem (3 af de 9 opgaver) faktisk havde en betydelig strategisk effekt, og at yderligere 22 % havde en mere begrænset effekt (2 af de 9 opgaver). I forbindelse med de resterende 45 % (4 af de 9 opgaver) identificerede vi ingen strategisk effekt. I seks af disse tilfælde kunne vi imidlertid ikke finde bevis for, at Jaspersinitiativet havde en effekt på den administrative kapacitet. I de resterende tre tilfælde var Jaspersinitiativets effekt begrænset (hovedsagelig til de nationale myndigheder og støttemodtagerne) (jf. **tekstboks 4**).

**Tekstboks 4 - Eksempel på, at personaleudskiftning begrænsede Jaspersinitiativets effekt på en medlemsstats administrative kapacitet - Malta**

En af de strategiske horisontale opgaver, vi reviderede i Malta, havde til formål at styrke en forvaltningsmyndigheds kapacitet til at analysere og overvåge visse aspekter af indtægtsskabende projekter (f.eks. ved hjælp af cost-benefit-analyser). Vi observerede, at bistanden fra Jaspersinitiativet havde bidraget til, at viden blev overført til de maltesiske myndigheder, til støttemodtagerne og til en privat konsulent. Vi bemærkede dog også, at kapacitetsforøgelsen ikke var blevet opretholdt i programperioden 2014-2020, fordi alle de ansatte i forvaltningsmyndigheden, der var ansvarlige for cost-benefit-analyser i 2007-2013, var flyttet til andre institutioner. I slutningen af 2016 godkendte Jaspersinitiativet derfor en anmodning fra de maltesiske myndigheder og iværksatte en lignende opgave under den nye programperiode vedrørende kapacitetsopbygning og støtte til ajourføring af vejledningsdokumenter vedrørende cost-benefit-analyser.

85. Jaspersinitiativets kapacitetsopbygningsforanstaltninger burde have været i overensstemmelse med Kommissionens kapacitetsopbygningsforanstaltninger. Men i programperioden 2007-2013 bestod Kommissionens egne kapacitetsopbygningsforanstaltninger hovedsagelig af reaktive tiltag. Vi bemærkede imidlertid, at Kommissionen i programperioden 2014-2020 valgte en mere proaktiv og koordineret tilgang. Den havde i november 2013 udarbejdet en strategi for teknisk bistand og oprettet en dedikeret kapacitetsopbygningsenhed. I strategien for teknisk bistand fandt vi imidlertid ingen henvisninger til koordinering af de dedikerede kapacitetsopbygningsaktiviteter, der blev gennemført direkte af Kommissionen, og dem, der blev gennemført af Jaspersinitiativet.

***Væsentlige mangler ved planlægningen, overvågningen og evalueringen af Jaspersinitiativets aktiviteter bragte initiativets succesfulde drift i fare***

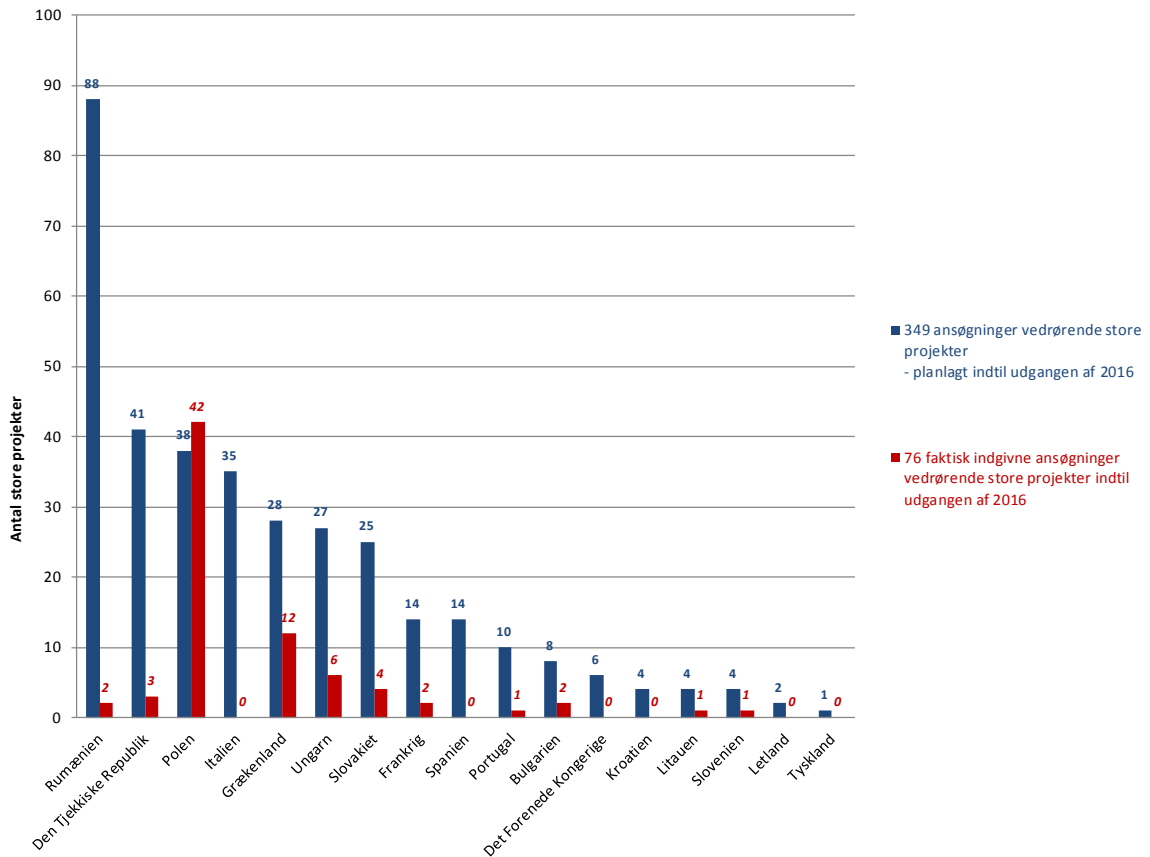
86. Vi forsøgte at afgøre, om Jaspersinitiativets planlægnings-, overvågnings- og evalueringssystem var blevet defineret grundigt og implementeret hensigtsmæssigt. Hvis systemet var blevet oprettet hensigtsmæssigt, burde der være tilstrækkelige oplysninger om Jaspersinitiativets præstationer til rådighed for styrelseskomitéen, og navnlig for Kommissionen, så den kunne foretage ændringer i Jaspersinitiativets aktiviteter og fastlægge dets fremtidige orientering. Systemet bør gøre det muligt at overvåge, om Jaspersinitiativet operationelle mål er opfyldt rettidigt, og at vurdere, hvad initiativets samlede effekt har været. Systemet bør også gøre det muligt at undersøge, om initiativets økonomiske forvaltning har været forsvarlig.

**Vi konstaterede betydelige mangler i planlægningen af Jaspersinitiativets aktiviteter**

87. Mellem 2007-2009 og 2014-2016 blev det gennemsnitlige antal medarbejdere i Jaspersinitiativet forhøjet med 73 % for at håndtere den forventede arbejdsbyrde (jf. **tabel 1** for nærmere oplysninger om Jaspersinitiativets personale). Det samlede antal oprettede Jaspersopgaver (der ikke blev afvist, suspenderet eller aflyst) faldt imidlertid med ca. 32 % mellem disse to perioder. Efter vores mening skyldtes dette hovedsagelig, at Kommissionens skøn over antallet af og tidsperspektivet for de store projekter, der ville blive forelagt i programperioden 2014-2020, var overoptimistiske (jf. også **punkt 52** vedrørende IQR-kontrol).

88. Kommissionens skøn er et vigtigt input til planlægningen af Jaspersinitiativets behov for medarbejdere. Kommissionen foretager sine skøn over det forventede antal store projekter på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne. Disse oplysninger omfatter både nye og forsinkede store projekter, der skal overføres fra den foregående programperiode (faseinddelte projekter). Bortset fra Polen var ingen medlemsstater blot i nærheden af at have indgivet det antal ansøgninger, de tidligere havde forudset. Jf. fordelingen på medlemsstaterne fra 2014 til 2016 i **figur 6**.

**Figur 6 - Oversigt over planlagte og faktiske ansøgninger vedrørende store projekter fra 2014 til udgangen af 2016 fordelt på medlemsstater**

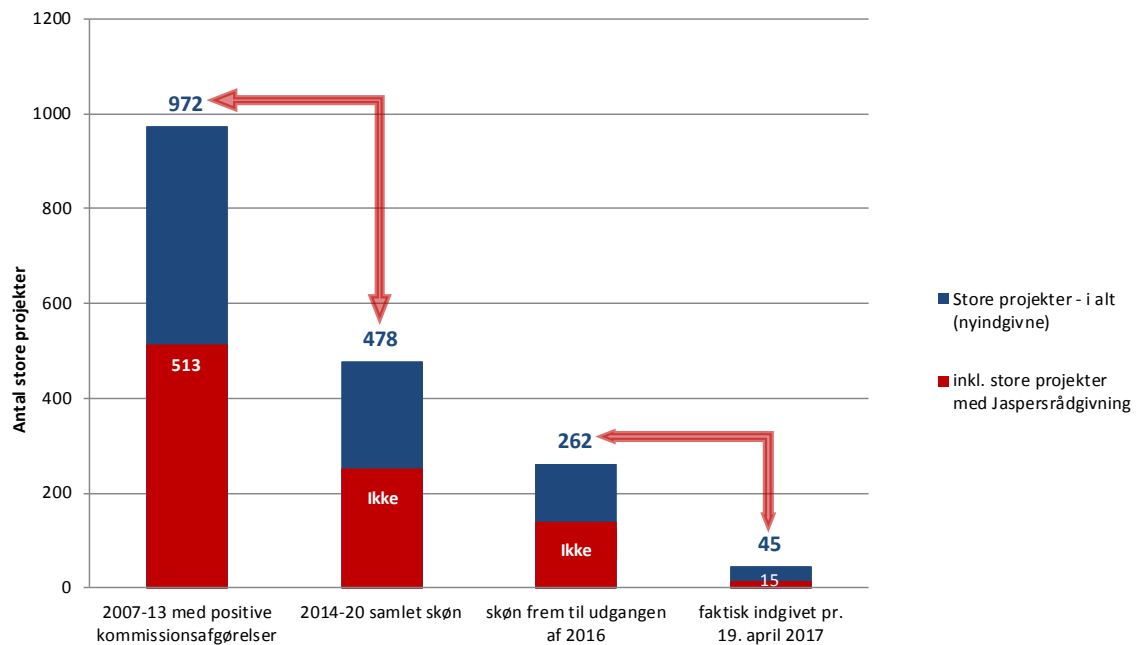


Kilde: Tal fra Europa-Kommissionen.

89. I januar 2015 vurderede Kommissionen, at der ville blive indgivet 582 ansøgninger vedrørende store projekter, heraf 478 vedrørende nye store projekter, i hele programperioden 2014-2020. Af disse 582 (478 nye) ansøgninger vedrørende store projekter forventedes 349 (262 nye) at blive indgivet inden udgangen af 2016<sup>35</sup>. Imidlertid var der den 19. april 2017 kun indgivet 76 (45 nye). Kun en tredjedel af disse 45 (nye) ansøgninger vedrørte projekter, der havde modtaget rådgivning fra Jaspersinitiativet (jf. [figur 7](#)).

<sup>35</sup> Til sammenligning havde Kommissionen vedtaget positive afgørelser vedrørende 972 store projekter i programperioden 2007-2013.

**Figur 7 - Overoptimistiske forudsigelser om antallet af ansøgninger vedrørende store projekter**

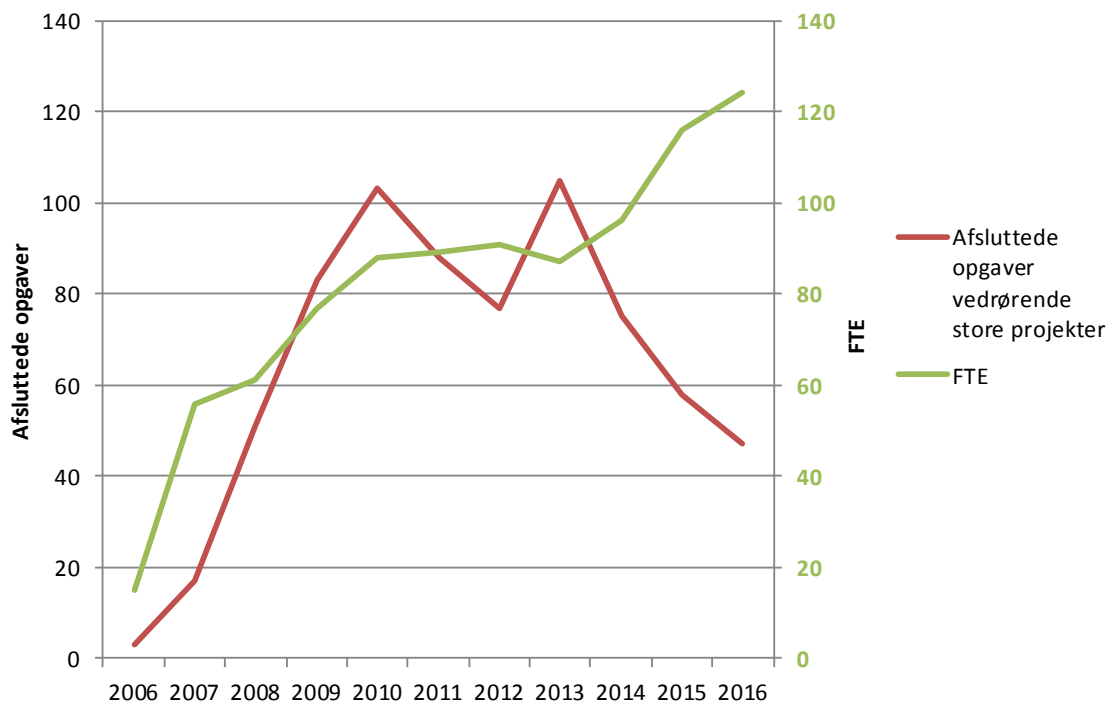


*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på data fra Kommissionen.

90. Selv om Kommissionen på baggrund af sine egne erfaringer vidste, at medlemsstaternes forudsigelser var ret optimistiske, bemærkede vi, at den ikke i passende grad justerede dem med henblik på Jaspersinitiativets personaleplanlægning. Mellem 2006 og 2013 var det samlede antal ansatte<sup>36</sup> generelt proportionalt med antallet af gennemførte rådgivningsopgaver vedrørende store projekter. Fra 2014 og frem faldt antallet af gennemførte rådgivningsopgaver vedrørende store projekter pr. år væsentligt trods en yderligere stigning i antallet af ansatte (jf. **figur 8**).

<sup>36</sup> Udtrykt i fuldtidsækvivalent (FTE).

**Figur 8 - Udviklingen i antallet af gennemførte Jaspersopgaver vedrørende store projekter og antallet af fuldtidsækvivalenter i Jaspersinitiativets personale i perioden 2006-2016**



*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på data fra Jaspersinitiativets database (pr. december 2016).

### **Vi konstaterede betydelige mangler i overvågningen af Jaspersinitiativets aktiviteter**

91. Aftalememorandummet fra 2006 omtalte mål for Jaspersinitiativet, men fastsatte ingen indikatorer og kvantificerede mål. Først i oktober 2008 godkendte Jaspersinitiativets styrelseskomité et væsentligt forslag vedrørende præstationsindikatorernes karakter og præstationsrapporteringens hyppighed. Det omfattede 10 præstationsindikatorer og 10 tematiske statistikker<sup>37</sup>, men kun 4 præstationsindikatorer (3 outputindikatorer og 1 resultatindikator) blev forelagt styrelseskomitéen.

<sup>37</sup> De 10 præstationsindikatorer blev opdelt i 5 nøglepræstationsindikatorer og 5 supplerende præstationsindikatorer. De 5 nøglepræstationsindikatorer var: antal gennemførte



92. I de fire medlemsstater, vi besøgte, var de nationale myndigheders overvågning begrænset til at omfatte fremskridtene i Jaspersinitiativets handlingsplaner og de støttede projekter, men ikke desto mindre konstaterede vi, at flere opgaver enten manglede i Jaspersinitiativets handlingsplaner eller var oprettet på en sådan måde, at overvågningen blev hæmmet (jf. **tekstboks 5**). Der var ingen vurdering af Jaspersinitiativets effekt på den administrative kapacitet.

**Tekstboks 5 - Anvendelse af ikke-specifikke opgaver hæmmede overvågningen af Jaspersinitiativet i Kroatien**

Vi fandt en række tilfælde, hvor Jaspersinitiativet havde oprettet ikke-specifikke horisontale opsamlingsopgaver, uden en klar angivelse af omfang og tidsperspektiv, for at rumme diverse ad hoc-aktiviteter, hvis omfang ikke var korrekt angivet på forhånd. Kroatiens overordnede revisionsorgan rapporterede om de negative virkninger af denne praksis på overvågningen af Jaspersinitiativets aktiviteter vedrørende projekter og resultater på nationalt plan.

93. Jaspersinitiativet fokuserede overvågningen af sine output på antallet af afsluttede opgaver. Dette gjaldt alle typer opgaver undtagen IQR-kontroller og PSA-vurderinger. Vi observerede dog, at målværdierne, som først var blevet indført i 2010 af Jaspersinitiativets styrelseskomité, ikke var klart angivet eller helt manglede. Den vigtigste indikator, der rent faktisk blev brugt af Jaspersinitiativet til at overvåge resultaterne med henblik på rapportering til styrelseskomitéen, var den tid, det tager at godkende store projekter, hvilket gøres af Kommissionen. Jaspersinitiativet brugte denne indikator til en årlig benchmarking i forhold til ikke-støttede store projekter, dog uden yderligere analyse på sektorniveau. Desuden bemærkede vi, at denne indikator ikke blev anvendt til mindre projekter, som godkendes af de nationale myndigheder, selv om dette var planlagt af styrelseskomitéen. Vi

---

Jaspersaktioner, antal Jaspersstøttede projektansøgninger indgivet til GD REGIO, fremskridt i Jaspersaktioner gennem projektcyklussen, feedback fra støttemodtagerne og feedback fra Regio Desk. De 5 supplerende præstationsindikatorer var: tid fra opgavens begyndelse til dens afslutning, tid til godkendelse af projekter med og uden Jaspersstøtte, aktioner pr. ekspert, omkostninger pr. aktion indtil afslutning og feedback fra forvaltningsmyndigheden. De 10 tematiske statistikker omfattede statistikker om Jaspersinitiativets produktivitet, f.eks. ressourceomkostninger absorberet pr. land og delsektor, antal Jaspersstøttede aktioner og tid fra afslutningen af en Jaspersaktion til indgivelsen af tilskudsansøgningen.

fandt heller ingen overvågning af resultater vedrørende individuelle Jaspersstøttede mindre projekter eller vedrørende horisontale/strategiske rådgivningsopgaver, IQR-kontroller eller PSA-vurderinger.

94. Ud over den ene resultatindikator, der blev rapporteret til styrelseskomitéen, fandt vi yderligere tre resultatorienterede indikatorer vedrørende store projekter. Disse tre indikatorer var kun blevet indberettet til styrelseskomitéen én gang, i juni 2016, vedrørende hele perioden fra 2008. Indikatorerne blev målt ved hjælp af feedback-blanketter, der skulle udfyldes af modtagerne af Jaspersinitiativets rådgivning. Svarfrekvensen var lav, og resultaterne vedrørende samtlige typer Jaspersopgaver var overvældende positive, så undersøgelsen blev afbrudt.

95. Vi fandt ingen præstationsindikatorer og statistikker med relation til overvågning af Jaspersinitiativets effekt på medlemsstaternes administrative kapacitet. Desuden var dette aspekt ikke omfattet af nogen overvågningsrapporter.

### **Evalueringerne af Jaspersinitiativet foreslog en fortsættelse, men identificerede mangler, der burde afhjælpes**

96. I 2010 gennemførte EIB en evaluering af sin rolle i Jaspersinitiativet.

Evalueringsrapporten blev sendt til styrelseskomitéen og Kommissionen. I 2012 blev der udført en Jaspersevaluering på Kommissionens vegne. Kommissionen vurderede, at denne evaluering svarede til den planlagte, men forsinkede midtvejsevaluering for programperioden 2007-2013 (jf. **punkt 23**). Begge disse evalueringer omfattede Jaspersinitiativets output, resultater og samlede effekt. EIB's evaluering fra 2010 rapporterede om modstridende elementer i Jaspersinitiativets resultater. F.eks. blev det anført, at de fleste af Jaspersinitiativets opgaver ikke havde nogen indflydelse på projektets fysiske form og derfor ingen indflydelse på dets underliggende kvalitet. Men når projektkvaliteten faktisk blev forbedret, medførte det generelt yderligere forsinkelser, hvilket fik en negativ indvirkning på absorptionen af EU-midler. Endvidere havde den justering af initiativets fokus hen mod at skabe modne, klargjorte projekter, som skulle

fremme absorptionen, svækket dets kapacitetsopbyggende orientering. EIB-evalueringens samlede konklusion er gengivet i **tekstboks 6**.

**Tekstboks 6 - EIB-evalueringens samlede konklusion**

EIB konkluderede, at initiativets prioriteter burde gennemgås i lyset af en formel behovsvurdering, og at EIB burde gøre status over sit engagement på grundlag af de hidtidige operationelle erfaringer med henblik på at afgøre, om og i hvilken form den ville fortsætte sit engagement, således at den kunne sikre sit eget omdømme og gøre bedst mulig brug af sine sparsomme og værdifulde ressourcer. Ifølge EIB fremgik det klart af de indsamlede oplysninger, at initiativet var fuldt berettiget og stadig havde potentiale til at udrette meget.

97. Ingen af de to evalueringer omfattede Jaspersinitiativets resultater med hensyn til individuelle opgaver vedrørende mindre projekter. Den seneste evaluering, som blev gennemført af Kommissionen i 2012, indeholdt oplysninger om Jaspersinitiativets hovedmål om at forbedre projektkvaliteten. Ifølge AECOM havde Jaspersinitiativet vist sig at have stor værdi for medlemsstaterne i forbindelse med udvikling af projekter og ansøgninger om finansiering. AECOM anbefalede en fortsættelse af Jaspersinitiativet, da dets tjenester stadig var stærkt efterspurgt af medlemsstaterne<sup>38</sup>. Iværksættelsen af midtvejsevalueringen for programperioden 2014-2020, der var planlagt til 2017, blev af Kommissionen udskudt til første kvartal 2018.

98. Generelt fandt vi i de fire besøgte medlemsstater ingen formelle procedurer med relation til evaluering af Jaspersbistandens output, resultater og samlede effekt. Vi fandt kun bevis for faktisk gennemførte evalueringer i Polen: Det koordinerende organ havde foretaget en undersøgelse i 2007, og der var foretaget en evaluering på vegne af udviklingsministeriet i 2010. Polens overordnede revisionsorgan rapporterede i den koordinerede revision, at der manglede systemiske evalueringer af Jaspersinitiativet på nationalt plan, selv om der havde foreligget planer herom siden 2012.

---

<sup>38</sup> "JASPERS Evaluation, Final report", 13. december 2012, AECOM.

**Der var kun i begrænset omfang blevet fulgt op på, hvordan Jaspersinitiativets rådgivning faktisk blev anvendt**

99. Vi observerede, at Jaspersinitiativet kun i meget begrænset omfang havde fulgt op på, hvordan dets konklusioner og anbefalinger (dets output) blev anvendt under processen for godkendelse af store projekter. De nødvendige oplysninger til en opfølgning af denne art kommer fra fire hovedkilder.

100. Indtil Jaspersinitiativet fik sine vurderingsopgaver (IQR-kontroller og PSA-meddelelser), endte dets rolle i proceduren for godkendelse af store projekter, når det udstedte en ACN-meddelelse. Men hvis Kommissionen afbrød godkendelsesprocessen, kunne Jaspersinitiativet få feedback om, hvad problemet var (hvis medlemsstaten var indforstået). Med hensyn til de individuelle opgaver vedrørende store projekter, vi reviderede, konstaterede vi, at Jaspersinitiativet kun havde modtaget disse oplysninger i 47 % af tilfældene.

101. En anden informationskilde, men kun i forbindelse med store projekter, er feedback-mekanismen fra GD REGIO til Jaspersinitiativet. Ifølge Jaspersinitiativet var tilbagesendelsesraten for de relevante feedback-blanketter imidlertid lav.

102. En tredje informationskilde er Kommissionens database. Selv om Jaspersinitiativet har adgang til denne database, konstaterede vi, at det ikke var muligt at identificere individuelle store projekter i omkring 24 % af tilfældene, selv om opgaverne var gennemført.

103. Den fjerde informationskilde, som var den eneste kilde, der også omfattede mindre projekter, var det årlige spørgeskema til feedback, som Jaspersinitiativet sendte til de nationale forvaltningsmyndigheder, der var involveret i godkendelsen af de underliggende projekter. Jaspersinitiativet indsamlede kun disse oplysninger i én af de besøgte medlemsstater (Rumænien) og kun for ét operationelt program.

104. Vi fandt ikke noget bevis for, at Jaspersinitiativet systematisk havde fulgt op på, hvordan dets rådgivning var blevet anvendt i gennemførelsen af store eller mindre projekter, der havde modtaget støtte. Vi bemærkede også, at overvågningssystemet ikke indeholdt

oplysninger om den faktiske gennemførelse af de støttede projekter, herunder gennemførelsesforsinkelser, omkostningsoverskridelser og indkøbsproblemer. Vi så ikke noget bevis for, at Kommissionen havde givet feedback til Jaspersinitiativet om den faktiske gennemførelse af projekter baseret på oplysninger i medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter til Kommissionen.

105. Vores stikprøve indeholdt fire opgaver med seks underliggende store projekter, om hvilke Jaspersinitiativet havde afgivet en generelt negativ udtalelse. I alle tilfældene undtagen ét havde støttemodtagerne og de nationale myndigheder fulgt Jaspersinitiativets rådgivning og ikke forelagt projekterne for Kommissionen. I ét tilfælde havde medlemsstaten derefter besluttet at ændre og reducere projektets omfang og gennemføre det som et mindre projekt uden at løse alle de problemer, Jaspersinitiativet havde påpeget.

106. Vi fandt kun én informationskilde vedrørende den faktiske brug af Jaspersinitiativets horisontale/strategiske rådgivning: en feedback-blanket fra Jaspersinitiativet, der skal udfyldes af de nationale myndigheder, der har modtaget rådgivning. I dette tilfælde var tilbagesendelsesraten også lav (ca. 32 % for medlemsstaterne under ét).

### **Vi fandt mangler i overvågningen og evalueringen af Jaspersinitiativets produktivitet og effektivitet**

107. For at vurdere produktiviteten sammenlignede vi initiativets output med dets input. De nødvendige oplysninger til denne sammenligning findes i form af indikatorer. I 2008 godkendte styrelseskomitéen tre outputindikatorer<sup>39</sup> (jf. også **punkt 91**) og tre inputindikatorer<sup>40</sup>. Vi konstaterede imidlertid, at kun outputindikatorerne var blevet vurderet systematisk, og selv her konstaterede vi nogle mangler (jf. **punkt 92-94**).

---

<sup>39</sup> Antal gennemførte Jaspersaktioner, antal Jaspersstøttede projektansøgninger indgivet til GD REGIO, fremskridt i Jaspersaktioner gennem projektcyklussen.

<sup>40</sup> Tid fra opgavens begyndelse til dens afslutning, aktioner pr. ekspert og omkostninger pr. aktion indtil afslutning.

108. To af inputindikatorerne var slet ikke blevet vurderet. Der forelå nogle data om den tredje, tid fra opgavens begyndelse til dens afslutning, men de var aldrig blevet brugt i forbindelse med en produktivitsanalyse. Dataene var også ufuldstændige: Der var ikke registreret oplysninger om opgaver, der var blevet suspenderet, afvist eller annulleret. Sådanne opgaver udgjorde omkring 21 % af alle opgaver oprettet frem til januar 2017, svarende til 8 % af Jaspersinitiativets arbejdsbyrde.

109. Jaspersinitiativet havde et system til registrering af den tid, der blev brugt på hver opgave. Det burde have været muligt for Jaspersinitiativet at bruge dette som grundlag for at beregne den ene af inputindikatorerne, omkostninger pr. aktion indtil afslutning. Jaspersinitiativet fortalte os imidlertid, at de data, der blev registreret i systemet, ikke var tilstrækkelig pålidelige til at kunne bruges til denne analyse. I slutningen af 2016 begyndte Jaspersinitiativets medarbejdere at registrere i et andet system.

110. EIB havde foretaget sin egen evaluering af Jaspersinitiativet i 2010 og konkluderet, at det var økonomisk berettiget, men ikke helt optimalt. Evalueringen betegnede initiativets samlede resultater med hensyn til både effektivitet og produktivitet som delvis utilfredsstillende af to årsager. For det første var Jaspersinitiativets rolle og dets prioriteter uklare. Som følge heraf rapporterede EIB, at en betydelig mængde tid og ressourcer var blevet brugt på rådgivning, som viste sig at være i strid med Kommissionens krav. For det andet havde leveringen af gratis tjenester ført til reduceret produktivitet i håndteringen af Jaspersopgaver<sup>41</sup>.

111. Med henblik på at måle effektiviteten undersøgte vi de disponible resultatindikatorer. Vi identificerede fire resultatindikatorer, men konstaterede, at de havde visse mangler (jf. **punkt 92-94**).

---

<sup>41</sup> Jf. "Synthesis Report - Evaluation of the EIB Role in the JASPERS initiative", december 2010.

## Vi fandt mangler i Jaspersinitiativets produktivitet

112. Jaspersinitiativet havde ingen inputindikatorer, der var egnede til vurdering af dets produktivitet. Vi undersøgte, om stigningerne i Jaspersinitiativets budget og personaleantal i programperioden 2014-2020 var blevet ledsaget af tilsvarende stigninger i dets output, dvs. antallet af gennemførte opgaver. Vi observerede, at antallet af gennemførte opgaver pr. Jaspersmedarbejder var faldet med mindst 10 % mellem 2007-2009 og 2014-2016.

113. Aftalememorandummet fra 2006 fastsatte Kommissionens vejledende bidrag til Jaspersinitiativet i programperioden 2007-2013 til 106,5 millioner euro. I virkeligheden bidrog Kommissionen med 38 % mere end dette (147,3 millioner euro i perioden 2006-2013). Efter vores opfattelse var Jaspersinitiativet samlede budget generøst. I partnerskabsrammeaftalen fra 2014 blev det fastslået, at Kommissionens vejledende bidrag til Jaspersinitiativet i programperioden 2014-2020 skulle stige til 250 millioner euro<sup>42</sup>. Dette beløb var baseret på Jaspersinitiativets egne skøn over antallet af planlagte opgaver, skøn, som var baseret på data fra medlemsstaterne, og som efter vores opfattelse var for optimistiske (jf. også **punkt 23, 52 og 89**). I den evalueringsrapport fra 2012, som Kommissionen bestilte, sammenlignede AECOM Jaspersinitiativets daglige personaleomkostninger med fire andre institutioners og konstaterede, at Jaspersinitiativets personaleomkostninger var betydeligt (op til 116 %) højere end de andres<sup>43</sup>.

114. I deres årlige budgettering havde Kommissionen og EIB aftalt at anslå personaleomkostningerne ved hjælp af standardenhedsomkostninger. Frem til 2014 afhang omkostningerne til en medarbejder af, om vedkommendes stilling var finansieret af Kommissionen eller EIB. I gennemsnit var de månedlige enhedsomkostninger for EIB-

---

<sup>42</sup> 260 millioner euro inklusive Connecting Europe-faciliteten.

<sup>43</sup> De andre institutioner var EIB, Det Europæiske Søfartssikkerhedsagentur (EMSA), Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur (EASA) og Eurofound. Jaspersinitiativets personaleomkostninger var 44 % højere end EIB's, 79 % højere end EMSA's, 99 % højere end Eurofound's og 116 % højere end EASA's.

finansieret personale omkring 40 % højere end de omkostninger, der blev anvendt for de ansatte, der var finansieret af Kommissionen. Vi undersøgte den underliggende dokumentation, der var tilgængelig, men fandt ingen overbevisende årsag til dette.

115. Fra 2014 blev Kommissionen og EIB enige om at anvende en anden metode til beregning af personaleomkostninger. Under den nye metode blev standardomkostningerne harmoniseret og baseret på personalets erfaring: De varierede ikke længere afhængigt af, om Kommissionen eller EIB finansierede stillingen. I 2015 underskrev Kommissionen den specifikke tilkudsaftale, som indeholdt et anslået budget, hvor den gamle metode var anvendt for EIB-personalet, og satserne i den finansielle og administrative rammeaftale (FAFA) var anvendt for Kommissionens personale. Det blev senere erstattet af et andet, hvor de nye FAFA-satser var anvendt for både Kommissionens og EIB's personale. Med den tidligere "blandede" metode blev initiativets samlede omkostninger for 2015 anslået til 40,3 millioner euro. Med den nye "kun FAFA"-metode blev de anslået til 37,3 millioner euro - 7,4 % mindre. Selv om Jaspersinitiativets samlede omkostninger for det pågældende år blev genberegnet, blev Kommissionens bidrag ikke ændret.

116. Vi fandt intet bevis for, at Jaspersinitiativets standardpersonaleomkostninger svarede til de reelle personaleomkostninger. Vi bad Jaspersinitiativet om oplysninger om dets reelle (faktisk påløbne) omkostninger, men Jaspersinitiativet nægtede at udlevere disse oplysninger. Vi bad også Kommissionen om at vise os, hvordan det i forbindelse med den gamle metode, der frem til 2014 blev brugt vedrørende personale fra EIB, blev dokumenteret, at standardpersonaleomkostningerne var rimelige. Kommissionens svar adresserede kun delvis vores spørgsmål.

## **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

117. Samlet set konkluderede vi, at der var mangler i fastlæggelsen af Jaspersinitiativets hovedmål, roller og ansvarsopgaver. Dette medførte, at Jaspersstøtten ikke i tilstrækkelig grad var målrettet mod de aktiviteter, der tilførte mest værdi. Endvidere konkluderede vi, at der var betydelige svagheder i oprettelsen af Jaspersinitiativets nye IQR-funktion med henblik på programperioden 2014-2020, hvilket medførte en stor risiko for manglende



upartiskhed i relation til Jaspersinitiativets rådgivningsfunktion. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativet havde haft en effekt på kvaliteten af store projekter. Jaspersinitiativets effekt på medlemsstaternes administrative kapacitet havde endnu ikke ført til større uafhængighed af Jaspersbistand. Kombineret med mangler i overvågningen af Jaspersinitiativets aktiviteter bringer dette initiativets succesfulde drift i fare, navnlig hvad angår produktivitet og effektivitet.

***Svagheder i fastlæggelsen af Jaspersinitiativets hovedmål havde ført til mangler i dets arbejde***

118. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativets vigtigste mål ikke var klare nok, og at de var delvis modstridende. Aftalerne underskrevet af Kommissionen og Jaspersinitiativets vigtigste interessenter angav ikke, hvordan eller hvornår Kommissionen ville bedømme, om Jaspersinitiativets hovedmål var nået. Jaspersinitiativets planlagte effekt med hensyn til at forbedre projektkvaliteten, øge absorptionen af EU-midler og styrke den administrative kapacitet var ikke klart angivet. Jaspersinitiativet var oprindeligt tænkt som et initiativ for programperioden 2007-2013, men det blev et langsigtet initiativ, da det blev forlænget til at omfatte programperioden 2014-2020. Det har ingen klare og målbare mål, hvis opfyldelse kan signalere, at det har tjent sit formål.

119. Endvidere bemærkede vi, at de vigtigste interessenters roller og ansvarsopgaver ikke var defineret klart nok. Dette udgør en trussel mod ansvarligheden. Jaspersinitiativet havde kun indgået samarbejdsordninger med medlemsstaterne, ikke med Kommissionen. Disse aftaler var stadig ikke omfattende nok, da de kun vedrørte bistand til projekter og ikke dækkede andre typer af Jaspersinitiativets aktiviteter. Efter vores mening er Kommissionen og EIB (indirekte) kunder af Jaspersinitiativet, men Jaspersinitiativet og Kommissionen betragter medlemsstaterne som initiativets eneste kunder (hvis man ser bort fra PSA-vurderingen).

Jaspersinitiativet havde også givet medlemsstaterne gratis konsulentrådgivning ved at ansætte og betale eksterne konsulenter.

120. I mange tilfælde konstaterede vi også, at Jaspersinitiativets bistand ikke var tilstrækkelig målrettet. Dette bidrog til et stort antal annullerede eller suspenderede opgaver.

Jaspersinitiativet selv havde ikke fastsat særlige prioriterede områder for de medlemsstater, det støttede, og handlede i stedet på grundlag af efterspørgslen fra disse medlemsstater.

Generelt imødekom Jaspersinitiativet næsten alle medlemsstaternes opgaveanmodninger uden altid at høre Kommissionen, som finansierede størstedelen af initiativets omkostninger.

121. I starten af programperioden 2014-2020 begyndte Jaspersinitiativet også at støtte faseinddelte projekter og opfordrede medlemsstaterne yderligere til at gøre mere brug af dets gratis bistand i projektgennemførelsesfasen. Ingen af disse opgaver var en prioritet.

122. Den midtvejsevaluering af Jaspersinitiativet, der blev udført på vegne af Kommissionen i december 2012, fremhævede mangler vedrørende initiativets strategiske tilgang og samarbejdsordninger og anbefalede foranstaltninger til at afhjælpe dem. Disse mangler skulle allerede være afhjulpet på det tidspunkt, hvor Jaspersinitiativet blev forlænget for programperioden 2014-2020, men da revisionen fandt sted, havde de korrigerende foranstaltninger ført til en mindre præcis planlægning, hvilket reducerede deres strategiske værdi.

#### **Anbefaling 1**

Kommissionen bør få mere kontrol med den strategiske planlægning af Jaspersinitiativet, herunder alle typer Jaspersaktiviteter, og tage i betragtning, at Jaspersinitiativet oprindeligt var tænkt som et midlertidigt initiativ. Den bør navnlig tage følgende skridt:

- a) justere sin overordnede strategiske planlægning af Jaspersinitiativets arbejde baseret på medlemsstaternes konkrete behov og i overensstemmelse med EU's samhørighedspolitik. Jaspersinitiativets arbejde bør fokuseres på de aktiviteter, der tilfører mest værdi
- b) opstille klare delmål og kriterier, der gør det muligt at udfase Jaspersinitiativet, når dets hovedmål er opfyldt

- c) indarbejde sin overordnede strategi i den årlige planlægning af Jaspersaktiviteter i medlemsstaterne. Denne planlægning bør fastsætte specifikke prioriteter for hver medlemsstat og sektor i overensstemmelse med EU's lovgivning og politikker
- d) yderligere præcisere de vigtigste interessenters roller og ansvarsopgaver for at styrke gennemsigtigheden og ansvarligheden
- e) sikre, at Jaspersinitiativet indgår omfattende, praktiske og klare samarbejdsordninger for alle sine tjenester med alle de relevante generaldirektorater i Kommissionen, med EIB og med medlemsstaterne.

Måldato for gennemførelsen: udgangen af 2018.

123. Vi konstaterede betydelige svagheder i oprettelsen af den nye IQR-funktion med henblik på programperioden 2014-2020. Vi bemærkede en stor risiko for manglende upartiskhed i forhold til Jaspersinitiativets rådgivningsfunktion. Hertil kommer, at selv om IQR-kontrollerne var en afgørende del af Kommissionens proces for godkendelse af store projekter, havde Kommissionen ingen direkte indflydelse på, hvordan de blev udført i praksis, hvorved den risikerede, at de ikke ville blive leveret som planlagt. Kommissionens afgørelser om at godkende store projekter træffes i praksis af Jaspersinitiativet, som er ansvarligt for IQR-kontrollen.

124. Formålet med IQR-kontrollerne var at strømline Kommissionens proces for godkendelse af store projekter. I slutningen af 2016 havde Jaspersinitiativet imidlertid ikke formået at indgå samarbejdsordninger med de medlemsstater, som forventedes at forelægge flest store projekter. Kommissionen besluttede desuden i forbindelse med de fleste store projekter at bruge en anden vurderingsfunktion, PSA-proceduren, der tilbydes af samme Jaspersafdeling. PSA-proceduren bidrog til en væsentlig reducere af Kommissionens godkendelsestid for store projekter.

## Anbefaling 2

- a) Kommissionen bør straks tage skridt til at afhjælpe den store risiko for manglende upartiskhed, som foreligger, når Jaspersinitiativet udfører IQR-kontroller for at vurdere projekter, der har modtaget rådgivningsstøtte fra Jaspersinitiativet. Med henblik på perioden efter 2020 bør Kommissionen ophøre med at anvende IQR-kontroller fra Jaspersinitiativet vedrørende store projekter, som tidligere har modtaget rådgivning fra Jaspersinitiativet
- b) Kommissionen bør skaffe sig fuld adgang til den relevante dokumentation for at efterprøve kvaliteten af Jaspersinitiativets IQR-procedurer.

Måldato for gennemførelsen: straks.

### ***Jaspersinitiativet havde en effekt på projektkvaliteten, men kunne ikke påvirke absorptionen***

125. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativet samlet set havde en positiv effekt på kvaliteten af projektdokumentationen. Vi konstaterede også, at Jaspersinitiativets bistand var forholdsvis omfattende, uanset det præcise tidspunkt, hvor det blev involveret. Dette blev bekræftet af både Polens og Kroatiens overordnede revisionsorganer under de koordinerede revisioner. I programperioden 2007-2013 havde Kommissionen generelt brug for mindre tid til at godkende store projekter, hvis Jaspersinitiativet havde ydet bistand til dem. Vi bemærkede, at den samlede tid, som det tog at godkende store projekter, blev reduceret i programperioden 2014-2020.

126. Samlet set havde Jaspersinitiativet i de fleste tilfælde en effekt på mindst ét af de fire parametre, der havde relation til kvaliteten af de reviderede store projekter. Men kun i nogle få tilfælde konstaterede vi betydelige forbedringer i de besøgte Jaspersstøttede store projekters planlagte omfang, output, resultater eller effekt (for eksempel færre økonomisk uberettigede elementer i projektinfrastrukturen).

127. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativet ingen effekt havde på tidsperspektivet for store projekters gennemførelse. Selv om Jaspersinitiativet havde ydet rådgivning på dette område, var alle de projekter, vi besøgte, blevet forsinket. Mere end en tredjedel af dem måtte delvis flyttes til programperioden 2014-2020 (faseinddeles).

128. Vi bemærkede under vores juridisk-kritiske revision i 2014 og 2015, at store projekter, der havde fået bistand fra Jaspersinitiativet, sjældnere var påvirket af fejl vedrørende lovlighed og formel rigtighed.

129. Med hensyn til alle de mindre projekter i vores stikprøve undtagen ét observerede vi, at Jaspersinitiativet ikke havde haft nogen indflydelse på deres planlagte omfang, output, resultater, effekt, omkostninger eller tidsperspektiv for gennemførelsen. Vi bemærkede også, at der ikke var etableret passende ordninger, som gjorde det muligt for støttemodtagere, nationale myndigheder, Jaspersinitiativet og Kommissionen at udveksle oplysninger om, hvordan Jaspersinitiativets rådgivning til mindre projekter bedst kunne bruges.

130. Vi bemærkede, at Jaspersinitiativet i programperioden 2007-2013 generelt ikke havde nogen effekt på absorptionen af EU-midler. Dette skyldtes hovedsagelig lovgivningsændringer i 2009, som gjorde det muligt at udbetale EU-midler, før Kommissionen havde udstedt en formel projektkodkendelse. I mere end 50 % af de projekter, vi reviderede, var der faktisk indsendt udgiftsanmeldelser til Kommissionen, før den havde truffet afgørelse, hvilket gjorde den planlagte fordel ved Jaspersinitiativets rådgivningsbistand mindre relevant. I de resterende tilfælde havde forsinkelser i gennemførelsen medført, at indsendelsen af de første udgiftsanmeldelser til Kommissionen blev udsat, selv om dens afgørelse allerede forelå.

### **Anbefaling 3**

a) Kommissionen bør målrette Jaspersbistanden i henhold til projektets udviklingsstadium. Jaspersinitiativet bør snarere koncentrere sig om projekternes indhold end om projektdokumentationen. Jaspersinitiativet bør ikke længere begynde at yde rådgivning til projekter, der allerede er blevet godkendt af de nationale myndigheder

b) Kommissionen bør fastholde fokus på at yde Jaspersrådgivning til store projekter. Jaspersbistand bør i undtagelsestilfælde kunne ydes til mindre projekter og projektrelaterede horisontale opgaver af strategisk art. I disse tilfælde bør bistanden ydes i samråd med Kommissionen.

Måldato for gennemførelsen: medio 2018.

***Jaspersinitiativets effekt på medlemsstaternes administrative kapacitet havde endnu ikke ført til større uafhængighed af Jaspersbistand***

131. Generelt oplyste både de nationale myndigheder og projektstøttemodtagerne, at Jaspersinitiativet havde en positiv effekt på deres administrative kapacitet, selv om nogle af dem oplyste, at de fortsat var stærkt afhængige af bistand fra Jaspersinitiativet. De overordnede revisionsorganer i Polen og Kroatien gjorde lignende konstateringer under de koordinerede revisioner. Vi fandt intet bevis, der kunne bekræfte, at denne forbedring af den administrative kapacitet faktisk havde fundet sted. Med hensyn til omkring to tredjedele (67 %) af de horisontale opgaver, vi reviderede, bemærkede vi ingen sådan effekt.

132. Vi bemærkede, at Jaspersinitiativet med tiden havde øget sit fokus på at opbygge medlemsstaternes administrative kapacitet. Vi bemærkede også, at Kommissionen i programperioden 2014-2020 havde valgt en mere proaktiv og koordineret tilgang i forbindelse med foranstaltninger til opbygning af medlemsstaternes administrative kapacitet. I Kommissionens strategi for teknisk bistand fandt vi imidlertid ingen henvisninger til koordinering af de dedikerede kapacitetsopbygningsaktiviteter, der blev gennemført af Kommissionen, og dem, der blev gennemført af Jaspersinitiativet.

133. Vi konstaterede, at anvendelsen af Jaspersbistand til opgaver med en potentiel strategisk effekt var steget. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativet havde haft en betydelig (33 %) eller begrænset (22 %) effekt på mere end halvdelen af de horisontale opgaver med strategisk potentiale, vi reviderede.

#### Anbefaling 4

- a) Kommissionen bør integrere Jaspersaktiviteterne i sin egen strategi for teknisk bistand med det formål at forbedre koordineringen med Jaspersinitiativet vedrørende gennemførelse af løbende aktiviteter (i modsætning til ad hoc-aktiviteter) til udvikling af medlemsstaternes administrative kapacitet. Jaspersinitiativets aktiviteter i denne henseende bør supplere Kommissionens arbejde og fokusere på sektorer, områder og medlemsstater, hvor den administrative kapacitet er utilstrækkelig
- b) Kommissionen bør over tid justere rollen, karakteren og intensiteten af Jaspersinitiativets kapacitetsopbygningsaktiviteter i medlemsstaterne for at give medlemsstaterne incitament til at opnå en tilstrækkelig og bæredygtig administrativ kapacitet.

Måldato for gennemførelsen: udgangen af 2018.

#### ***Væsentlige mangler i planlægningen, overvågningen og evalueringen af Jaspersinitiativets aktiviteter bragte initiativets succesfulde drift i fare***

134. Vi identificerede betydelige mangler i planlægningen og overvågningen af Jaspersinitiativets aktiviteter. Vi konstaterede, at Jaspersinitiativet og Kommissionen i deres overvågning havde fokuseret på output. I de tilfælde, hvor der var fastsat målværdier for denne overvågning, var de enten uklart defineret eller anvendt inkonsekvent. De eneste resultater, der regelmæssigt var blevet overvåget og rapporteret om, var resultaterne af Jaspersrådgivningen til store projekter med hensyn til den hastighed, hvormed Kommissionen vedtog godkendelsesafgørelser. Som forklaret i **punkt 130** var dette en stort set irrelevant absorptionsindikator fra 2009 og fremefter. Vi fandt ikke noget bevis for, at Jaspersinitiativet eller Kommissionen havde overvåget effekten af Jaspersinitiativets aktiviteter på medlemsstaternes administrative kapacitet. Vi fandt heller intet bevis for tydeligt angivne procedurer vedrørende overvågning og evaluering af resultaterne og den samlede effekt af Jaspersinitiativets bistand i nogen af de fire medlemsstater, vi reviderede.

135. To evalueringer af Jaspersinitiativet var blevet gennemført, den ene af EIB og den anden på vegne af Kommissionen. Disse evalueringer omfattede ikke Jaspersinitiativets præstationer i forbindelse med individuelle opgaver vedrørende mindre projekter. Endvidere blev der rapporteret betydelige mangler i disse evalueringer. Som konkluderet i **punkt 122** var disse kun i nogen grad blevet afhjulpet.

136. Vi bemærkede, at der kun i begrænset omfang var blevet fulgt op på, hvordan Jaspersinitiativets rådgivning faktisk blev anvendt. Vi observerede, at Jaspersinitiativet kun meget sjældent havde fulgt op på, om dets konklusioner og anbefalinger blev anvendt under processen for godkendelse af store projekter. Vi observerede også, at Jaspersinitiativets overvågningssystem ikke indeholdt oplysninger om den faktiske gennemførelse af de støttede projekter, herunder gennemførelsesforsinkelser, omkostningsoverskridelser og indkøbsproblemer. Vi fandt heller ikke noget bevis for, at Kommissionen havde givet feedback til Jaspersinitiativet om projektgennemførelsen.

137. Vi konkluderede, at der var mangler i overvågningen af Jaspersinitiativets produktivitet og effektivitet. De data om input, der blev registreret i Jaspersinitiativets system, var ikke tilstrækkelig pålidelige til at kunne bruges til en meningsfuld inputanalyse. Outputindikatorerne blev anvendt systematisk, men det gjorde resultatindikatorerne ikke. Desuden var der mangler vedrørende både output- og resultatindikatorerne. De to evalueringer af Jaspersinitiativet, der blev foretaget i 2010 og 2012, foreslog en fortsættelse af initiativet og identificerede mangler, der burde afhjælpes.

138. Kommissionen var begyndt at anvende harmoniserede standardomkostninger, hvilket reducerede Jaspersinitiativets samlede omkostninger. Selv om initiativets omkostninger for 2015 blev genberegnet og reduceret, blev Kommissionens bidrag ikke ændret. Vi fandt intet bevis for, at de standardpersonaleomkostninger, Jaspersinitiativet før harmoniseringen anvendte for personale fra EIB, svarede til de faktisk afholdte personaleomkostninger. EIB var ikke villig til at give oplysninger om Jaspersinitiativets reelle (faktisk afholdte) omkostninger, og Kommissionens svar adresserede kun delvis vores spørgsmål vedrørende rimeligheden af de standardomkostninger, der frem til 2014 blev brugt for Jasperspersonale leveret af EIB.



**Anbefaling 5**

- a) Kommissionen bør indføre et omfattende system til overvågning af, i hvilket omfang Jaspersinitiativets langsigtede og kortsigtede mål er opfyldt med hensyn til alle de ydelser, som det leverer
- b) Kommissionen bør sikre, at fremtidige evalueringer af Jaspersinitiativet er tilstrækkelig omfattende, og drage konklusioner om, hvorvidt Jaspersinitiativet har opfyldt sine hovedmål
- c) Kommissionen bør tage skridt til at optimere Jaspersinitiativets produktivitet og effektivitet, navnlig ved at sikre, at de faktiske omkostninger ved Jaspersinitiativets bistand til hver enkelt opgave overvåges nøje og sammenlignes med Jaspersinitiativets output og resultater
- d) Kommissionen bør sikre, at Jaspersinitiativets omkostninger er rimelige, og at de afspejler de faktiske omkostninger.

Måldato for gennemførelsen: medio 2018.

Vedtaget af Afdeling II, der ledes af Iliana Ivanova, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 29. november 2017.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne

*Formand*

**Jaspersinitiativets opgaver i programperioderne 2007-2013 og 2014-2020, opdelt efter opgavestatus og type**

Opgavetype	2007-2013							2014-2020							I alt
	ACCEPTERET	I GANG	AFSLUTTET	SUSPENDERET	ANNULLERET	AFVIST	SUBTOTAL	ACCEPTERET	I GANG	AFSLUTTET	SUSPENDERET	ANNULLERET	AFVIST	SUBTOTAL	
Store projekter	3	33	652	25	172	31	916	23	252	55	12	25	0	367	1283
Mindre projekter	0	5	168	7	47	4	231	4	29	27	7	4	0	71	302
Horisontal støtte	5	17	143	1	54	1	221	9	46	50	10	28	1	144	365
Kapacitetsopbygning	2	1	9	0	2	0	14	8	24	12	0	1	0	45	59
PSA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	28	0	0	0	28	28
IQR	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	4	4
<b>I alt</b>	<b>10</b>	<b>56</b>	<b>972</b>	<b>33</b>	<b>275</b>	<b>36</b>	<b>1382</b>	<b>44</b>	<b>352</b>	<b>175</b>	<b>29</b>	<b>58</b>	<b>1</b>	<b>659</b>	<b>2041</b>

Accepteret - en opgave, som Jaspersinitiativet officielt havde accepteret, men hvor rådgivningen endnu ikke var påbegyndt.

I gang - en opgave, hvor Jaspersinitiativet var i gang med at yde rådgivning.

Afsluttet - en opgave, der var gennemført, og for hvilken Jaspersinitiativet havde udstedt en meddelelse om afsluttet aktion.

Suspenderet - en opgave, der var stillet i bero af en medlemsstat eller Jaspersinitiativet.

Annuleret - en opgave, der var annulleret af en medlemsstat.

Afvist - En officiel opgaveanmodning, som Jaspersinitiativet havde afslået.

*Kilde:* Revisionsrettens analyse baseret på data fra Jaspersinitiativet (pr. 31. december 2016).

**Oversigt over de reviderede opgaver<sup>1</sup>**

#	Opgavenummer	Opgavens titel	Programperiode	Medlemsstat	Undersøgt på stedet
<b>Individuelle opgaver vedrørende store projekter</b>					
1	2011 085 HR WAT WAT	Vukovar - vandforsyning og spildevandsrensning	2007-2013	Kroatien	1
2	2011 086 HR WAT WAT	Osijek - vandforsyning og spildevandsrensning 2014	2007-2013	Kroatien	2
3	2013 083 HR ROD ROD	Vejforbindelse til Syddalmatien	2014-2020	Kroatien	3
4	2015 071 HR ROD ROD	Peljesac-broen	2014-2020	Kroatien	
5	2012 095 HR AMT RAL	Opgradering og konstruktion af andet spor på jernbanesektionen Dugo Selo-Križevci	2007-2013	Kroatien	4
6	2011 080 HR SWE SLW	Udvikling af dokumentation for oprydning af område stærkt forurenet af affaldsgraven (Hot Spot) "Sovjak"	2014-2020	Kroatien	-
7	2006 086 MT ENV WAT	Regnvandshåndtering	2007-2013	Malta	5
8	2008 188 MT WAT FLP	Malta - Nationalt program for oversvømmelseshjælp	2007-2013	Malta	
9	2008 192 MT WAT WAT	Malta - spildevandsrensning i syd	2007-2013	Malta	6
10	2010 031 MT MIS R&D	Mater Dei Hospital - onkologisk center	2007-2013	Malta	7
11	2011 023 MT ROD ROD	Foreløbig analyse af centrale aspekter med henblik på udarbejdelse af planer for en vej tunnel mellem Malta og Gozo	2014-2020	Malta	-
12	2006 089 MT TRA ROD	Opgradering af TEN-T-vejnettet	2007-2013	Malta	8
13	2009 255 PL RAL RAL	Indkøb af rullende materiel til PKP Intercity	2007-2013	Polen	9
14	2009 272 PL KE R&D	Center for avancerede materialer og teknologier (CEZAMAT)	2007-2013	Polen	10
15	2009 273 PL KE R&D	CENT III - Center for biologi og kemi ved Warszawa's Universitet	2007-2013	Polen	11
16	2009 168 PL WAT WAT	Żywiec - spildevandsbehandling - fase II	2007-2013	Polen	12
17	2010 059 PL WAT WAT	Myślenice - vand- og spildevandshåndtering	2007-2013	Polen	13
18	2008 027 PL TRA ROD	S-69 Bielsko-Biala - Żywiec, odc. Wilkowie/Łodygowice-Żywiec	2007-2013	Polen	14
19	2006 001 PL ENV WAT	Włocławek-dæmningen, Wisła-floden	2007-2013	Polen	-
20	2011 115 RO KEW R&D	Extreme Light Infrastructure - atomfysik	2007-2013	Rumænien	15
21	2009 197 RO RAL RAL	Modernisering af jernbanesektionen Coşlariu-Sighişoara	2007-2013	Rumænien	16
22	2010 155 RO WAT WAT	Udvidelse og modernisering af Bukarests spildevandsinfrastruktur	2007-2013	Rumænien	17
23	2009 146 RO ROD ROD	Motorvejsbyggeri på TEN-T 7-sektionen Cernavodă-Constanța	2007-2013	Rumænien	18
24	2010 141 RO RAL RAL	Rehabilitering af jernbanebroerne over Donau	2007-2013	Rumænien	19
25	2007 068 RO ENV WAT	Rehabilitering og modernisering af vand- og kloaksystemerne i Prahova amt	2007-2013	Rumænien	20
<b>Individuelle opgaver vedrørende mindre projekter</b>					
1	2013 189 HR KEE RDI	Forskningsinfrastruktur - University of Rijeka Campus	2007-2013	Kroatien	1
2	2014 101 HR ROD ROD	Færdiggørelse af Ploče-motorvejen og anlæggelse af en forbindelsesvej til havnen og byen Ploče	2007-2013	Kroatien	2
3	2007 121 MT TRA POR	Renovering og opgradering af bølgebrydere og anden marin infrastruktur	2007-2013	Malta	3
<b>Horisontale opgaver</b>					
1	2012 008 HR WAT WAT	Udvikling af retningslinjer for cost-benefit-analyser	2007-2013	Kroatien	1
2	2014 073 HR KEE RDI	Støtte til forberedelsen af OP 2014-2020 vedrørende konkurrenceevne og samhørighed	2014-2020	Kroatien	2
3	2011 031 MT ROD ROD	Udvikling af en national transportmasterplan	2014-2020	Malta	3
4	2008 103 MT HOR MUL	Støtte til kontrol af cost-benefit-analyser og finansielle feasibilityundersøgelser	2007-2013	Malta	4
5	2010 067 PL WAT WAT	Screening af vand- og spildevandsprojekter under prioritetsakse I	2007-2013	Polen	5
6	2010 077 PL SWE SLW	Polens strategi for håndtering af spildevandsslam	2007-2013	Polen	6
7	2013 246 RO KEE RDI	Støtte til forberedelsen af OP 2014-2020 vedrørende konkurrenceevne	2014-2020	Rumænien	7
8	2011 032 RO WAT WAT	Støtte til forberedelsen af projektpipelinen for vandsektoren i 2014-2020	2014-2020	Rumænien	8
9	2009 094 RO WAT WAT	Håndtering af oversvømmelser - national strategi	2007-2013	Rumænien	9

<sup>1</sup> Ud af 25 reviderede opgaver vedrørende store projekter blev 22 opgaver vedrørende 20 underliggende store projekter undersøgt på stedet. De resterende 3 reviderede opgaver vedrørende store projekter blev undersøgt ved en skrivebordsgennemgang. Alle 3 mindre projekter samt alle 9 horisontale opgaver blev også undersøgt på stedet.

**KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING**  
**"FÆLLES ASSISTANCE TIL PROJEKTER I DE EUROPÆISKE REGIONER**  
**(JASPERSINITIATIVET) – TID TIL BEDRE MÅLRETNING"**

**RESUMÉ**

I. Jaspersinitiativet blev officielt oprettet som et fælles partnerskab mellem Kommissionen (GD REGIO), Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (herunder Kreditanstalt für Wiederaufbau for en del af den reviderede periode). Siden 2013 har GD MOVE og GD NEAR tildelt Jaspersinitiativet yderligere mandater og midler til at støtte forberedelsen af projekter under Connecting Europe-faciliteten og instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA).

IV. Jaspersinitiativet er forbundet med de finansielle programmeringsperioder, og Jaspersinitiativets primære rolle var at støtte EU-12-medlemsstater i forbindelse med forberedelsen af store projekter. Som følge af Jaspersinitiativets midtvejsevaluering, der blev gennemført i 2012, og den af medlemsstaterne udviste interesse blev det besluttet at udvide dets funktion til også at omfatte politikområder og kapacitetsopbyggende foranstaltninger.

I 2014 og 2015 blev der forhandlet nye operationelle programmer med et øget fokus på en strategisk vinkel. Bistanden til andre projekter end store projekter dækkede et reelt behov, som blev udtrykt af medlemsstaterne. Jaspersinitiativets inddragelse i sådanne sager var berettiget på grund af de vanskelige omstændigheder forbundet med et specifikt projekt samt af dets høje prioritering. Eftersom Jaspersinitiativets inddragelse i andre projekter end store projekter reelt set udgjorde en udvidelse af det oprindelige anvendelsesområde, var disse opgaver underlagt en kontrol af deres merværdi/genanvendelsespotentiale for andre lignende projekter.

V. Kommissionen tog hensyn til relevante risici på tidspunktet for udarbejdelsen af den uafhængige kvalitetskontrol. Den anvendte løsning blev betragtet som proportionel under hensyntagen til Den Europæiske Investeringsbanks status som EU-institution. Den uafhængige kvalitetskontrol og rådgivningsrapporter udarbejdes af forskellige teams i Jaspersinitiativet, og de endelige dokumenter forsynes med en ekstra underskrift på direktørniveau. Jaspersinitiativets styringsudvalg vedtager i december 2017 officielt en ny procedurehåndbog for uafhængige kvalitetskontroller. Den beskriver, hvordan funktionen for uafhængig kvalitetskontrol udøves uafhængigt af enhver rådgivende funktion.

VII. I visse tilfælde har Jaspersinitiativets indsatser medført en reel fremgang i medlemsstatens evne til at håndtere forberedelsen af projekter, og projekterne var af god kvalitet som bekræftet ved Kommissionens hurtige godkendelse heraf (samt i rapporter om vurderinger efter indsendelse (PSA)) i perioden 2014-2020.

VIII. Den Europæiske Revisionsret har siden 2006 modtaget Jaspersinitiativets reviderede årsregnskaber. I henhold til metodologien vedtaget i de årlige bidragsaftaler og senere i en overordnet aftale (den finansielle og administrative rammeaftale) indgået mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank, som omfatter alle fælles initiativer, fastsættes personaleomkostningerne for Jaspersinitiativet på baggrund af en standardpris, som Kommissionen indvilligede i at betale for Den Europæiske Investeringsbanks tjenester.

Overordnet set har den finansielle og administrative rammeaftale bidraget til en større harmonisering og forenkling af kontraktmæssige aftaler om specifikke tekniske bistandsinitiativer mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank.

Kommissionen er af den opfattelse, at den finansielle og administrative rammeaftale er i overensstemmelse med finansforordningen. Artikel 124 i finansforordningen tillader anvendelsen af faste satser og faste beløb og finder anvendelse på den finansielle og administrative rammeaftale.

IX.

a) Kommissionen accepterer anbefalingen.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

c) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen, eftersom Jaspersinitiativet fortsat også bør tilbydes til projekter, der er godkendt på nationalt plan, og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

d) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

e) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

Kommissionen minder samtidig om, at Jaspersinitiativets "omkostninger" fastsættes i den finansielle og administrative rammeaftale.

## **INDLEDNING**

7. De oprindelige prioriteter for 2007-2013 blev fastsat i aftalememorandummet (MOU) fra 2006. Prioriteterne udviklede sig dog i tidens løb som afspejling af styringsudvalgets erfaringer og strategiske beslutninger. Disse målsætninger var afspejlet i de årlige specifikke tilskudsftaler mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank. Prioriteterne for 2014-2020 er fastsat i rammeaftalen om partnerskab.

Andre projekter end store projekter kan støttes i de mindre medlemsstater, der havde få store projekter. Dette blev beskrevet i idéoplægget fra 2005 samt i alle efterfølgende politiske og juridiske dokumenter.

## **BEMÆRKNINGER**

23. Jaspersinitiativets strategiske retning har udviklet sig i tidens løb for at tilpasse sig til ændringerne i dets omgivelser. Jaspersinitiativet indledte sit arbejde i slutningen af 2006 (hvor der blev fuldført tre opgaver), så i midten af 2007 var det alt for tidligt at vurdere resultaterne. Den voksende økonomiske og finansielle krise fra efteråret 2008 og frem førte til visse beslutninger med indvirkning på Jaspersinitiativets arbejde. Jaspersinitiativet viste sig at være fleksibelt og havde en pragmatisk tilgang til de ændrede omstændigheder.

Den største udfordring for Jaspersinitiativet var at sikre, at medlemsstaterne forberedte tilstrækkeligt mange store projekter af høj kvalitet, som ville blive godkendt og gennemført. Derfor blev andre interessante aspekter af Jaspersinitiativets arbejde sat i bero og indledt på et senere tidspunkt, hvor medlemsstaterne havde forbedret deres tekniske kapaciteter til at forberede store projekter, og problematikken vedrørende sikring af stabiliteten og de afsmittende virkninger fik en mere fremtrædende rolle.

Jaspersinitiativet forbedrede medlemsstaternes tekniske kapacitet fra starten af via princippet om aktiv læring, hvor de nationale myndigheder arbejdede sammen med Jaspersinitiativet i takt med, at opgaverne skred fremad.

24. Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank vil gerne påpege, at handlingsplanerne faktisk er en behovsvurdering, hvori medlemsstaterne har mulighed for at angive deres behov for teknisk bistand.

Indsendelsesdatoerne for store projekter er inkluderet i de operationelle programmer for 2014-2020, der er baseret på medlemsstaternes forslag. Det er medlemsstaternes beføjelse og ansvar at foreslå store projekter og kontrollere status for forberedelsen af hvert enkelt projekt.

Behovsvurderingen for 2014-2020 var baseret på oplysninger indsendt af medlemsstaterne, som er gyldige hvad angår antallet af projekter, men ambitiøse med hensyn til tidshorizonten for deres indsendelse.

25. Absorption af EU-midler er ikke et mål i sig selv. Hvis der udvikles rettidige projekter af høj kvalitet, er det mere sandsynligt, at midlerne absorberes i større omfang. Kommissionen fastsatte tydelige målsætninger for Jaspersinitiativet, selv om de til tider var udfordrende. I juridisk henseende blev kvalitetskrav til store projekter for første gang defineret i samhørighedspolitikken i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014. Derudover blev de grundlæggende krav til cost-benefit-analyser også medtaget for første gang i gennemførelsesforordning (EU) 2015/207 og udgør sammen med vejledningen i cost-benefit-analyser fra 2014 en omfattende og detaljeret vejledning i kvaliteten af offentlige investeringer.

26. Jaspersinitiativets bistand omfattede aktiv læring og dermed opbygning af kapaciteter ved de nationale myndigheder. Dette er en af årsagerne til, at en stor del af Jaspersinitiativets personale fra starten blev placeret i de regionale kontorer, så de kunne være tættere på støttemodtagerne. Forbedring af teknisk kapacitet behøver ikke at være mærket som en særskilt aktivitet for at have en indvirkning.

Teknisk kapacitet er et immaterielt aktiv, som indirekte kan observeres, f.eks. ved at projekter med tiden forberedes bedre, hvilket tydeligvis har været tilfældet ved for eksempel den faldende andel af afbrudte projekter.

27. I praksis er der stor forskel på, hvor hurtigt medlemsstaterne forbedrer deres kapacitet til at forberede projekter af høj kvalitet og gennemføre dem. Samtidig har de offentlige myndigheder i støttemodtagende lande udviklet deres nationale kapacitet til at anvende EU-midler effektivt og dermed indgive langt færre anmodninger om støtte fra Jaspersinitiativet. I praksis er Jaspersinitiativet tidsmæssigt begrænset af programmeringsperiodens længde. På baggrund af en behovsvurdering for løbende støtte og medlemsstaternes efterspørgsel er det op til Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank at beslutte, om Jaspersinitiativet skal forlænges ind i en ny programmeringsperiode.

28. Kommissionens og Den Europæiske Investeringsbanks roller er tydeligt defineret i de årlige bidragsaftaler for perioden 2007-2013 og i rammeaftalen om partnerskab samt de årlige specifikke tilskudsftaler for perioden 2014-2020. Medlemsstaterne er opdragsgivere hvad angår Jaspersinitiativets rådgivning. De deltager også i Jaspersinitiativets årlige interessentmøde.

Medlemsstaterne er Jaspersinitiativets opdragsgivere hvad angår rådgivning og uafhængig kvalitetskontrol i perioden 2014-2020, mens Kommissionen er det i forbindelse med vurderinger efter indsendelse. Alle berørte parter er indforstået hermed.

29. Se Kommissionens og Den Europæiske Investeringsbanks svar på punkt 28. De formelle aftaler mellem Kommissionens tjenestegrene og Den Europæiske Investeringsbank, der er angivet i svaret til det omtalte punkt, underskrives hvert år.

Samarbejdsaftalerne fastsætter også de principper, der regulerer Jaspersinitiativets interaktion med støttemodtagerne. Der foreligger projektdokumenter, som tydeligt angiver, hvad Jaspersinitiativet stiller til rådighed for hver opgave.

Overvågningen af resultaterne i andre projekter end store projekter er et særskilt anliggende i forhold til samarbejdsaftalerne og den anvendte metodologi. Hvis der ikke foreligger en ansøgning om finansiering, og godkendelsesprocessen ikke finder sted på kommissionsniveau, er overvågningen af fremskridtene vedrørende andre projekter end store projekter mere vanskelig og skal håndteres på en mere uformel måde.

I henhold til samhørighedspolitikken er godkendelsen af andre projekter end store projekter medlemsstaternes klare ansvarsområde.

30. Samarbejdsaftalernes tilsigtede formål var at være fælles for alle medlemsstater, og deres sammenhæng og hastighed var vigtige parametre i denne henseende. Der blev forhandlet mindre ændringer, hvor medlemsstater havde stærke indsigelser, men hensigten var så vidt muligt at følge en operativ standardprocedure. Jo længere og jo mere detaljeret dokumentet er, jo større risiko er der også for, at der opstår uoverensstemmelser og anmodninger om særlige ordninger.

Samarbejdsaftalerne er ikke et lovkrav, men et redskab til at fremme dialogen med medlemsstaterne, især i en kontekst med skiftende modparter. Det overordnede formål er at redegøre for rettighederne og forpligtelserne for begge parter.

Der kan være udviklet forskellige praksisser, men de er alle i overensstemmelse med samarbejdsaftalerne og Jaspersinitiativets mandat for at blive tilpasset til den pågældende nationale kontekst. Som nævnt ovenfor er det op til medlemsstaterne at inddrage Jaspersinitiativet (og Jaspersinitiativet kan efter samråd med GD REGIO træffe beslutning, om de vil påtage sig opgaven).

31. Der var ingen grund til, at Jaspersinitiativet skulle formalisere aftaler vedrørende operationelle spørgsmål med Kommissionen i perioden 2007-2013, eftersom det primært arbejdede for medlemsstaterne, men i første kvartal af 2018 vil parterne formalisere aspekterne ved vurderingerne efter indsendelse for perioden 2014-2020.

Jaspersinitiativet udarbejdede en form for rapport til dets resultater i 2006, selv om Jaspersinitiativet først senere fastsatte begrebet "meddelelse om gennemført indsats" (action completion note – ACN). ACN er baseret på ansøgningskemaet for store projekter, hvilket fremgår af en sammenligning af de to dokumenter.

I den indledende fase var visse medlemsstater modvillige over for at forelægge gennemførelsesrapporten for Kommissionen. Jaspersinitiativet opfordrede dem til at gøre dette, så Kommissionen ville blive opmærksom på Jaspersinitiativets rådgivning, og for at dets input ville kunne hjælpe Kommissionen med at drage en mere velinformeret konklusion. I sidste ende blev alle medlemsstater enige om, at dette skulle være den almindelige praksis, hvilket efter vores opfattelse var et resultat af det tillidsforhold, der er bygget op mellem Jaspersinitiativet og de nationale myndigheder på baggrund af erfaringer med Jaspersinitiativets bistand.

ACN er et redskab til formelt at afslutte opgaven med støttemodtageren. Jaspersinitiativet tilpasser af og til sit format for på baggrund af opnåede erfaringer at maksimere anvendeligheden.

32. Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank er interessenter og partnere i Jaspersinitiativet, men i ACN'en er de ikke dets opdragsgiver.

33. Jaspersinitiativet rådgiver uafhængigt af Den Europæiske Investeringsbanks långivning (ifølge idéoplægget fra 2005 er Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling ikke forpligtede til at låne til medlemsstaterne, og medlemsstaterne er ikke forpligtede til at låne af disse banker).

Derudover anses Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling og andre potentielle långivere for indirekte at drage fordel af Jaspersinitiativets resultater.

34. Den overvejende del af arbejdet med projektforbereðelsen udføres af medlemsstaterne med hjælp fra konsulenter, f.eks. forberedelse af de grundlæggende projektdokumenter såsom gennemførlighedsundersøgelser eller vurderingen af indvirkningen på miljøet. Jaspersinitiativets rolle er at styre eller kommentere på udarbejdelsen af disse dokumenter. Jaspersinitiativet konkurrerer ikke med eksterne konsulenter i forbindelse med udførelsen af disse opgaver. Jaspersinitiativet og konsulenterne har forskellige, men komplementære roller.

Ud af de omkring 830 projektopgaver, som Jaspersinitiativet fuldførte i 2015, omfattede mindre end 1 % ansættelse af konsulenter, der bidrog direkte med dele af de endelige projektdokumenter.

36. Anvendelsen af yderligere konsulenter vedrørte specifikke og begrænsede tilfælde, hvor Jaspersinitiativets ACN ikke kunne anvendes til at træffe en beslutning, og hvor de anvisningsberettigede anså det for nødvendigt at få flere konsulenter til at vurdere projektet (dette fandt kun sted i programmeringsperioden 2007-2013).

For 2014-2020 har Kommissionen besluttet udelukkende at anvende Jaspersinitiativet til at vurdere alle store projekter (med undtagelse af faseopdelte projekter i henhold til artikel 103 i forordningen om fælles bestemmelser), hvilket også skyldes oprettelsen af Jaspersinitiativets afdeling for uafhængig kvalitetskontrol, der udfører yderligere kvalitetskontrol.

37. Medlemsstaternes prioriteter er afledt af politikområder (f.eks. det transeuropæiske netværk), lovgivning (f.eks. miljølovgivning såsom spildevandsdirektivet) eller prioriteter (f.eks. visse sektors maksimale andel af finansiering) og gennemføres via aftalte bestemmelser og procedurer. Jaspersinitiativet imødekommer behovet for teknisk bistand inden for den pågældende politiske ramme.

38. Indførelsen af rullende handlingsplaner ændrede ikke strategierne.

Konceptet for rullende handlingsplaner blev indført for at efterkomme anmodninger fra medlemsstaterne, der typisk indgives på en ukoordineret måde, især i slutningen af programmeringsperioden 2007-2013. Jaspersinitiativets handlingsplaner er resultatet af omfattende drøftelser med medlemsstaten, inden opgaverne godkendes, hvilket resulterer i, at godkendelsesniveauet er omkring 98 % på tidspunktet, hvor anmodningerne formelt set indgives.

Handlingsplanerne meddeles Kommissionen.

39. Der kan være mange forskellige årsager til, at en opgave annulleres – Jaspersinitiativet kan have vurderet, at projekterne er en dårlig investering og har derfor opgivet dem, projekternes omfang kan være blevet reduceret og er derfor blevet til andre projekter end store projekter, valutakursændringer kan have ændret store projekter til andre projekter end store projekter, eller medlemsstater kan af interne årsager have trukket projekter tilbage.

Hvis en opgave annulleres, bør dette ikke udelukkende opfattes negativt. I nogle tilfælde kan frafald rent faktisk være et tegn på Jaspersinitiativets merværdi, når det gælder om at nedskære investeringer eller opgive investeringer, der muligvis ikke vil være den bedste anvendelse af de knappe offentlige ressourcer.

41. Arbejdet med at opdele projektet i faser alt efter projektets karakter er tidsmæssigt begrænset og forbundet med programmeringsperiodens cyklus.

42. Horisontale opgaver har været en del af Jaspersinitiativet fra starten af, hvilket fremgår af handlingsplanerne for 2007. Andelen af horisontale opgaver har i årenes løb holdt sig på et stabilt niveau.



43. Alle Jaspersinitiativets partnere har været særlig opmærksomme på resultaterne fra Jaspersinitiativets midtvejsevaluering, og der anbefales en lignende opfølgingsrate i enkelte evalueringer.

AECOM-undersøgelsen<sup>1</sup> indeholder generelt positive konklusioner med hensyn til Jaspersinitiativets indvirkning.

44. Kommissionen (GD REGIO) redegjorde for årsagerne til anvendelsen af Jaspersinitiativet som et vurderingsorgan i brevet fra generaldirektøren for GD REGIO til alle medlemsstater (med store projekter) i marts 2014.

Funktionen for uafhængig kvalitetskontrol blev defineret i forordningen om fælles bestemmelser baseret på medlemsstaternes erfaringer med Jaspersinitiativet. Derfor blev det på basis af Jaspersinitiativets beføjelser og egenskaber anset for overflødigt at undersøge Jaspersinitiativet i henhold til de kriterier, der er fastsat i Kommissionens delegerede forordning (EU) nr. 480/2014.

Fælles svar på punkt 45, 46 og 47:

De uafhængige kvalitetskontroller udarbejdes også for projekter, hvor Jaspersinitiativets rådgivningstjenester ikke er involveret.

Udkastet til procedurehåndbogen for uafhængig kvalitetskontrol fra begyndelsen af 2014 blev aldrig godkendt og er på nuværende tidspunkt ikke gyldigt. Den funktionelle adskillelse af Jaspersinitiativets uafhængige kvalitetskontrol fra rådgivningssektorens afdelinger er en realitet, eftersom teamene befinder sig på forskellige steder og rapporterer til forskellige overordnede. For at sikre en effektiv ressourceudnyttelse kan Jaspersinitiativets eksperter, som ikke har arbejdet i en rådgivende funktion på et stort projekt, eventuelt arbejde med vurderinger for afdelingen for uafhængig kvalitetskontrol. Jaspersinitiativet har udviklet en tilgang til kvalitetsstyring, som er kodificeret i en kvalitetshåndbog, oversigter over forskellige opgaver og en tydelig rollefordeling mellem rådgivnings- og evalueringsaktiviteter. Kvalitetshåndbogen er udarbejdet inden for rammerne af en kvalitetstilgang, der er godkendt af styringsudvalget, og valideres eksternt af Det Europæiske Institut for Kvalitetsstyring.

Styringsudvalget vedtager en ny kvalitetshåndbog for Jaspersinitiativet i december 2017. Den Interne Revisionstjeneste fik forelagt udkast til oversigter over forskellige opgaver, der varetages af den uafhængige kvalitetskontrol, og aktiviteter i forbindelse med vurderinger efter indsendelse, som udgør grundlaget for de tilsvarende procedurer i den nye kvalitetshåndbog.

47. GD REGIO har accepteret Den Interne Revisionstjenestes anbefalinger og iværksat en handlingsplan for at imødekomme disse.

48. Den uafhængige kvalitetskontrol og rådgivningsrapporter udarbejdes af forskellige teams i Jaspersinitiativet, og de endelige dokumenter forsynes med en ekstra underskrift på direktørniveau. Det er almindelig praksis i både den offentlige og private sektor, at operationelle enheder og kvalitetskontrol- og revisionsenheder rapporterer til den samme leder af organisationen (f.eks. et system vedtaget i en række af medlemsstaterne i forbindelse med attesterings- og

---

<sup>1</sup> Jaspersinitiativets evalueringsrapport, december 2012

([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers\\_evaluation/final\\_report\\_131212.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf)).

forvaltningsmyndigheder, der er underlagt den samme minister). Der er ingen grund til, at dette bør begrænse revisions- eller kvalitetskontrollfunktionens uafhængighed.

Der er endnu ikke fundet bevis på kompromiser i udtalelserne afgivet af teamet for den uafhængige kvalitetskontrol. Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank vil dog overveje yderligere foranstaltninger, der skal træffes for at øge opfattelsen af risici vedrørende uafhængighed.

49. Den uafhængige kvalitetskontrol blev oprettet af Rådet og Europa-Parlamentet som lovgivende institutioner med det eksplicite formål at udvikle et alternativ til Kommissionens vurdering af store projekter. Styringsudvalget vedtager en ny kvalitetshåndbog for Jaspersinitiativet i december 2017.

50. Kommissionen følger lovbestemmelserne i forordningen om fælles bestemmelser, som fastsætter den uafhængige kvalitetskontrollfunktion. De lovgivende institutioner har ikke defineret begrebet "betydelig svaghed". For at kunne anvende begrebet på en ensartet måde har GD REGIO i sine interne procedurer, som er godkendt af dets ledelse, defineret fire overordnede tilfælde, hvor der er tale om betydelig svaghed, og hvor der kan foreslås en negativ afgørelse fra Kommissionens side.

51. Det er op til medlemsstaterne, om de vil anvende uafhængig kvalitetskontrol. Samarbejdsaftalerne vedrørende uafhængig kvalitetskontrol er nu (oktober 2017) blevet underskrevet af 14 medlemsstater, herunder Rumænien, Tjekkiet og Italien. Jaspersinitiativet kræver, at samarbejdsaftalerne er underskrevet, inden det påtager sig en uafhængig kvalitetskontrol af et projekt.

52. Jaspersinitiativets prognoser var baseret på oplysninger fra medlemsstater om indsendelsesdatoer for store projekter som anført i de operationelle programmer.

Kommissionen er af den opfattelse, at antallet af store projekter ikke er optimistisk, og indsendelsens tidshorizont var for optimistisk. I september 2017 offentliggjorde GD REGIO oplysningerne om store projekter på den åbne dataplatform for at gøre medlemsstaterne bevidste om kvaliteten af oplysninger om store projekter.

Anvendelsen af funktionen for uafhængig kvalitetskontrol hindres af forskellige bestemmelser om attestering af udgifter – dette vil blive behandlet i ændringen af forordningen om fælles bestemmelser, der i øjeblikket drøftes i Rådet og Europa-Parlamentet. Dette bør øge medlemsstaternes interesse i at anvende uafhængig kvalitetskontrol.

Jaspersinitiativets afdeling for uafhængig kvalitetskontrol skal ikke blot levere rapporter over uafhængig kvalitetskontrol, men også rapporter om vurderinger efter indsendelse.

53. Processen ved vurderinger efter indsendelse var tiltænkt at sikre anvendelsen af en vurderingsmetodologi, der så vidt muligt minder om den uafhængige kvalitetskontrol, der blev anvendt ved ansøgninger, der indsendes direkte til Kommissionen, under ledelse af afdelingen for uafhængig kvalitetskontrol i Bruxelles. Dette sikrede ensartede vilkår for vurderingen af ansøgninger.

Samarbejdsaftalerne for vurderinger efter indsendelse og endda fristerne, der skulle overholdes, fremgik af oplægget om procedurerne forbundet med store projekter, som blev forelagt bestyrelsen ved GD REGIO den 22. juni 2015.

Ikke desto mindre vil Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank formalisere de væsentlige elementer i samarbejdet med Jaspersinitiativet om vurderinger efter indsendelse, som anmodet af Revisionsretten.

58. Projekter forberedes typisk af konsulenter, der er ansat af forvaltningsmyndigheder. Jaspersinitiativet erstatter ikke disse konsulenter, men bistår dem med metodologisk rådgivning og støtter forvaltningsmyndighederne i deres tilsyn.

59. Jaspersinitiativet gennemgår dokumentationen, som støttemodtageren enten selv udarbejder eller med hjælp fra eksterne konsulenter. Derfor afhænger tidshorizonten vedrørende Jaspersinitiativets rådgivningstjenester i mange tilfælde af støttemodtagernes og de lokale konsulents administrative kapacitet.

60. Varigheden af opgaver, hvor inddragelsen finder sted på et senere tidspunkt, er uklar: kort, hvis projektdokumenterne er af den nødvendige kvalitet, men meget lang, hvis dette ikke er tilfældet, eftersom nogle aspekter muligvis skal redegøres for fra opgavernes påbegyndelse (f.eks. muligheden for analyse). Hvad angår godkendelsestiden bør der ikke være så store forskelle, da projekter med støtte fra Jaspersinitiativet indsendes med lignende kvalitetsstandarder.

En anden egenskab ved Jaspersinitiativets bistand var at fokusere på komplekse projekter, hvor medlemsstaterne havde svært ved at forberede en korrekt dokumentation, men Jaspersinitiativet oplevede vanskeligheder ved at afhjælpe projekters kompleksitet, og visse resterende risici er endnu ikke blevet håndteret.

63. I mange tilfælde var årsagerne til afbrydelserne allerede angivet i ACN-rapporten.

Et område, hvor Jaspersinitiativet havde meget svært ved at udbedre manglerne, var procedurene/dokumentationen relateret til vurderingen af indvirkning på miljøet, særligt for vejsektoren.

64. Situationen forbedrede sig markant i perioden 2014-2020, hvor den gennemsnitlige godkendelsestid for projekter modtaget i 2017 faldt til 84 kalenderdage, hvilket stadig er tilfældet på nuværende tidspunkt. Dette var resultatet af mange faktorer, bl.a. en strategisk omlægning af Jaspersinitiativet, bedre retlige rammer og en omlægning af Kommissionens vurderingssystem.

68. Jaspersinitiativets bistand havde en indvirkning på de planlagte omkostninger for omkring to tredjedele af de store projekter, som Den Europæiske Revisionsret reviderede (Kommissionen anslår disse besparelser til at være 175 mio. EUR). Denne stikprøve omfatter 3 % af det samlede antal opgaver, som Jaspersinitiativet gennemførte.

69. Jaspersinitiativet står ofte over for urealistisk korte frister for gennemførelse af projekter. Der er meget få muligheder for at fremskynde gennemførelsen af projekterne.

72. I henhold til samhørighedspolitikken er godkendelsen af andre projekter end store projekter medlemsstaternes klare ansvarsområde.

75. I perioden 2007-2013, efter begyndelsen af den økonomiske og finansielle krise i 2008, besluttede Kommissionen at give medlemsstaterne mulighed for at attestere udgifterne og kræve godtgørelse uden at indsende ansøgninger vedrørende store projekter og dermed bryde forbindelsen mellem godkendelses- og atteringsprocesserne.

76. Der kan opstå forsinkelser, som på ingen måde har relation til Jaspersinitiativets input, der ofte skyldes aspekter inden for offentlige udbud.

77. Atteringsbestemmelser for store projekter i perioden 2014-2020 vil gøre det muligt for Jaspersinitiativet at have en indvirkning på absorptionshastigheden, eftersom udgifterne til projekter kun kan attesteres efter indsendelse af ansøgninger vedrørende store projekter til Kommissionen.

79. Der findes tydelige eksempler på forbedringen af medlemsstaternes og deres institutioners administrative kapaciteter såsom nationale veje i Polen, hvor det nationale vejagentur fuldt ud er i stand til at forberede modne projekter af god kvalitet.

Investering i den administrative kapacitet er en langsigtet proces, som kræver investeringer i strukturer, menneskelige ressourcer samt systemer og redskaber, hvor landets regeringsførelse er en vigtig kontekstuel faktor.

Jaspersinitiativet er en vigtig faktor i forbindelse med at støtte medlemsstaterne i at forbedre deres administrative kapacitet til (store) projekter, men er ikke den eneste afgørende faktor i denne proces.

80. Støtte fra Jaspersinitiativet var først og fremmest efterspørgselsdrevet med udgangspunkt i de enkelte medlemsstaters behov, og indsatserne vedrørende den administrative kapacitet ville blive udviklet i overensstemmelse hermed. Jaspersinitiativet var ikke den eneste kilde til støtte, men medlemsstaterne blev derimod også opfordret til at anvende den tekniske bistand, som var en del af deres programmer, på en proaktiv og målrettet måde til eksempelvis uddannelse af deres personale og ansættelse af eksterne sagkyndige.

81. Kapacitetsopbygningen fandt sted fra aktiviteternes begyndelse i form af aktiv læring og horisontale oplæg. Opbygning af netværk og udveksling af viden fandt allerede sted, eksempelvis ved interessentmødet.

84. Jaspersinitiativet er kun en af de afgørende faktorer i processen og bør ikke være den eneste, der holdes ansvarlig, hvis der ikke var en (direkte) strategisk indvirkning. Mange andre faktorer, hvoraf mange er på medlemsstatsplan, kan spille en rolle.

85. Strategien for teknisk bistand er først og fremmest dokumentet, hvor budgetbevillingerne for de enkelte indsatser fastsættes (ved at tage hensyn til synergier og undgå overlapninger). Det er ikke dokumentet, som også bør beskrive alle (formelle og uformelle) koordineringsmekanismer, der er fastlagt mellem de forskellige initiativer.

Selv om der ikke er nogen henvisning til en koordinering mellem de dedikerede kapacitetsopbyggende aktiviteter, som Kommissionen stiller direkte til rådighed, og dem, som Jaspersinitiativet stiller til rådighed, var der en regelmæssig koordinering, hvormed der undgås risiko for overlapninger.

87. Jaspersinitiativet støttede omkring 500 godkendte store projekter i løbet af programmeringsperioden 2007-2013. For programmeringsperioden 2014-2020 forventes antallet af store projekter, som støttes af Jaspersinitiativet, og/eller som gennemgås, at være over 600, og til dette antal skal tilføjes den aftalte forøgelse af støtte til andre projekter end store projekter og kapacitetsopbygning samt den tidligere inddragelse i projekter, hvor dette er muligt. Dette skøn blev anvendt som grundlaget for forøgelsen af personalet, og ansættelsen skete gradvist for at matche antallet af medarbejdere og arbejdsbyrden. Når vi ser på perioden 2007-2009 og 2014-2016 hvad angår tildelingen af fuldtidsækvivalenter til Jaspersinitiativets EU-mandat, er det gennemsnitlige antal af alle igangværende og fuldførte opgaver pr. medarbejder stort set uændret.

88. Indsendelsesdatoerne for store projekter er medtaget i de operationelle programmer for 2014-2020, som er baseret på medlemsstaternes forslag.

Det er medlemsstaternes beføjelse og ansvar at foreslå store projekter og kontrollere status for forberedelsen af hvert enkelt projekt.

89. Pr. oktober 2017 var 624 store projekter omfattet af de operationelle programmer for 2014-2020.

90. Eftersom Jaspersinitiativet bør inddrages i projektforbereelserne på et så tidligt tidspunkt som muligt med henblik på at maksimere dets merværdi, er oplysningerne om indsendelsesdatoer irrelevante for vurderingen af Jaspersinitiativets behov for personale. På nuværende tidspunkt arbejder Jaspersinitiativet med over 350 planlagte store projekter, der vil blive indsendt i de kommende år.

Forholdet mellem alle fuldførte opgaver (rådgivning, uafhængig kvalitetskontrol, vurderinger efter indsendelse og horisontale oplæg) og fuldtidsækvivalenter i perioden 2014-2016 er sammenligneligt

med forholdet i den foregående programmeringsperiode (2007-2009) og blev forøget i november 2017.

92. De nationale myndigheder bør øge deres indsats i forbindelse med overvågning af Jaspersinitiativets indvirkning på projekter og institutioner hvad angår den administrative kapacitet. Kommissionen vil medtage dette aspekt i midtvejsevalueringen af Jaspersinitiativet.

93. Den tid, som Kommissionen bruger på at godkende projekter, er en indirekte målestok for projektets kvalitet, da det antages, at mere velforberedte og velpræsenterede projekter godkendes hurtigere.

Resultaterne fra uafhængig kvalitetskontrol af projekter og projekter vedrørende vurderinger efter indsendelse er siden september 2016 blevet overvåget og gjort offentligt tilgængeligt på Jaspersinitiativets websted under den statistiske rapport og i dashboardet. Disse oplysninger ajourføres hvert kvartal.

96. Inden for rammerne af de administrative og retlige bestemmelser blev der fulgt op på alle relevante anbefalinger fra evalueringerne.

Kommissionen iværksætter en midtvejsevaluering af Jaspersinitiativet i første kvartal af 2018, som vil indeholde en overordnet gennemgang af Jaspersinitiativets resultater og perspektiver for perioden efter 2020.

98. De nationale myndigheder bør øge deres indsats i forbindelse med evaluering af Jaspersinitiativets indvirkning, eftersom Kommissionen altid har opfordret til og fremmet en omfattende evalueringskultur i samhørighedspolitikken.

101. Der var forskellige andre kommunikationskanaler, hvorigennem de ansvarlige sagsbehandlere kunne give feedback om Jaspersinitiativet. Især gruppen af ansvarlige sagsbehandlere for store projekter har været aktiv siden 2008 og ofte drøftet problemer forbundet med Jaspersinitiativet, som derefter er blevet videreformidlet til Jaspersinitiativet via dettes styringsudvalg eller andre møder.

104. Kommissionen krævede ikke, at Jaspersinitiativet skulle følge op på, hvordan Kommissionens rådgivning var blevet omsat i forbindelse med gennemførelsen af støttede store eller andre projekter end store projekter, og dets mandat omfatter ikke overvågningen af den reelle gennemførelse af støttede projekter.

Overvågningen af gennemførelsen og afslutningen af de operationelle programmer henhører under Kommissionens tjenestegrenes kompetence. Jaspersinitiativet var opmærksom på gennemførelsesproblemer, når det blev anset for nødvendigt, især via anmodninger fra medlemsstaterne om at yde støtte til dem i forbindelse med opdeling af projekter i faser mellem programmeringsperioderne.

105. Bemærkningerne angivet under dette punkt i rapporten betød, at Jaspersinitiativet havde forhindret dårlige investeringer i at fortsætte, og værdien heraf kan fastsættes som offeromkostninger (eller besparelser).

108. Det faktum, at opgaver blev annulleret, kan være et bevis på Jaspersinitiativets merværdi ved screening af dårligt forberedte projekter, hvis kvalitet ikke kunne forbedres.

109. Der findes et separat system, der er anderledes end det, som Den Europæiske Revisionsret henviser til, hvori der registreres den tid, der bruges på forskellige mandater til afregningsformål, som anvendes af Den Europæiske Investeringsbank. Ved udgangen af hver måned kontrolleres gennemførelshastigheden i dette system.

Fra og med slutningen af 2016 begyndte Jaspersinitiativets personale at registrere den tid, som hvert mandat var blevet tildelt og de specifikke opgaver i dette system.

Dette dannede grundlaget for den eksterne revision af Jaspersinitiativets udgifter, hvor revisionsmandatet har til formål at kontrollere, at kun de støtteberettigede udgifter er blevet anmeldt. Dette system anvendes til at anmelde udgifter til Kommissionen. Revisorerne har ikke rapporteret mangler i forbindelse hermed.

Kontraktmæssige forbindelser mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank er baseret på tilskudsaftaler, og de støtteberettigede personaleomkostninger er baseret på antallet og de eksperttyper, der anvendes. Omkostningerne hertil fremgår af de satser, der er fastsat i den finansielle og administrative rammeaftale, som blev indgået i 2014.

110. Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank påpeger, at det dokument, som Den Europæiske Revisionsret henviste til, ikke var en evaluering af Jaspersinitiativets effektivitet, men en vurdering af "Den Europæiske Investeringsbanks rolle i forbindelse med Jaspersinitiativet". Rapportens opgavestikprøve blev hovedsageligt taget fra den tidligste fase af Jaspersinitiativets aktiviteter og har ingen særlig relevans for Jaspersinitiativet i 2014-2020. Ikke desto mindre var rapportens overordnede konklusion, at Jaspersinitiativet har en positiv indvirkning, og at Den Europæiske Investeringsbank bør fortsætte sin støtte.

Hvad angår effektiviteten fastslår rapporten, at "... i de tilfælde, hvor Jaspersinitiativet var i stand til at påvirke udformningen af de underliggende projekter, medførte det økonomiske fordele, som sandsynligvis langt overgår omkostningerne ved selve initiativet."

112. Styringsudvalget overvåger Jaspersinitiativets effektivitet, hvad angår fuldførte opgaver og godkendelse af projekter støttet af Jaspersinitiativet.

Opgavernes karakter har forandret sig i takt med, at Jaspersinitiativets portefølje over tjenester er blevet udvidet, f.eks. rådgav Jaspersinitiativet om antallet af forhåndsbetinger (såsom overordnede planer for transport i syv medlemsstater), hvor Jaspersinitiativets arbejdsbyrde var væsentligt større end blot at vurdere et enkelt projekt om spildevandsanlæg.

113. Jaspersinitiativets udgifter har i mange år ligget langt under de potentielle beløb, der kunne have været brugt. Der er nu frister for leveringen af vurderingsrapporter, som ikke var fastlagt i den seneste programmeringsperiode, så der skal på forhånd tages fat på problemet med tilvejebringelse af kapaciteten for at kunne imødekomme den fremtidige efterspørgsel.

Konklusionerne vedrørende Jaspersinitiativets omkostninger i AECOM-undersøgelsen var som følger:

"Jaspersinitiativet har et team af yderst kvalificerede medarbejdere [...]. På baggrund af en sammenligning med andre organer og agenturer synes Jaspersinitiativets omkostninger at være rimelige i betragtning af karakteren af de opgaver, det varetager, og det personale, der er nødvendigt for at udføre dette arbejde."

114. Den Europæiske Investeringsbanks bidrag til Jaspersinitiativet var naturalier i form af personale udstationeret ved Jaspersinitiativet, primært i ledende og højtstående stillinger. Af hensyn til tilskudsafalterne blev disse bidrag i form af naturalier tildelt en økonomisk værdi. Der var ingen kontanttransaktion, som svarede til disse bidrag i form af naturalier. Betalingerne fra Kommissionen var for personale, som den havde indvilliget i at støtte. De anslåede personaleomkostninger, som Den Europæiske Investeringsbank bidrog med, var irrelevante i forhold til dette beløb.

115. Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank blev enige om i den finansielle og administrative rammeaftale at fastsætte standardsatser for enhedsomkostninger for personale og tjenesterejser i forbindelse med tjenester, som Den Europæiske Investeringsbank leverer til Kommissionen. Jaspersinitiativet begyndte at anvende dette medfinansieringssystem baseret på de aftalte enhedsomkostninger i stedet for det parallelle finansieringssystem, som blev anvendt frem til 2013. Den nye og den gamle metode er baseret på forskellige regnskabskoncepter.

Personaleløbningerne beregnes på en anden måde, og derfor blev støttebeløbene også tilpasset, så begge parter i sidste ende bidrager med stort set de samme beløb som før. I henhold til det nye system blev de nominelle satser til vurdering af omkostningerne også ændret under hensyntagen til den overordnede aftale (den finansielle og administrative rammeaftale) indgået mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank, som omfatter alle fælles initiativer.

116. Den Europæiske Revisionsret har siden 2006 modtaget Jaspersinitiativets reviderede årsregnskaber. I henhold til metodologien aftalt i bidragsaftalerne og i den finansielle og administrative rammeaftale repræsenterer Jaspersinitiativets personaleomkostninger i disse udtalelser en standardpris, som Kommissionen i den finansielle og administrative rammeaftale har indvilliget i at betale for tjenester, som leveres af Den Europæiske Investeringsbank.

## **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

118. Der var tydelige mål for både tidshorizonten – hvor projekter bør godkendes for hurtigere at kunne stille EU-investeringsfonde til rådighed, end hvad der ellers ville være tilfældet – samt forbedring af kvaliteten.

Udviklingerne i Jaspersinitiativet bør anskues i deres bredere kontekst. Jaspersinitiativet indledte sit arbejde i slutningen af 2006. Den voksende økonomiske og finansielle krise fra efteråret 2008 og fremefter førte til visse beslutninger med indvirkning på Jaspersinitiativets arbejde, herunder en forøgelse af Jaspersinitiativets personale, ændringer af attesteringsbestemmelser osv., og Jaspersinitiativet viste sig at være fleksibelt og havde en pragmatisk tilgang til de ændrede omstændigheder.

Indledende mangler blev senere udbedret ved styringsudvalgets aftaler i henhold til svaret, som medlemsstaterne modtog, og den tilsvarende vurdering af efterspørgslen. Jaspersinitiativet blev oprindeligt udviklet som et initiativ for programmeringsperioden 2007-2013, men set i lyset af udviklingerne i løbet af denne periode og baseret på behovsvurderingerne, blev dets mandat udvidet til programmeringsperioden 2014-2020.

119. Sammen med medlemsstaterne er der blevet udarbejdet formaliserede samarbejdsaftaler vedrørende store og øvrige projekter, hvor medlemsstaterne er opdragsgiver – vedrørende rådgivning og uafhængig kvalitetskontrol. Jaspersinitiativet har indgået en omfattende kontraktmæssig aftale med Kommissionen. Alle Jaspersinitiativets opgaver i et land – store projekter samt øvrige projekter og horisontale og strategiske opgaver – er medtaget i årlige eller rullende handlingsplaner og er aftalt med støttemodtageren.

I meget sjældne tilfælde yder Jaspersinitiativet støtte til konsulentarbejde (pilotprojekter, som kan gentages, de nationale myndigheders manglende kapacitet eller i Jaspersinitiativet med henblik på at udføre det nødvendige arbejde osv.).

120. Prioriteterne er baseret på prioriteterne i EU's samhørighedspolitik, som er aftalt mellem medlemsstaterne og EU's institutioner, og disse tilskrives det pågældende operationelle indhold, der er fastlagt i de operationelle programmer. Jaspersinitiativet fastsætter ikke prioriteterne uafhængigt.

121. Faseopdelingen var en pragmatisk kortvarig anvendelse af Jaspersinitiativets ressourcer for at sikre den fulde anvendelse af EU-midler i slutningen af en programmeringsperiode og i starten af en ny periode. Faseopdelingen er alt efter arbejdets karakter tidsmæssigt begrænset, og den forbedrer absorptionen.

Jaspersinitiativets opgaver vedrørende projektgennemførelse er omkring 2 %.

122. Indførelsen af rullende handlingsplaner ændrede ikke strategierne.

## **Anbefaling 1**

Jaspersinitiativet er et partnerskab mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank, som begge bidrager hertil og styrer det gennem styringsudvalget.

a) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

c) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

d) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

e) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

Der foreligger passende samarbejdsaftaler, hvor disse er nødvendige, men det erkendes, at der kan være behov for en mere formaliseret aftale, eksempelvis i forbindelse med vurderinger efter indsendelse.

123. Den uafhængige kvalitetskontrol blev udarbejdet af Rådet og Europa-Parlamentet med det formål at udvikle et alternativ til Kommissionens vurdering af store projekter. Den uafhængige kvalitetskontrol anmodes af en medlemsstat og rettes til medlemsstaten i henhold til lovgivningen.

Inden for rammerne af en kvalitetstilgang, der blev godkendt af Det Europæiske Institut for Kvalitetsstyring i november 2017, er der blevet udarbejdet en kvalitetshåndbog, som eksplicit håndterer problemer relateret til uafhængighed og sammenhæng med udgangspunkt i et kvalitetsstyringsperspektiv. Jaspersinitiativets styringsudvalg vedtager den nye kvalitetshåndbog i december 2017.

124. Det er op til medlemsstaterne, om de vil anvende uafhængig kvalitetskontrol. Jaspersinitiativet kræver, at samarbejdsaftalerne er underskrevet, inden det påtager sig en uafhængig kvalitetskontrol af et projekt.

## **Anbefaling 2**

a) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

For den indeværende periode vil der blive gennemført indsatser for at begrænse risikoen for manglende upartiskhed, når Jaspersinitiativet udfører kvalitetskontrol for at vurdere projekter, der har modtaget Jaspersinitiativets rådgivningsbistand.

Selv om Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke kan indgå i en specifik forpligtelse vedrørende lovgivningsforslag for perioden efter 2020, accepterer den indholdet af anbefalingerne og vil overveje den uafhængige kvalitetskontrols fremtidige funktion.

b) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.



Kommissionen vil præcisere adgangsrettighederne til Jaspersinitiativets uafhængige kvalitetskontrol inden for rammerne af de kontraktmæssige aftaler mellem Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank og medlemsstaterne.

126. Jaspersinitiativet kunne ikke have samme omfang og intensitet hvad angår indvirkningen på alle projekter, eftersom dette afhæng af stadiet i projektcyklussen, hvor Jaspersinitiativet blev opfordret til at yde støtte, samt projektets daværende kvalitet på tidspunktet, hvor Jaspersinitiativet blev inddraget. Ikke desto mindre var der ved projekterne i Den Europæiske Revisionsrets stikprøve en moderat (45 %) eller en betydelig (20 %) indvirkning fra Jaspersinitiativets rådgivning på tværs af mindst ét kvalitetsområde. Stikprøveprojekter i fire lande fremlægger dokumentation for de betydelige omkostningsbesparelser som følge af Jaspersinitiativets input. Projekter, der som følge af Jaspersinitiativets rådgivning er trukket tilbage, bør også behandles som fordele, eftersom den ineffektive anvendelse af betydelige ressourcer er forhindret. For 4 af de 20 udtagne store projekter med betydelige omkostningsbesparelser anslog Kommissionen de samlede omkostningsbesparelser til at være 175 mio. EUR.

127. En stor del af tiden i produkcyklussen, især i gennemførelsesfasen, kan ikke tilskrives Jaspersinitiativet. Dette var ikke den rolle, som Jaspersinitiativet fik tildelt af styringsudvalget, eller hvad medlemsstaten havde anmodet om (1 % af opgaverne), og det viser, at Jaspersinitiativet kunne spille en rolle i løbet af gennemførelsen.

129. Selv om der kan gøres mere for at følge op på indvirkningen af dets rådgivning vedrørende andre projekter end store projekter, vil dette kræve et samarbejde med medlemsstaten, eftersom der ikke findes en godkendelsesproces, som er sammenlignelig med den for store projekter.

130. Attesteringsbestemmelserne for store projekter i perioden 2014-2020 vil gøre det muligt for Jaspersinitiativet at have en indvirkning på absorptionshastigheden.

### **Anbefaling 3**

a) Kommissionen accepterer delvist anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

En målretning af Jaspersinitiativets bistand i henhold til et projekts udviklingsstadium er allerede en prioritet, men stadiet, hvor Jaspersinitiativet inddrages, afhænger af tidspunktet for medlemsstatens støtteanmodning.

Behovet for at arbejde så tidligt som muligt i projektcyklussen er tydeligt, og indvirkningen af en sådan tilgang kan eksempelvis ses i sektorstrategierne for transport, som er udviklet for visse medlemsstater. Dette er dog ikke altid muligt i andre medlemsstater.

Den anden del af anbefalingen accepteres ikke. Nationale godkendelser kan finde sted tidligt i projektets udviklingscyklus, og projekterne kan endda ændres efter de nationale godkendelser.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

132. GD REGIO og Jaspersinitiativet har løbende koordineret aktiviteterne. Der foregår regelmæssige udvekslinger mellem Kommissionen og Jaspersinitiativet/det nationale koordinationscenter vedrørende deres respektive aktiviteter, og de samarbejder, hvis der er risiko for overlapninger eller muligheder for synergier. Et eksempel herpå er inddragelsen af Jaspersinitiativet i de tematiske seminarer om statsstøtte, som Kommissionen organiserede i Bruxelles i 2016 (Jaspersinitiativet leverede sagkyndige talere), og Jaspersinitiativets deltagelse i landespecifikke seminarer om statsstøtte i 2015.

133. Jaspersinitiativet er i tidens løb blevet inddraget tidligere i projekterne og har bidraget med strategier i starten af projektudvælgelsen (i det omfang at de nationale myndigheder tillader dette). Det forventes, at Jaspersinitiativet vil fortsætte med at arbejde på denne måde.

#### **Anbefaling 4**

a) Kommissionen accepterer anbefalingen og betragter den som allerede delvist gennemført.

Den nye strategi for teknisk bistand, som Kommissionen vedtog i september 2017 (GD for Regionalpolitik og Bypolitik), integrerer tiltag fra Jaspersinitiativet i de nye aktiviteter, som Kommissionen gennemfører.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

134. En mere intensiv overvågning af Jaspersinitiativets aktiviteter ville i høj grad forbedre initiativets velfungerende drift, især hvad angår dets effektivitet og produktivitet.

Attesteringsbestemmelserne for store projekter i perioden 2014-2020 vil gøre det muligt for Jaspersinitiativet at have en indvirkning på absorptionshastigheden.

136. Jaspersinitiativet yder teknisk bistand til medlemsstater og andre funktioner, såsom vurderinger efter indsendelse og uafhængig kvalitetskontrol. Der var ikke udviklet et omfattende overvågningssystem for projekternes samlede aspekter.

Overvågningen af gennemførelsen af de operationelle programmer henhører under Kommissionens tjenestegrenes kompetence. Jaspersinitiativet var opmærksom på gennemførelsesproblemer, når det blev anset for nødvendigt, især via anmodninger fra medlemsstaterne om at yde støtte til dem i forbindelse med opdeling af projekter i faser mellem programmeringsperioderne.

138. Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank blev enige om at fastsætte standardsatser for enhedsomkostninger for personale og tjenesterejser, som Den Europæiske Investeringsbank leverer til Kommissionen. Jaspersinitiativet begyndte at anvende dette medfinansieringssystem baseret på de aftalte enhedsomkostninger i stedet for det parallelle finansieringssystem, som blev anvendt frem til 2013. Den nye og den gamle metode er baseret på forskellige regnskabskoncepter. Personalelønningerne beregnes på en anden måde, og derfor blev støttebeløbene også tilpasset, så begge parter i sidste ende bidrager med stort set de samme beløb som før. I henhold til det nye system blev de nominelle satser til vurdering af omkostningerne også ændret under hensyntagen til den overordnede aftale (den finansielle og administrative rammeaftale) indgået mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank, som omfatter alle fælles initiativer.

Den Europæiske Revisionsret har siden 2006 modtaget Jaspersinitiativets reviderede årsregnskaber. I henhold til metodologien aftalt i bidragsaftalerne og i den finansielle og administrative rammeaftale fastsættes Jaspersinitiativets personaleomkostninger i disse udtalelser i henhold til en standardpris, som Kommissionen har indvilliget i at betale for tjenester, som leveres af Den Europæiske Investeringsbank.

Overordnet set har den finansielle og administrative rammeaftale bidraget til en større harmonisering og forenkling af kontraktmæssige aftaler om specifikke tekniske bistandsinitiativer mellem Kommissionen og Den Europæiske Investeringsbank.

Kommissionen er af den opfattelse, at den finansielle og administrative rammeaftale er i overensstemmelse med finansforordningen. Artikel 124 i finansforordningen tillader anvendelsen af faste satser og beløb og finder anvendelse på den finansielle og administrative rammeaftale.

## **Anbefaling 5**

a) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

De spørgsmål, som er rejst vedrørende strategien og målene for fremtiden, vil være en del af den kommende midtvejsevaluering.

b) Kommissionen accepterer anbefalingen.

c) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

d) Kommissionen accepterer anbefalingen og fremhæver, at Den Europæiske Investeringsbank i kraft af sin rolle som partner i Jaspersinitiativet skal være involveret heri for at opnå en vellykket gennemførelse af initiativet.

Kommissionen minder samtidig om, at Jaspersinitiativets "omkostninger" fastsættes i den finansielle og administrative rammeaftale.

<b>Begivenhed</b>	<b>Dato</b>
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	16.3.2016
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	5.10.2017
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	29.11.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	8.1.2018