



Den Europæiske Unions

Tidende

ISSN 1725-2393

C 181**46. årgang
31. juli 2003**

Dansk udgave

Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

2003/C 181/01

*I Meddelelser***Revisionsretten**Særberetning nr. 8/2003 om udførelsen af
infrastrukturarbejder, der finansieres af EUF,
med Kommissionens svar1**DA**

I

(Meddelelser)

REVISIONSRET TEN

SÆRBERETNING Nr. 8/2003

om udførelsen af infrastrukturarbejder, der finansieres af EUF, med Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2003/C 181/01)

INDHOLD

	Punkt	Side
RESUMÉ	I-V	4
INDLEDNING	1-7	5
Bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF	1-4	5
Rettens revision	5-7	6
STORE AFVIGELSER MELLEM KONTRAKTERNE OG DE FAKTISKE RESULTATER	8-12	7
Kvalitet og kvantitet	8-9	7
Omkostninger og varighed	10	7
Vedligeholdelses- og ledsageforanstaltninger	11-12	8
FAKTORER, DER INDVIRKER PÅ RESULTATERNE AF UDFØRELSEN AF KONTRAKTERNE	13-34	9
Kvaliteten af undersøgelserne	13-20	9
Undersøgelserne er ikke grundige nok og kontrolleres ikke godt nok	13-17	9
Utilstrækkelig ajourføring af rehabiliteringsbehovene	18-19	10
De budgetmæssige krav indvirkning	20	10
Ændringer foretaget under udførelsen	21-24	10
Utilstrækkeligt styr på ændringernes finansielle konsekvenser	21	10
Utilstrækkeligt styr på prisrevisionerne	22	11
Uenighed om byggeprogrammerne	23	12
Behandlingen af krav udskydes og er ikke hensigtsmæssig	24	12
Forvaltningen	25-34	13
Delegationerne	25-27	13
Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles	28-33	14
Faglig bistand	34	15

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
KONKLUSION OG ANBEFALINGER	35-43	15
Samlet vurdering	35-37	15
Anbefalinger, der går på undersøgelserne og udbudsdossiererne	38	16
Anbefalinger, der går på ændringer foretaget under udførelsen	39-40	16
Anbefalinger, der går på forvaltningen	41-43	17
Bilag I — Bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af 6., 7. og 8. EUF		18
Bilag II — Reviderede kontrakter		20
Kommissionens svar		22

ANVENDTE FORKORTELSER OG TERMINOLOGI

Forkortelser

AVS:	De stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet, som har undertegnet Lomé-konventionen
EUF:	De Europæiske Udviklingsfonde

Terminologi

Kontraherende myndighed:	Den statslige tjeneste i AVS-staten, som indgår kontrakten
Projektleder:	Den statslige tjeneste eller andet organ, som den kontraherende myndighed gør ansvarlig for ledelsen af og opsynet med arbejdets udførelse
Projektlederens Repræsentant:	Konsulent, rådgivnings- eller kontrolfirma eller andet organ, til hvem projektlederen delegerer en del af sit ansvar for ledelsen af og opsynet med arbejdets udførelse
Administrativ ordre:	Projektleders instrukser til kontraktthaver om at ændre de bygge- og anlægsarbejder, der skal udføres i henhold til kontrakten
Almindelige betingelser:	Afgørelse nr. 3/90 truffet af AVS-EØF-Ministerrådet, den 29. marts 1990, om vedtagelse af følgende kontraktvilkår, der er fordelt på fem bilag: <ul style="list-style-type: none">— Almindelige bestemmelser om afholdelse af udbud og indgåelse af kontrakter, der finansieres af EUF (bilag I)— Almindelige betingelser for bygge- og anlægskontrakter (bilag II), for leverancekontrakter (bilag III) og for kontrakter om tjenesteydelser (bilag IV), der finansieres af EUF— Procedureregler for mægling og voldgift i forbindelse med sådanne kontrakter (bilag V).

RESUMÉ

I. Bygning og rehabilitering af infrastrukturer — især i vejsektoren — er en vigtig del af det udviklings-samarbejde, der finansieres af De Europæiske Udviklingsfonde. Ved udgangen af 2002 udgjorde de beløb, Kommissionen havde udbetalt vedrørende sådanne arbejder, 16 % af de samlede betalinger under 6., 7. og 8. EUF eller hen ved 3,2 milliarder euro.

II. Målet for Rettens revision var at undersøge udførelsen af de infrastrukturarbejder, der finansieres af EUF. Revisionen omfattede 30 kontrakter svarende til 13 % af de samlede bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af 6., 7. og 8. EUF. Kontrakterne, som blev udvalgt ud fra risikokriterier, var indgået af syv AVS-lande mellem 1987 og 2000. Denne udvælgelsesmetode blev valgt, fordi man ønskede at foretage en nøje analyse af de problemer, der var opstået under udførelsen af bygge- og anlægsarbejderne, for derved at bidrage til at løse dem. Hovedparten af kontrakterne vedrørte anlæggelse eller rehabilitering af veje. De blev udført i henhold til de almindelige betingelser, som AVS-EØF-Ministerrådet vedtog i marts 1990, og som stadig finder anvendelse i forbindelse med Cotonou-aftalen (punkt 1-7).

III. Hovedparten af de undersøgte konstruktioner indgår i nationale eller regionale sektorstrategier, som donorsamfundet støtter. Mange af de problemer, som Retten konstaterede, skyldes mangler og fejl ved forundersøgelserne, og at alt for mange af kontrakterne indgås på grundlag af udbudsbetingelser, som er delvist forkerte eller urealistiske, fordi kvaliteten af disse undersøgelser ikke kontrolleres. Det resulterer i ændringer, der indvirker på bygge- og anlægsarbejdernes omfang, karakter og varighed og på deres pris (punkt 13-20). I mange tilfælde træffes beslutningerne om de nødvendige ændringer ikke på et tilstrækkeligt solidt grundlag, og de formaliseres heller ikke så præcist, som de burde (punkt 21). Derfor er det vanskeligt at forebygge de uoverensstemmelser og klager, der opstår under udførelsen af arbejdet, og forhindre, at de tager overhånd (punkt 23-24). Strategien med at involvere faglig bistand, der kan få den ordning, der anvendes til gennemførelse af projekterne, til at fungere mere effektivt, er ikke i alle tilfælde tilpasset behovene (punkt 34). Afvigelserne mellem kontrakterne og resultaterne styres ikke godt nok, og derfor kan virksomhederne i nogle tilfælde unddrage sig deres forpligtelser eller undlade at opfylde udbudsvilkårene (punkt 21-24). Den ordning, der er indført for at klare arbejdet under normale forhold, er utilstrækkelig i sådanne tilfælde (punkt 25-33).

IV. De svagheder, Retten konstaterede på disse forskellige områder, indvirker regelmæssigt og i alt for høj grad på bygge- og anlægsarbejdernes pris, og i nogle tilfælde også på deres holdbarhed (punkt 8-12). Det er i mange tilfælde de samme problemer, der konstateres fra kontrakt til kontrakt og fra land til land, men den kumulerede erfaring munder ikke ud i, at der opnås en sektorspecifik ekspertise, der kan blive til fordel for samtlige de bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF, og dermed går Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles glip af en del af merværdien ved deres intervention (punkt 26 og 28).

V. Den Europæiske Union og AVS-staterne bør få bedre styr på gennemførelsen af bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF, og navnlig nedbringe omfanget af de afvigelser, Retten konstaterede mellem kontrakterne og de arbejder, der faktisk blev udført. Med henblik herpå vil det være hensigtsmæssigt, at Kommissionen udbygger sin støtte til AVS-staterne under opstillingen af kontrakterne og overvågningen af deres udførelse. Den bør derfor gøre følgende:

- a) lægge de undersøgelser, der danner grundlag for indgåelsen af kontrakter, i fastere rammer og indføre en effektiv kvalitetskontrol på dette trin samt sørge for, at rådgivningsvirksomhederne i højere grad holdes ansvarlige (punkt 38)
- b) lægge større vægt på, at de ændringer af bygge- og anlægsarbejderne, der foretages under udførelsen, er begrundede, og på de konsekvenser, disse ændringer har for anlæggenes pris og kvalitet, samt på at få indkredset problemer i forbindelse med arbejdets udførelse og eventuelle krav og hurtigt få dem behandlet (punkt 39-40)
- c) omorganisere sine tjenestegrene, så de kan yde delegationerne og AVS-staterne støtte og sektorspecifik ekspertbistand, som står i et rimeligt forhold til det ansvar for forvaltningen, den overfører til delegationerne som et led i dekoncentrationen (punkt 41-43).

INDLEDNING

Bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF

1. Bygning og rehabilitering af infrastrukturer er en vigtig del af det udviklings samarbejde, der finansieres af EUF⁽¹⁾. Ved udgangen af september 2002 udgjorde de beløb, Kommissionen havde udbetalt vedrørende sådanne kontrakter, 3,2 milliarder euro eller 16 % af de samlede betalinger under 6., 7. og 8. EUF (jf. bilag I). Hovedparten af disse investeringer er gået til vejsektoren. I de strategier, der i samarbejde med hvert enkelt AVS-stat er lagt for gennemførelsen af Cotonou-aftalen, er infrastrukturer stadig en af målsektorerne for den finansielle bistand i mange stater.

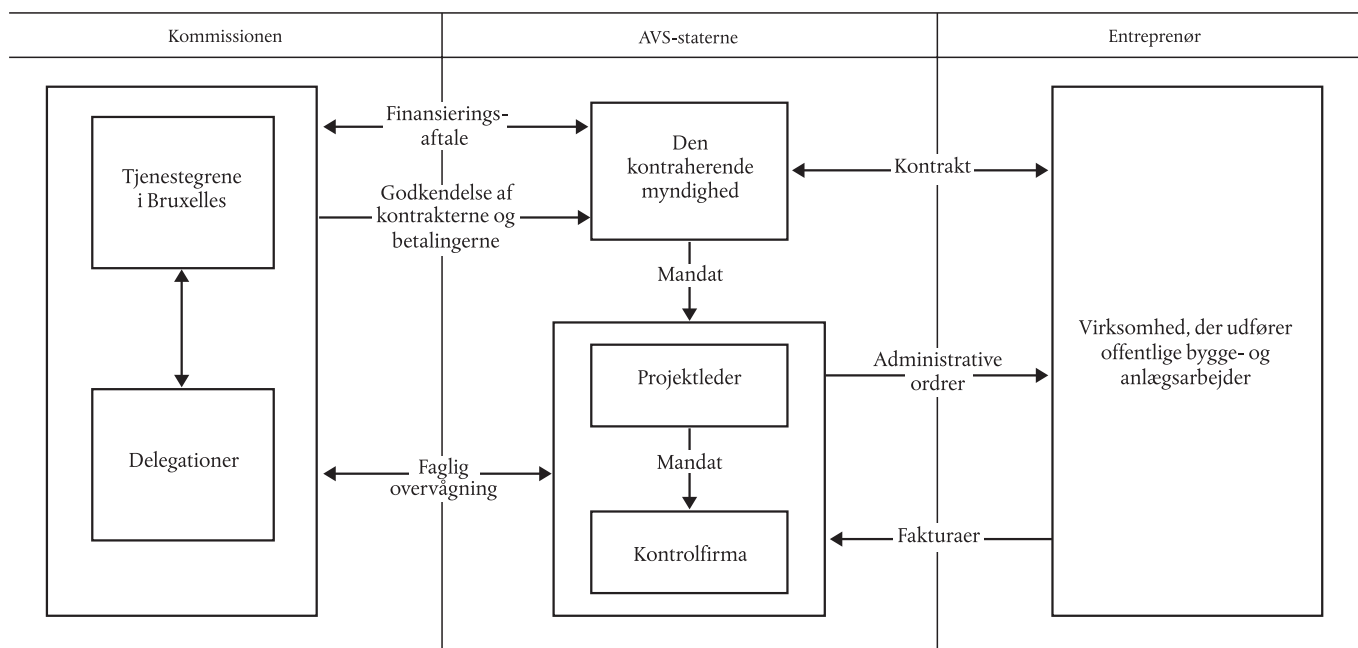
2. Sådanne projekter iværksættes især ved hjælp af bygge- og anlægskontrakter, som indgås med virksomheder i Europa eller i AVS-staterne på grundlag af et internationalt udbud. Udbuddet vedrører de priser pr. enhed, der skal anvendes på de mængder og teknikker, som skønnes at skulle anvendes ud fra de undersøgelser, som udbudsbetingelserne bygger på. Priserne pr. enhed kan variere i overensstemmelse med prisrevisionsklausulerne i kontrakten. De mængder, der faktureres, måles under arbejdets udførelse. Der kan således gives ordre til, at mængder og teknikker skal

ændres, hvis det er en forudsætning for, at arbejdet kan udføres. Er ændringerne for store, er virksomheden dog berettiget til at gøre indsigelse imod de priser pr. enhed, der oprindeligt var blevet aftalt, fordi arbejdet ikke længere udføres på udbudsbetingelserne. Inden for beløbsgrænser, som med en forsvarlig økonomisk forvaltning af projekterne bør kunne holdes på et rimeligt niveau, er det altså normalt, at den endelige pris på bygge- og anlægsarbejderne afviger fra den oprindelige kontraktpris.

3. I henhold til fjerde Lomé-konventions artikel 222 er det AVS-staternes ansvar at gennemføre og forvalte projekterne. I henhold til denne artikel er det AVS-staternes og Fællesskabets fælles ansvar at sikre en hensigtsmæssig, hurtig og effektiv gennemførelse af projekterne samt at overvåge og evaluere virkningerne og resultaterne af dem. Med henblik herpå skal Kommissionens delegerede i henhold til konventionens artikel 317 sikre sig, at projekterne forvaltes økonomisk og teknisk set korrekt, regelmæssigt evaluere dem og periodisk kontrollere, at de skrider frem i takt med den forventede tidsplan. Når projektlederen træffer beslutninger, som er nødvendige for udførelsen af de kontrakter, som den kontraherende myndighed i AVS-staten har indgået med ordremodtagervirksomheden, er det stadig Kommissionen, der afgør, om EUF bør bære de finansielle følger af disse beslutninger, når de medfører en overskridelse af den oprindelige kontraktpris. Tabel 1 viser denne generelle

Tabel 1

Den generelle udførelse af de bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF



Kilde: Revisionsretten.

(¹) Ved udgangen af 2002 var tre EUF under gennemførelse: 6. EUF, der blev oprettet ved tredje Lomé-konvention, samt 7. og 8. EUF, der blev oprettet ved fjerde Lomé-konvention. 9. EUF skal anvendes ved gennemførelsen af Cotonou-aftalen fra 2003.

ordning, som er underlagt de almindelige betingelser, der blev udarbejdet i marts 1990 ⁽¹⁾.

4. Til støtte for udførelsen af bygge- og anlægskontrakter finansierer EUF's infrastrukturprojekter også faglig bistand til overvågning af arbejdet, som forvaltningerne i modtagerlandene støtter sig til, når de fungerer som projektledere. De midler, der er afsat hertil, gør det generelt muligt for projektlederen at få foretaget en ekspertise til belysning af særlige tekniske spørgsmål, hver gang det er nødvendigt. Desuden kan de forvaltninger, der fungerer som kontraherende myndigheder eller projektledere, i forbindelse med de enkelte kontrakter, projekter eller interventionssektorer hente støtte i forskellige EUF-finansierede projekter til forbedring eller udvikling af deres kontraktmæssige eller tekniske forvaltningskapacitet. Den virksomhed, der udfører bygge- og anlægsarbejderne, udarbejder sit byggeprogram, sikrer, at det iværksættes ordentligt, og bidrager til at løse de problemer, der opstår under udførelsen, og spiller dermed en væsentlig rolle som initiativtager i det administrativt og teknisk komplekse partnerskab, som karakteriserer gennemførelsen.

Retten revision

5. Formålet med revisionen var at vurdere, om ordningen for udførelsen af bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF, sikrer, at de uundgåelige afvigelser (jf. punkt 1) mellem de indgåede kontrakter og de faktiske resultater begrænses mest muligt. Disse afvigelser er blevet undersøgt på fire områder:

- a) substansen, dvs. arten, kvantiteten og kvaliteten af bygge- og anlægsarbejderne
- b) den tid, det tager at gennemføre arbejdet
- c) omkostningerne
- d) de vedligeholdelses- og ledsageforanstaltninger, som indvirker direkte på anlæggenes levetid og anvendelsen af dem.

⁽¹⁾ Ved AVS-EF-Ministerrådets afgørelse nr. 2/2002 af 7. oktober 2002 om gennemførelse af artikel 28, 29 og 30 i bilag IV til Cotonou-aftalen (EFT L 320 af 23.11.2002) blev de almindelige bestemmelser om afholdelse af udbud og indgåelse af kontrakter ændret, og de almindelige betingelser for udførelse af kontrakter samt procedure-reglerne for mægling og voldgift fra marts 1990 blev videreført uændret.

6. Retten vurderer er hovedsagelig baseret på en undersøgelse af 30 kontrakter, der blev udvalgt ud fra risikokriterier. Ved udvælgelsen af lande og — i det enkelte land — af kontrakter har Retten frem for alt søgt at sikre, at de udvalgte kontrakter var repræsentative for bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF, med hensyn til geografisk dækning og værdi. Kontrakter, der var gennemført for nylig, eller som var nået meget langt, blev prioriteret, og ved udvælgelsen af projekterne blev der taget hensyn til kendte problemer. Der blev også udvalgt nogle kontrakter på mindre beløb. Man havde således et så omfattende materiale, at man kunne identificere og analysere de væsentligste problemer i forbindelse med udførelsen. De 30 reviderede kontrakter var indgået af syv modtagerlande mellem 1987 og 2000, og de var pr. udgangen af september 2002 bogført med 521 millioner euro, eller 13 % af de 3 882 millioner euro, som de samlede bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af 6., 7. og 8. EUF, tegnede sig for pr. samme dato. De syv udvalgte lande tegner sig for 27 % af samtlige bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af 6., 7. og 8. EUF, og de reviderede kontrakter tegner sig for 49 % af samtlige bygge- og anlægskontrakter i de syv lande (jf. bilag II).

7. Revisionen omfattede styringen af kontraktudførelsesfasen. Revisionerne i Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles blev suppleret med inspektion af anlæggene og revision i delegationerne, de nationale myndigheder, de virksomheder, der udfører bygge- og anlægsarbejderne, og de rådgivningsfirmaer, der står for overvågningen på stedet ⁽²⁾. Formålet med revisionen var ikke at undersøge, om udvælgelsen af projekterne var velbegrunderet ud fra deres nytteværdi, eller om valget af ordremodtager var velbegrunderet, for dette aspekt har Retten allerede tidligere behandlet i en beretning ⁽³⁾.

STORE AFVIGELSER MELLEM KONTRAKTERNE OG DE FAKTISKE RESULTATER

Kvalitet og kvantitet

8. De reviderede anlæg er for hovedpartens vedkommende led i nationale eller regionale sektorstrategier, som donorsamfundet støtter. Bygge- og anlægsarbejderne er generelt blevet gennemført, som de skulle. Men af de 30 reviderede kontrakter:

- a) svarer 12 til de oprindelige tekniske mål

⁽²⁾ For Madagaskars vedkommende blev revisionen udført på grundlag af Kommissionens dossierer suppleret med spørgeskemaer, der skulle udfyldes af delegationen.

⁽³⁾ Revisionsrettens årsberetning for regnskabsåret 1996, punkt 12.11-12.80 (EFT C 348 af 18.11.1997).

- b) er selve anlæggets udformning i 6 tilfælde blevet ændret væsentligt, efter at kontrakterne var underskrevet. Således forholder det sig med Addis Abeba-Jima-vejen og Addis Abeba-Woldiya-vejen, der er under anlæggelse i Etiopien, og som stadig var behæftet med tekniske og finansielle risici i september 2002
- c) er det i 12 andre tilfælde snarere omfanget eller kvaliteten af bygge- og anlægsarbejderne, og i nogle tilfælde dem begge, der er blevet reduceret. Tre omfattende projekter, Yaoundé-Ayos-vejen i Cameroun, Zanzibars havn i Tanzania og rensningsanlægget i Negril i Jamaica, er endt med, at de anlæg, der er opført, er af en utilstrækkelig kvalitet.

9. Når bestemte arbejder begrænses eller udelades som kompensation for meromkostninger, burde det i højere grad, end det nu er tilfældet, anses for et usædvanligt forhold af alvorlig karakter, som bør give anledning til korrigerende foranstaltninger i forbindelse med projektforvaltningen eller -finansieringen. Sådanne forhold indvirker direkte på kvaliteten af anlæggene, for eksempel når det drejer sig om tykkelsen af vejbelægninger eller vejunderlag. Når der foretages ændringer af denne type, bliver det yderst vanskeligt at finde frem til de enkelte kvalitets- og kvantitetsmæssige afvigelser mellem de oprindelige mål og de opnåede resultater og sætte tal på hver enkelt afvigelse.

Omkostninger og varighed

10. Tabel 2 viser, hvordan omkostningerne ved og varigheden af de bygge- og anlægsarbejder, som de reviderede kontrakter vedrører, er blevet påvirket af de ændringer, der er foretaget af anlæggene, efter at kontrakterne var underskrevet:

- a) afvigelserne i prisen og overskridelserne af tidsfristerne var mindst i de tilfælde, hvor anlæggene var blevet udført som angivet i udbudsbetingelserne. I disse tilfælde svarer afvigelserne til nyttige og kontrollerede forbedringer (kolonne 1)
- b) afvigelserne i prisen og overskridelserne af tidsfristerne var størst i de tilfælde, hvor selve udformningen af de bygge- og anlægsarbejder, der skulle udføres, var blevet ændret (kolonne 2)
- c) i de tilfælde, hvor der under udførelsen var foretaget kvantitative eller kvalitative ændringer — i mange tilfælde var der samtidig tale om, at både kvantiteten og kvaliteten var reduceret — blev der også konstateret væsentlige overskridelser af omkostningerne og tidsfristerne, navnlig i betragtning af, at der i realiteten var tale om reducerede ydelser (kolonne 3).

Tabel 2

Konstaterede afvigelser mellem de oprindelige kontrakter og de konkrete resultater

Væsentligste karakteristika	Kontrakter udført som angivet eller bedre	Væsentlige ændringer		Revideret i alt
		Ændret projektering	Nedsat kvantitet eller kvalitet	
	Kolonne 1	Kolonne 2	Kolonne 3	
Antal kontrakter	12	6	12	30
<i>(mio. EUR)</i>				
Oprindelig pris	138,1	112,3	171,2	422
Prisstigning	18,1	52,8	32,5	103
Pris pr. 30.9.2002	156,2	165,1	203,7	525
<i>(%)</i>				
Prisstigning	13	47	19	25
Forlængelse	25	66	30	38

Kilde: Kontrakter og afvigelser pr. 30.9.2002 ekskl. endnu ikke behandlede.

Indrammet tekst nr. 1

Afvigelser mellem de forventede og de faktisk udførte bygge- og anlægsarbejder

1. De seks anlæg, hvis udformning blev ændret, efter at kontrakterne var underskrevet, er Addis Abeba-Modjo-Awassa-vejen og Addis Abeba-Jima-vejen samt skolebygningen i Awassa i Etiopien, kloakanlægget i Pikine i Senegal samt hovedvej 4 og provinsslagerierne i Madagaskar.

— I Etiopien er fristen for bygning af Addis Abeba-Jima-vejen, hvor udformningen måtte ændres, blevet forlænget fra 36 til 73 måneder, og prisen er allerede steget med 61 %. Anlægsarbejdet var endnu ikke sat i gang i juni 2002, selv om kontrakten blev indgået i marts 1999.

— I Madagaskar er bygningerne under projektet om opførelse og indretning af syv provinsslagerier stadig ikke færdige og bliver ikke anvendt. Den nationale forvaltning overvejer at finde anden anvendelse for dem eller at afstå dem til private erhvervsdrivende. For så vidt angår rehabiliteringen af hovedvej 4, blev arbejdet omdefinert, efter at kontrakten var indgået. Arbejdet tog derfor 44 måneder i stedet for 18, og prisen steg med over 70 %.

2. De 12 kontrakter, hvor kvantiteten eller kvaliteten blev reduceret, vedrører Yaoundé-Ayos-vejen i Cameroun, de tre vejanlæg og rensningsanlæggene i Jamaica, Diéma-Didiéni-vejen i Mali, Guéoul Baralé-vejen, Nioko-Keur Ayib-vejen og Senoba-Ziguinchor-vejen i Senegal, gaderne i Mwanza og Zanzibars havn i Tanzania samt provinslufthavnene i Madagaskar.

— Yaoundé-Ayos-vejen i Cameroun forfaldt meget hurtigt efter, at den var taget i brug, og i en sådan grad, at den måtte lukkes for tung trafik i 1995 og 1996. Dette uheldige resultat bør sættes i forbindelse med, at kørebanen blev underdimensioneret, og specifikationerne, som allerede var blevet lempet, ikke blev overholdt. For så vidt angår sikringen af byen Kousseri, er de anlæg, der skal beskytte flodbrinkerne, ikke ført dybt nok ned, og det indvirker allerede på deres holdbarhed.

— I Jamaica styrkede en rehabiliteret vejstrækning sammen allerede i maj 2001 og måtte lukkes i tre måneder, fordi skråningsanlæggene ikke var stabile. Det har i øvrigt en alvorlig indvirkning på anlæggenes levetid og rentabilitet, at tykkelsen af vejbelægningen blev mindsket, for at der kunne opnås nogle illusoriske besparelser. For så vidt angår rensningen af spildevand i Ocho Rios og endnu mere i Negril, var de anlæg, som i sidste ende blev godkendt, ufuldstændige og skrøbelige, eller deres kapacitet var nedsat. Arbejdet blev færdigt midt i 1999, efter at det var blevet forlænget med tre år, samtidig med at kontraktprisen var steget 36 %.

— I Madagaskar steg omkostningerne ved provinslufthavnene med over 40 %.

— I Senegal blev de strækninger af Guéoul-Baralé-vejen og Senoba-Ziguinchor-vejen, der skulle rehabiliteres, reduceret med henholdsvis 50 % og 12 %, efter at kontrakten var underskrevet. Dette skete, for at budgettet kunne holde, efter at undersøgelserne var blevet ajourført.

— I Tanzania nedbrydes støttepillerne under kajerne i Zanzibars havn af rust, hvad der gør konstruktionerne mindre holdbare. Selv om dette tekniske problem blev konstateret allerede i 1993, er der endnu ikke iværksat tilfredsstillende korrigerende foranstaltninger. Tykkelsen af vejunderlaget på gaderne i Mwanza blev reduceret i forhold til, hvad der var angivet i kontrakten, for at opnå en besparelse på 6 %, der blev anvendt til uopsættelige reparationer og andre behov, der endnu ikke er præciseret.

Vedligeholdelses- og ledsageforanstaltninger

11. Konstruktionernes holdbarhed afhænger også af, om AVS-staten har kapacitet til at vedligeholde dem. I Lomé-konventionens artikel 222 fastslås dette, idet det i henhold til denne artikel er AVS-staternes ansvar at vedligeholde de anlæg, der er finansieret af EUF. Hovedparten af de besøgte lande har iværksat de budgetmæssige, skattemæssige og institutionelle reformer, som er nødvendige for, at de kan finansiere, planlægge og vedligeholde vejnettet, men generelt får de ikke iværksat hele det årlige vedligeholdelsesprogram. I nogle af de reviderede projekter var behovet for vedligeholdelse ikke beregnet helt realistisk. Det gælder navnlig for mindre projekter eller projekter, som gennemføres af decentrale myndigheder.

12. De ledsageforanstaltninger, der er angivet i finansieringsaftalerne, indvirker også på nytteværdien af anlæggene. Generelt kan de offentlige myndigheder ikke få overholdt de maksimumsakseltryk, der er anført i de tekniske specifikationer, og det ned sætter anlæggenes levetid meget. De miljø- og trafikikkerhedsforanstaltninger, der blev truffet under udformningen af de primære anlæg, for eksempel i forbindelse med Bertoua-Garoua Boulai-vejen i Cameroun, er mere effektive end ledsageforanstaltningerne, som lider under, at deres betydning forekommer sekundær, når projekterne gennemføres. For så vidt angår de reviderede kontrakter vedrørende spildevandsrensning, har regeringen ikke kunnet få gennemført den nødvendige afgiftspolitik, og en stor del af den berørte befolkning er ikke tilsluttet installationerne.

Indrammet tekst nr. 2

Vedligeholdelses- og ledsageforanstaltninger

1. I Cameroun kan de midler, der er afsat til vedligeholdelse af veje, ikke dække den løbende og navnlig ikke den periodiske vedligeholdelse af det enorme vejnet. Det er fortsat uklart, hvad der er Kousseri kommunes hensigter, budget og midler, for så vidt angår vedligeholdelsen af de anlæg, der skal sikre flodbrinkerne. En begrænsning af vejområdets bredde, en afvejning af trafikuhæder mod bevarelsen af den allerede eksisterende linjeføring samt indretning af parkeringsområder har effektivt beskyttet miljøet og forbedret sikkerheden, fordi disse foranstaltninger var integreret i selve udformningen af Bertoua-Garoua Boulai-vejen. Regeringens, delegationens og den kontraherende myndigheds ihærdige indsats for at få overholdt de tilladte akseltryk har båret frugt, men modarbejdes stadig af brændstoftransportørernes dispensationer.

2. I Etiopien konstaterer de eksisterende vejningsstationer, når der er tale om overbelastning, men der pålægges ikke sanktioner. Der er ikke anlagt parkeringsområder, og det indvirker negativt på sikkerheden på vejene og på anlæggets holdbarhed de steder, hvor folk har for vane at holde. Den løbende vedligeholdelse af Addis Abeba-Jima-vejen har været indstillet, siden der blev tildelt en rehabiliteringskontrakt i 1999, og det indvirker på vejens tilstand, fordi rehabiliteringsarbejderne endnu ikke er udført.

3. I Jamaica er nytteværdien af rensningsanlæggene i Negril og Ocho-Rios ikke sikret, da så få brugere har mulighed for at blive tilsluttet, fordi installationerne kun udnytter 25 % af deres kapacitet, og fordi der ikke føres en hensigtsmæssig afgiftspolitik.

4. I Mali skulle de finansielle midler, der er tildelt den offentlige virksomhed, der for nylig er oprettet til at tage sig af vedligeholdelsen af vejene, først kunne dække behovene fra 2006. En ophobning af forsinkede betalinger har hæmmet den løbende vedligeholdelse i 2002. De vejningsstationer, der er oprettet for nylig, har vist, at der ofte forekommer overbelastning, og hvor meget det drejer sig om, men for øjeblikket pålægges der ikke sanktioner.

5. I Senegal kan det uafhængige agentur, der siden 2000 har haft ansvaret for vedligeholdelsen af vejene, ikke overkomme den løbende vedligeholdelse, og det har endnu ikke kunnet iværksætte et gennemarbejdet program for periodisk vedligeholdelse. Myndighederne har endnu ikke foretaget sig noget for at få begrænset akseltrykkene. De reviderede veje er dimensioneret til et akseltryk på 13 t, men der kan faktisk forekomme akseltryk på op til 17-20 t.

FAKTORER, DER INDVIRKER PÅ RESULTATERNE AF UDFØRELSEN AF KONTRAKTERNE

Kvaliteten af undersøgelserne

Undersøgelserne er ikke grundige nok og kontrolleres ikke godt nok

13. Det kan ikke realistisk set forventes, at undersøgelserne tager højde for alle de problemer, der kan opstå under gennemførelsen, eller at man på grundlag heraf vil kunne opstille en udtømmende liste over de bygge- og anlægsarbejder, der skal udføres, navnlig når de afhænger af jordbundsforhold, som man først får et præcist kendskab til, når arbejdet udføres. Revisionen viste imidlertid, at svagheder ved undersøgelserne i alt for mange tilfælde har været en afgørende årsag til de alt for store ændringer, der har måttet foretages i forhold til det oprindelige projekt, eller til de vanskeligheder, der er opstået under udførelsen af bygge- og anlægsarbejderne. Der konstateredes navnlig mangler på følgende områder:

- jordbundsanalyser og hensyntagen til jordbundens fysiske egenskaber, navnlig i tilfælde, hvor der var tale om ler- eller tørvjord
- topografiske opmålinger
- hensyntagen til risiko for oversvømmelse ved fastlæggelse af vejniveau og ved udarbejdelse af afvandingsplaner
- identifikation af alle nødvendige arbejder
- korrekt beregning af kvantiteter
- valg af teknikker i forhold til specifikationerne vedrørende holdbarhed

g) hensyntagen til de tekniske løsninger i lokalmiljøet, hvormed man mest effektivt eller billigst kunne overholde specifikationerne

h) specifikationernes overensstemmelse med specifikationerne fra andre, lignende projekter eller med de gældende normer.

14. Rådgivningsvirksomhedens del af ansvaret for svaghederne ved udformningen er blevet fastslået ved en teknisk revision i forbindelse med provinslufthavnene i Madagaskar, og er på de nationale myndigheders anmodning ved at blive beregnet i forbindelse med Senoba-Ziguinchor-vejen i Senegal. Dette spørgsmål burde være blevet rejst i andre forbindelser såsom kontrakterne om Addis Abeba-Jima-vejen i Etiopien, der ikke var ordentligt projekteret.

15. Delegationerne og de nationale myndigheder har påpeget, at procedurerne for tildeling af kontrakter om projekteringsundersøgelser ikke er hensigtsmæssige. Når budgetterne er utilstrækkelige, fører disse procedurer alt for ofte til, at valget falder på bud, der er så lave, at de ikke kan omfatte tilstrækkelig grundige undersøgelser. Desuden specificeres det ikke i udbudsmaterialet, hvor præcise undersøgelserne skal være, og derfor kan konsulenterne afpasse deres ydelser efter kontraktprisen og således producere resultater, hvis kvalitet ikke er god nok.

16. Svaghederne ved projekteringen skyldtes i mange tilfælde manglende kendskab til landet, og at de oplysninger, der var indsamlet på stedet, ikke var tilstrækkelige. Fjerde Lomé-konventions artikel 279, hvori der tilskyndes til at anvende eksperter fra AVS-staterne i samarbejde med eksperter fra medlemsstaterne, bør kunne bidrage til at løse sådanne problemer.

17. Kvaliteten af undersøgelserne kontrolleres ikke, og de tekniske svagheder ved undersøgelserne er derfor kun i få tilfælde blevet afsløret, før bygge- og anlægsarbejderne blev udført.

Indrammet tekst nr. 3

Undersøgelserne er ikke grundige nok og kontrolleres ikke godt nok

1. I forbindelse med Bertoua-Garoua Boulai-vejen i Cameroun måtte de planimetriske målinger og de tekniske tegninger af entreprise 3 gøres om, efter at arbejdet var sat i gang, fordi undersøgelsen ikke var kohærent.

2. I Etiopien var der under undersøgelserne vedrørende Addis Abeba-Jima-vejen kalkuleret med én og samme rehabiliteringsgrad på hele linjeføringen, men fra 10,6 km til 58 km skulle vejen rekonstrueres fuldstændigt. Det var velkendt, at der var forekomster af ustabil ler, men det så man bort fra. Vejniveauet blev placeret 1 m for lavt på en 8 km lang strækning, der gennemskærer en flodslette. På grund af fejl ved projekteringen af linjeføringen blev udbuddet baseret på helt forkerte tegninger og kvantiteter. I forbindelse med Addis Abeba-Woldiya-vejen så man også bort fra, at jordbunden var leret og ustabil. På grund af regnefejl var asfaltkvantiteterne i kontrakten kun fastsat til 37 % af de faktiske behov. Mange af de geometriske data er ukorrekte (tværsnit, tykkelsen af det eksisterende vejunderlag, det endelige vejniveau, anbringelsen af midterstriben). Kontrakten vedrørende auditoriet på

skolen i Awassa blev indgået på grundlag af planer og opmålinger fra en lignende bygning, men i et anderledes terræn, og derfor svarede det angivne omfang af udgravnings-, funderings- og murerarbejdet ikke til de faktiske behov. Havde der været en effektiv kvalitetskontrol, ville mange grove fejl i undersøgelserne vedrørende disse tre projekter være blevet konstateret. Navnlig ville man ikke have kunnet undgå at opdage, at jordbunden var leret og ustabil, og at mængden af asfalt ikke var korrekt.

3. I Jamaica var arbejdet i forbindelse med afvanding, der tegner sig for 22 % af prisen, og en mængde andet anlægsarbejde, der tegner sig for 18 % af prisen, ikke medtaget i undersøgelserne og udbuddet af kontrakterne om vejrehabilitering. I forbindelse med rensningsanlægget i Ocho Rios fremgik det af undersøgelserne og udbuddet, at der var skulle udgraves 4 000 m³ klippegrund, men det faktiske behov var 40 000 m³. De jordbundsundersøgelser, der blev foretaget i forbindelse med Negril-projektet, var ikke så grundige, at det kunne fastslås, at der var tale om tørvejord, så at der kunne tages hensyn hertil. Med en effektiv kvalitetskontrol ville disse fejl og udeladelser ikke have kunnet passere.

4. I Madagaskar ville fejlene og udeladelserne i prisberegningerne for provinslufthavnene ikke alle være sluppet igennem, hvis der havde været den mindste kvalitetskontrol.

5. I undersøgelserne vedrørende Guéoul-Louga-vejen i Senegal var det præciseret, at der som vejunderlag skulle anvendes et bestemt aggregat, som ikke ville give den fornødne holdbarhed. Undersøgelserne forkastede den mest hensigtsmæssige løsning uden nogen teknisk begrundelse. Muligheden for at anvende det billige aggregat, der fandtes på stedet, til vejunderlag, indgik ikke i undersøgelserne vedrørende Baralé-Saint-Louis-vejen. I stedet valgte et aggregat, der er vanskeligt at fremskaffe. I undersøgelserne vedrørende Senoba-Ziguinchor-vejen var der kalkuleret med en kørebane, der var mindre end de regionale normer.

6. Undersøgelserne vedrørende Zanzibars havn i Tanzania omfattede ikke en jordbundsanalyse. Under gennemførelsen blev der taget hensyn til dette spørgsmål og til risikoen for tæring, hvilket medførte, at omkostningerne fordobledes. For to af de reviderede vejprojekters vedkommende havde undersøgelserne ikke kortlagt de vand- og elledninger, der lå i vejen for bygge- og anlægsarbejderne, korrekt (Wazo Hill-Bagamoyo-vejen og gaderne i Mwanza). For så vidt angår vejen til Mwanzas lufthavn og Mwanza-Nianguge-vejen, måtte vejniveauerne, som undersøgelserne havde beregnet, hæves under udførelsen af arbejdet, for at kørebanerne i regntiden kunne være sikret mod vand fra Victoriasøen.

Utilstrækkelig ajourføring af rehabiliteringsbehovene

18. Når der er tale om rehabilitering af veje, vil kørebanen, som tiden går, forfalde mere eller mindre, afhængigt af trafikken og vejens tilstand. Dette problem forværres af, at de nationale forvaltninger generelt indstiller vedligeholdelsen af de veje, der skal rehabiliteres. Der går imidlertid lang tid, fra undersøgelserne foretages, og til bygge- og anlægsarbejderne faktisk påbegyndes:

- Der går tid mellem undersøgelserne og offentliggørelsen af udbuddet.
- I halvdelen af de reviderede tilfælde gik der over ét år, fra udbuddet var afholdt, til kontrakten blev underskrevet. I forbindelse med en vej i Mali gik der tre år, fra den undersøgelse, der lå til grund for udbudsmaterialet, blev foretaget, til kontrakten blev indgået.

c) Der går flere måneder, fra kontrakten indgås, til arbejdet officielt påbegyndes.

d) Der går flere måneder, fra arbejdet officielt påbegyndes, til virksomheden reelt mobiliserer sit tekniske materiel.

19. Derfor skal omfanget og undertiden også karakteren af det bygge- og anlægsarbejde, der er angivet i kontrakten, ajourføres, og det sker generelt, efter at kontrakterne er underskrevet. Den måde, kontrakterne udføres på, tager ikke tilstrækkeligt hensyn til, at det faktisk forholder sig sådan. For eksempel overlades det til de berørte myndigheder selv at beslutte, hvordan og hvor meget behovene skal ajourføres, og siden hen at vurdere og afholde de meromkostninger, som det medfører (jf. punkt 9).

De budgetmæssige kravs indvirkning

20. Bestræbelsen på at gennemføre projekterne inden for rammerne af den budgetbevilling, Kommissionen har vedtaget på grundlag af overslag, har stor indvirkning på fastsættelsen af specifikationer, fordi de tekniske og de budgetmæssige krav blandes sammen ved specifikationen af de anlæg, der skal udføres. At den måde, hvorpå projekterne finansieres og forberedes, er så kompliceret, og at der ikke foretages kvalitetskontrol af undersøgelserne, virker som en tilskyndelse til at skære ned på specifikationerne, når budgettet er stramt, hvad der går ud over kvaliteten af anlæggene. Konsulenterne og de anvisningsberettigede, der skal kontrollere dem, deler ansvaret for dette. I Etiopien fulgte den kontraherende myndighed og Kommissionen således ikke anbefalingerne fra den konsulent, der foretog undersøgelserne vedrørende Addis Abeba-Modjo-vejen, og som flere gange gjorde opmærksom på, at det rehabiliteringsarbejde, der blev kalkuleret med, ikke var tilstrækkeligt. For at overholde det opstillede budget var omfanget af det udgravningsarbejde, der var nødvendigt i forbindelse med Senoba-Ziguinchor-vejen i Senegal, ansat ca. 8 % for lavt ved de indledende undersøgelser. Ved gennemførlighedsundersøgelsen og i udbudsmaterialet vedrørende Yaoundé-Ayos-vejen i Cameroun var specifikationerne blevet lempet, for at projektet kunne holdes inden for finansieringsrammen.

Ændringer foretaget under udførelsen

Utilstrækkeligt styr på ændringernes finansielle konsekvenser

21. I artikel 37 i de almindelige betingelser for bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF, gives en detaljeret gennemgang af den procedure, der skal følges, for at man med en administrativ ordre kan ændre det aftalte bygge- og anlægsarbejde og fastsætte prisen på disse ændringer. Disse betingelser svarer stort set til bedste praksis i forvaltningen af bygge- og anlægskontrakter. I mange henseender fungerer disse bestemmelser imidlertid ikke godt nok:

- Der går ofte for lang tid, fra behovet for ændringer konstateres, til de administrative ordrer udstedes, fordi det er vanskeligt at fastsætte prisen på ændringerne, eller fordi man ikke skynder sig at få det gjort.

- b) Det beregnes kun sjældent, hvilken indvirkning den krævede ændring vil få på det øvrige bygge- og anlægsarbejde, på kontraktens løbetid og endelig på den samlede kontraktpris.
- c) Når der anmodes om en ændring, giver dette ofte entreprenøren en begrundelse for at bede om at få fristen forlænget. Projektlederen er generelt ikke tilstrækkelig opmærksom på de finansielle konsekvenser af sådanne forlængelser, som ifølge sagens natur giver kontrahenten ret til finansiel kompensation. Sådanne forlængelser medfører også meromkostninger forbundet med forlængelsen af kontrakterne om assistance til overvågning af bygge- og anlægsarbejdet.
- d) Mange projektledere har ikke en ajourført specifikation over priserne pr. enhed, kvantiteterne og de endelige omkostninger ved kontrakten, selv om det er en forudsætning for, at kontrakten kan forvaltes forsvarligt. De nøjes med at opstille en liste over de udstedte administrative ordrer. Med denne metode opnår man ikke det nødvendige analytiske overblik. Desuden kan en ændring, der skyldes, at kvantiteterne er skønnet fejlagtigt i kontrakten, foretages uden nogen administrativ ordre.
- e) Når enkelte eller kumulerede poster ændres ud over et vist omfang, giver de kontrahenten ret til finansiel kompensation, fordi bygge- og anlægsarbejderne ikke længere udføres på de betingelser, der er angivet i udbudsmaterialet.
- f) Når ændringerne er omkostningskrævende og fører til en betragtelig overskridelse af kontraktprisen, aftaler mange projektledere og entreprenører at kompensere for meromkostningerne ved at reducere andre kvantiteter eller ydelser. Sådanne reduktioner har lige så stor betydning for økonomien i kontrakten og kvaliteten af resultaterne, som når der er tale om øgede kvantiteter eller flere ydelser, men det kontrolleres ikke tilstrækkeligt, om de er begrundede.

Indrammet tekst nr. 4

Utilstrækkeligt styr på ændringernes finansielle konsekvenser

1. I Etiopien blev der anmodet om så omfattende ændringer af Addis Abeba-Mojo-Awassa-vejen, at de gav virksomheden mulighed for at fremsætte krav om yderligere betaling som kompensation for forlængelsen af arbejdet og for de øvrige indirekte konsekvenser af ændringerne. Disse forskellige elementer blev der ikke taget hensyn til, da ændringerne blev godkendt. I forbindelse med Addis Abeba-Jima-vejen anvendte virksomheden af ændringernes omfang som argument for at opnå højere priser pr. enhed.
2. I Jamaica besluttede man at reducere tykkelsen af vejbelægningen på de rehabiliterede veje, uden at man havde et præcist kendskab til de besparelser, der kunne opnås, og konsekvenserne for anlæggenes levetid. I forbindelse med arbejderne på rensningsanlægget i Ocho Rios var nogle af kvantiteterne ansat alt for lavt, og der var også andre unøjagtigheder i kontrakten. Disse forhold blev korrigeret, og det førte til tvister og omkostningskrævende forlængelser.

3. I Mali var virksomheden skyld i, at arbejdet på Diéma-Didiéni-vejen blev meget forsinket, men projektlederen gik med til en forlængelse på otte måneder uden at ændre den oprindelige kontraktpris. Ved afslutningen af bygge- og anlægsarbejdet fremsatte virksomheden imidlertid et krav, som omfattede de forlængelser af fristen, den havde opnået.

4. I Senegal gik projektlederen med til at forlænge projektet med 4,5 måneder for at gennemføre en administrativ ordre vedrørende Guéoul-Baralé-vejen uden at træffe aftale om de finansielle konsekvenser heraf. På samme måde gik han med til en forlængelse på 12 måneder i forbindelse med Senoba-Ziguinchor-vejen. I sidstnævnte tilfælde nægtede delegationen at godkende forlængelsen og at lade EUF finansiere de finansielle konsekvenser heraf.

5. I forbindelse med Zanzibars havn i Tanzania forhandlede projektlederens repræsentant og virksomheden sig frem til nye priser pr. enhed, således at kontraktprisen i vid udstrækning ikke mere stammer fra det oprindelige udbud. I forbindelse med gaderne i Mwanza accepterede entreprenøren den administrative ordre om at reducere vejunderlagene, men tog formelt forbehold for holdbarheden af de anlæg, der blev opført efter de ændrede specifikationer. Hovedparten af de arbejder, der indgik i kontrakten vedrørende sikring af Dar es Salaam-Kigoma-jernbanen, var afsluttet i december 1996, men projektlederen anmodede om, at der blev foretaget ændringer, som betød, at virksomhedens materiel var mobiliseret indtil oktober 1997. Ved kontraktens udløb krævede virksomheden kompensation for, at den ikke havde kunnet anvende sit materiel, mens anmodningerne om ændring blev behandlet.

Utilstrækkeligt styr på prisrevisionerne

22. Anvendelsen af kontraktens prisrevisionsklausuler giver problemer, fordi de ikke tilpasses godt nok til de aktiviteter, der skal finansieres. I det enkelte land kopieres klausulerne ofte fra kontrakt til kontrakt, og det undersøges ikke, hvad der er bedste praksis i andre lande, og derfor kan ændringsklausulerne i forbindelse med bygge- og anlægsarbejde af samme karakter, men i forskellige lande, være meget forskellige fra kontrakt til kontrakt. I nogle kontrakter anvendes der beregningsformler og indekstal, i andre lægges der vægt på de faktiske, dokumenterede omkostninger. Kommissionen udnytter ikke den lære, der kan drages af de konstaterede problemer, til at forbedre og standardisere prisrevisionsklausulerne i alle kontrakter af samme karakter.

Indrammet tekst nr. 5

Utilstrækkeligt styr på prisrevisionerne

1. I kontrakten vedrørende Bertoua-Garoua Boulai-vejen i Cameroun indgik asfalt, der er et væsentligt materiale ved denne form for bygge- og anlægsarbejder, ikke i den formel, der skulle anvendes ved beregning af prisrevisioner. Som følge af en uventet og ekstraordinær prisstigning på dette produkt i løbet af den periode, hvor arbejdet blev udført, anmodede virksomheden om en ændring af kontraktens prisrevisionsklausul, som projektlederen afslog. Eftersom denne post tegnede sig for næsten 11 % af den oprindelige kontraktpris, blev anmodningen fremsat igen ved afslutningen af arbejdet, men nu som et krav. Foranlediget af dette problem har man ændret og forbedret prisrevisionsklausulerne i de kontrakter vedrørende veje, der er under forberedelse i Cameroun. Denne hensyntagen til de indhøstede erfaringer står imidlertid alene, fordi kontrakterne i de enkelte lande udarbejdes uden hensyntagen til eventuelle erfaringer fra andre lande.

2. I Jamaica kunne prisrevisionsklausulen i de reviderede vejrehabiliteringskontrakter ikke anvendes i praksis, og derfor gik projektlederen under udførelsen af arbejdet med til at revidere prisen med et fast beløb svarende til 20,4 % af kontraktens pris. Brændselolie- og asfaltindeksene var vægtet uforholdsmæssigt tungt i forhold til de faktiske omkostninger, så denne ændring gav virksomhederne en fordel.

3. I forbindelse med Wazo Hill-Bagamoyo-vejen i Tanzania gav forskellige fortolkninger af prisrevisionsklausulen vedrørende brændselolie anledning til tvister, som blev bilagt i mindelighed ved Kommissionens mellemkomst. Beløbet for den aftalte ændring blev imidlertid ikke indført i et tillæg til kontrakten.

Uenighed om byggeprogrammerne

23. I forbindelse med fem af de reviderede kontrakter blev arbejdet påbegyndt, selv om projektlederen ikke havde godkendt byggeprogrammerne, fordi de var for upræcise og urealistiske, eller fordi der ikke var enighed om udbudsbetingelserne. Dette forhold er i strid med artikel 17 i de almindelige betingelser for kontrakter og kan nemt give grobund for tvister, fordi parterne ikke fortolker kontrakt dokumenterne ens. Desuden gør den det umuligt at sikre, at virksomhedens arbejde skrider frem, nøjagtigt som det er fastsat i gennemførelsesplanerne. Nævnte artikel 17 omfatter ikke bestemmelser om, hvordan dette problem kan løses. De særlige betingelser indeholder generelt ikke brugbare præciseringer, og derfor lader projektlederne og delegationerne denne situation, der er til skade for forvaltningen af aktiviteterne, fortsætte uden at gribe ind og træffe hensigtsmæssige foranstaltninger.

Behandlingen af krav udskydes og er ikke hensigtsmæssig

24. De almindelige betingelser for bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF, omfatter bestemmelser om behandlingen af krav på yderligere betalinger (artikel 55) eller om forlængelse af fristen for udførelse af arbejdet (artikel 35) og om bilæggelse af tvister (artikel 68). Procedurene for mægling og voldgift findes i et særskilt regelsæt ⁽¹⁾, der finder anvendelse på alle former for kontrakter, der finansieres af EUF, i overensstemmelse med fjerde Lomé-konventions artikel 307. Sigtet med disse forskellige bestemmelser er at sikre, at de forskellige former for krav behandles, og at sagerne afgøres i mindelighed, hurtigst muligt efter at årsagen til dem er opstået. Tabel 3 er en oversigt over de væsentligste krav i forbindelse med de reviderede kontrakter, hvor sagerne stadig ikke var afgjort pr. udgangen af september 2002. Når bestemmelserne i kontrakterne ikke gennemføres, har det navnlig følgende årsager:

- Projektlederne, den faglige bistand, delegationerne og Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles venter i nogle tilfælde med at behandle de fremsatte krav, til kontraktens udløb nærmer sig, for at afregne dem samlet.
- De midler og den kompetence, det kræver at undersøge kravene, mobiliseres generelt ikke i tide, og deraf følger på den ene side, at de frister for at afgive svar, der er fastsat i bestemmelserne, overskrides, og på den anden side, at virksomheden kommer til at stå stærkere.
- De finansielle konsekvenser af forlængelserne undersøges ikke samtidig med, at anmodningerne om forlængelse behandles.
- Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles har ikke kapacitet til at behandle de anmodninger, de får forelagt, om at bistå ved bilæggelse af tvister.

Tabel 3

De væsentligste endnu ikke behandlede udestående krav i forbindelse med de reviderede kontrakter pr. september 2002

(mio. EUR)

Kontrakt	Dato for første fremsættelse af kravet	Beløb krævet pr. 30.9.2002	% af oprindelig kontrakt
Cameroun — Bertoua-Garoua Boulai-vejen	5.10.2001	7,4	13,4 %
Etiopien — Addis Abeba-Awassa-vejen	18.10.2000	22,1	56,0 %
Etiopien — Addis Abeba-Jima-vejen	4.10.2000	14,1	26,7 %
Mali — Diéma-Didiéni-vejen	10.5.1999	12,8	119,4 %
I alt		56,4	30,7 %

Kilde: Krav om yderligere betaling fremsat af kontrahenterne.

⁽¹⁾ Procedureregler for mægling og voldgift i forbindelse med kontrakter, der finansieres af EUF (bilag V til afgørelse nr. 3/90 truffet af AVS-EØF-Ministerrådet den 29. marts 1990).

Indrammet tekst nr. 6

Behandlingen af krav om yderligere betaling udskydes og er ikke hensigtsmæssig

1. I Cameroun var den faglige, administrative og finansielle forvaltning af kontrakten om anlæggelse af Bertoua-Garoua Boulai-vejen effektiv, fordi alle de berørte parter generelt behandlede problemerne i forbindelse med gennemførelsen hensigtsmæssigt og i tide. Projektlederen og delegationen foretrak imidlertid at vente med at tage to alvorlige problemer op (prisen på asfalt og vedligeholdelsesarbejde udført af det offentlige), indtil den endelige afregning, og disse problemer resulterede i et betydeligt krav.

2. I Etiopien har virksomheden fremsat krav om yderligere betaling i forbindelse med to af de tre vejkontrakter, den har opnået. Disse krav er stadig ikke behandlet. Det største krav, der blev fremsat i oktober 2000, og som vedrørte Addis Abeba-Awassa-vejen, tegnede sig for over halvdelen af den oprindelige kontraktpris, og når dertil lægges flere andre endnu ikke behandlede krav, kommer man op på næsten 70 %. Det største krav i forbindelse med Addis Abeba-Jima-vejen skyldes afbrydelsen af arbejdet i juli 2000 og andrager over en fjerdedel af den oprindelige kontraktpris.

3. For så vidt angår kontrakterne om spildevandsrensning i Negril og Ocho Rios i Jamaica, magtede hverken delegationen, projektlederen eller den faglige bistand fuldt ud at varetage deres funktion i forhold til virksomheden, som heller ikke opfyldte sine forpligtelser, og det førte til, at de uløste problemer hobe sig op og skabte mistillid parterne imellem. I sidste ende fremsatte virksomheden 94 krav, og projektlederen 35. Der blev til sidst indgået en samlet aftale i mindelighed.

4. I forbindelse med Diéma-Didieni-vejen i Mali fremsatte virksomheden i maj 1999 et krav om yderligere betaling på 121 % af den oprindelige kontraktpris. Kommissionen og projektlederen behandlede ikke problemet så konsekvent og hurtigt, som de burde have gjort. I august 1999 havde de således kun foretaget en meget overfladisk vurdering af kravet, og i maj 2000 anmodede den kontraherende myndighed Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles om bistand. Men de eksperter, Kommissionen konsulterede 10 måneder senere, havde stadig ikke afsluttet deres analyser i juni 2002. En så langsomsagsbehandling svækker den kontraherende myndigheds position.

5. Tre af de reviderede kontrakter i Senegal havde givet anledning til tvister, hvoraf to var blevet henvist til voldgift. Ved voldgiftskendelsen blev hver enkelt kontraktpris forhøjet med ca. en tredjedel. Den nationale forvaltning var ikke konsekvent nok og engagerede sig ikke tilstrækkeligt i behandlingen af disse tvister. Kommissionen og den faglige bistand reagerede heller ikke stærkt nok, og dermed var den samlede aftagerpart ude af stand til at varetage sin funktion effektivt og imødegå virksomhedens krav, som blev fremført af dygtige og erfarne jurister.

6. I Tanzania har Kommissionen over tre år efter udstedelsen af den endelige faktura vedrørende kontrakten om sikring af Dar es Salaam-Kigoma-jernbanen, som den tilsynsførende har attesteret, stadig ikke besluttet, om EUF kan imødekomme de krav, som ledsagede denne faktura. I forbindelse med gaderne i Mwanza reagerede projektlederen og delegationen ikke på virksomhedens krav inden udløbet af den frist, der var angivet i kontrakten, hvorved virksomheden kom til at stå meget stærkt og benyttede sig af sin ret til at kræve ophævelse af kontrakten og erstatning.

a) De har i en række tilfælde haft for få ansatte, og det har betydet, at de ikke har kunnet overvåge projekterne så omhyggeligt, som det er nødvendigt.

b) Delegationerne lægger i for stor grad vægten på stigningerne i det samlede beløb, der skal finansieres. Men de finansielle problemer afspejler i mange tilfælde, at der er problemer i forbindelse med gennemførelsen, der er opstået på et tidspunkt, hvor det allerede er for sent at reagere hensigtsmæssigt på dem.

c) Når en eller flere af de involverede parter ikke varetog deres forvaltningsopgaver fuldt ud, blev dette problem ikke taget op på rette niveau, og det blev heller ikke behandlet med den fornødne fasthed.

26. I mange tilfælde er det de samme tekniske eller organisatoriske problemer, der opstår i de forskellige lande, men de berørte delegationer og nationale myndigheder informeres ikke om de løsninger, andre delegationer og nationale myndigheder har fundet. Delegationerne får ikke systematisk støtte på dette område fra Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles (jf. punkt 28), og derfor kan de ikke gennemføre fjerde Lomé-konventions artikel 287, i henhold til hvilken der ved forundersøgelsen af projekterne skal tages hensyn til erfaringer fra tidligere aktiviteter af samme art og til resultater af tidligere gennemførte undersøgelser af tilsvarende projekter eller programmer.

27. Delegationernes dokumentkontroller af betalingsordrerne foretages ikke specifikt med henblik på at afsløre problemer og finde ud af, om ydelserne faktisk er leveret, eller om arbejdet er i overensstemmelse med kontrakterne. Disse problemer kendes stort set kun fra de kontroller, projektlederen og dennes faglige bistand foretager, og fra de attesteringer, de sender delegationerne til støtte for betalingsanmodningerne.

Indrammet tekst nr. 7

Delegationernes funktion

1. I Etiopien har delegationen i flere år omfattet to ingeniører. Indtil 2002 blev forskellene mellem myndighedernes og Kommissionens opfattelse af, hvordan de kontrakter, der finansieres af EUF, skal forvaltes, samt omfanget af de problemer vedrørende projekteringen og gennemførelsen af arbejdet, der opstod i forbindelse med vejkontrakterne, imidlertid undervurderet i rapporterne fra delegationen og den nationale anvisningsberettigede. I forbindelse med opførelsen af en skolebygning i Awassa kunne undervisningsministeriets procedurer for kontraktforvaltning og de procedurer, Kommissionen krævede, ikke forenes, og det resulterede i, at Kommissionen administrativt blokerede beløbet, da den endelige betaling skulle finde sted, til skade for den lille virksomhed, der havde udført arbejdet. Delegationen godkendte nogle af de mellemiggende regninger uden at gøre opmærksom på, at de åbenbare ændringer af kvantiteterne, der fremgik af de mellemiggende opgørelser, først skulle godkendes.

2. I Jamaica kunne delegationen først fra januar 2001 sætte en erfarne ingeniør til at overvåge infrastrukturprojekterne. Under den vanskelige iværksættelse af de reviderede projekter var stillingen enten ledig (1998) eller besat med ansatte, hvis kompetence lå inden for andre områder.

Forvaltningen

Delegationerne

25. At delegationerne ikke i alle tilfælde har kunnet opfylde deres overvågningsforpligtelser, skyldes navnlig følgende:

3. Afsparehensyn blev anlægsarbejderne på provinsslagterierne i Madagaskar ikke overvåget af specialiseret faglig bistand. Delegationen foretog ingen overvågning på stedet. Ved en revision blev det fastslået, at kun 38 % af arbejdet var gennemført, og at det altså ikke var nær så langt fremme, som det fremgik af situationsrapporterne, der var udarbejdet under udførelsen af arbejdet, og de afholdte betalinger, som svarede til 60 % af kontraktprisen, var derfor alt for store. Den kontraherende myndighed vil få vanskeligt ved at tilbagesøge det for meget udbetalte beløb, eftersom kontrakten blev ophævet i september 2000, fordi arbejdet ikke blev udført.

4. I Mali fik delegationen først i 1998 en ingeniør til overvågning af infrastrukturprojekterne. Arbejdsbyrden var for stor, og det førte til, at der gik for lang tid, før der blev reageret på de problemer, der konstateredes. Som et led i dekoncentrationen blev den pågældende enhed udvidet til tre ansatte i midten af 2002.

5. I Senegal var delegationen først i stand til at overvåge infrastrukturprojekterne nøje i september 2001. I 1999 nægtede den at påtage en omfattende administrativ ordre vedrørende Senoba-Ziguinchor-vejen, fordi der ikke var foretaget en ekspertise til vurdering af, om ordren var velbegrunderet, og den forholdt sig passivt under de tvister, som efterhånden opstod med de virksomheder, som udførte kontrakterne. Delegationen blev udvidet i begyndelsen af 2002 som et led i dekoncentrationen.

6. Siden april 2001 har delegationen i Tanzania kun haft én teknisk rådgiver til overvågning af 20 infrastrukturprojekter omfattende ca. 40 kontrakter. I denne situation har den tekniske rådgiver ikke kunnet varetage sin funktion, som ifølge stillingsbetegnelsen er at styre »alle finansielle og tekniske aspekter ved projekterne«. I forbindelse med gaderne i Mwanza fik kontrahenten udbetalt et forskud på 20 %, hvilket var mere end det kunne dokumenteres, at der var indkøbt materiel for, og det er en overtrædelse af artikel 46 i de almindelige betingelser for kontrakten. Nogle af ministeriets (Ministère des Travaux) driftsudgifter blev uberettiget betalt over kontrakten, og da kontrahenten sendte regningen videre, beregnede han sig en avance på 25 %.

Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles

28. Kommissionens landekontorer og støttetjenesterne arbejder for isoleret og har ikke identificeret de hovedpunkter, som det begrænsede antal specialister, der står til rådighed i Bruxelles og i delegationerne, navnlig bør koncentrere kræfterne om. De evalueringer, der foretages ved projekternes afslutning, kan udskydes i lang tid, mens man venter på, at sekundære aspekter ved projektet skal blive afsluttet. Erfaringerne fra de opståede problemer, de tekniske revisioner og evaluerings- og styringsrapporterne, bliver ikke indsamlet og påfølgende spredt til alle de berørte administratører. Delegationernes effektivitet begrænses således af, at der mangler sektorspecifik ekspertrådgivning. Denne rådgivning burde have et omfang, så den stod i et rimeligt forhold til Kommissionens ambitioner og størrelse, og den burde komme alle ansatte i alle lande til gode.

29. Anlæggelsen af Bertoua-Garoua Boulai-vejen i Cameroun er i sig selv et eksempel på mange af de elementer, der er væsentlige for, at projekteringen og udførelsen af vejprojekter kan blive vellykket, og som, hvis der blev taget hensyn til dem, kunne komme mange projekter af denne type, der finansieres af EUF eller over EU's budget, til gode:

- a) den merværdi, det giver et projekt, når man som et supplement til kontrolbesøgene, når det er hensigtsmæssigt og på det rigtige tidspunkt, foretager periodiske tekniske revisioner og får foretaget tekniske ekspertiser om specielle problemer vedrørende for eksempel kørebanen, eventuelle tvister og asfaltens sammensætning
- b) nødvendigheden af, at jordbundens bæreevne ved forskellige grader af vandgennemtrængning beregnes
- c) den nytte, man kan have af radarmålinger til kontrol af vejunderlagens tykkelse, så man kan kontrollere tykkelsen af vejunderlagene, både ved den foreløbige overtagelse og under arbejdets udførelse, før der påføres vejbelægning
- d) nytten af, at der fremsættes krav om, at der skal anvendes gennemførelses- og kontrolteknikker, som er kompatible med de små tolerancer, der anvendes til specifikation af vejunderlagens tykkelse
- e) prisen og miljøpåvirkningens afhængighed af tekniske parametre eller linjeføringsparametre, som undertiden drukner i mængden af specifikationer, såsom referencehastighed, vejområdets bredde, hældningsgradienten eller udstømningshastigheden, der gør det nødvendigt, at vejen udstyres med betongrøfter, samt vejniveauets højde.

30. De retningslinjer og støtteredskaber, der kan hentes hos Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles, er koncentreret om udarbejdelse og indgåelse af kontrakter og den påfølgende finansielle gennemførelse af dem. De dækker ikke tilstrækkeligt overvågningen af, om de udføres ordentligt, og derfor kommer overvågningen på et så krævende og kompliceret område som infrastrukturprojekter til at høre under hver enkelt delegations og hvert enkelt lands ansvarsområde og kommer derfor i alt for høj grad til at afhænge af de ansattes erfaring og kapacitet. Delegationerne har hverken præcise stillingsbeskrivelser eller resultattavler, som kunne sikre, at tildelingen af menneskelige ressourcer til projektovervågning fungerer bedst muligt. Baseret på konkrete erfaringer har nogle delegationer indført hensigtsmæssige praksis for, hvornår der ikke skal gøres indsigelse mod administrative ordre, men de er ikke integreret i Kommissionens procedurer.

31. Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles registrerer ikke eventuelle problemer med konsulenterne og de virksomheder, der udfører offentlige bygge- og anlægsarbejder, hvad der gør det vanskeligt at anvende udelukkelsesklausulerne i de almindelige betingelser.

32. Den enhed i Kommissionen, der mægler i tvistemål, har ikke de menneskelige ressourcer, der er nødvendige for, at den kan give effektive svar på et stadigt stigende antal henvendelser om bygge- og anlægskontrakter. Den støtter kun, når det er den berørte AVS-stat, der anmoder om mægling. Pr. udgangen af september 2002 havde den kun kendskab til ét af de fire krav om yderligere betaling, der vises i tabel 3.

33. Kommissionens regnskabs- og forvaltningssystemer viser ikke den nøjagtige stilling vedrørende de bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF:

- a) Mange kontrakter er registreret under flere regnskabsnumre, og det er hverken muligt at identificere de tilhørende konti eller at foretage omgruppering.
- b) Bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF på grundlag af programoverslag, registreres ikke.
- c) Emnet for kontrakten registreres ikke i alle tilfælde. Karakteren af bygge- og anlægsarbejderne og den pågældende infrastrukturtype registreres ikke.
- d) Det beløb, der først bogføres, er ikke kontraktprisen den dag, kontrakten blev indgået. Det omfatter hensættelser, hvis størrelse er overladt til den anvisningsberettigedes skøn, således at udviklingen i kontraktprisen ikke kan overvåges og analyseres på grundlag af oplysningerne i regnskabet.
- e) Den skønnede endelige pris og de finansielle krav registreres ikke.

Faglig bistand

34. Den ordning, der skal sikre en forsvarlig økonomisk forvaltning af de kontrakter, der finansieres af EUF, er ikke særlig effektiv, fordi så mange er involveret, og fordi forvaltningen og beslutningstagningen er kompleks. For at EUF-instrumentet skal kunne spille sin rolle effektivt, er det nødvendigt, at der anvendes faglig bistand, som er afpasset efter de særlige behov i de enkelte lande, som det f.eks. er tilfældet for de virksomheder, der udfører bygge- og anlægsarbejderne i Cameroun. Når Kommissionen og de nationale myndigheder ikke selv har kunnet garantere, at aktiviteterne ville blive forvaltet forsvarligt, og heller ikke har kunnet blive enige om en passende styrkelse af de svage punkter ved ordningen, bliver investeringerne i undersøgelser og i overvågningsassistance mindre effektive og produktive, som det f.eks. var tilfældet i Etiopien. I henhold til Lomé-konventionens artikel 275 ydes der kun støtte i form af at stille fagligt bistandspersonale til rådighed, hvis den eller de pågældende AVS-stater anmoder herom, men derudover er det fastsat, at der ved forundersøgelsen af programmer skal tages fornødent hensyn til begrænsningerne med hensyn til nationale menneskelige ressourcer, og at der skal tilrettelægges en strategi med henblik på bedre udnyttelse af disse ressourcer. Finansieringsaftalerne er ikke udførlige nok på dette område.

Indrammet tekst nr. 8

Faglig bistand

1. I forbindelse med Bertoua-Garoua Boulai-vejen i Cameroun gjorde synergien mellem kompetencen hos delegationens ingeniør og kompetencen i det kontor for koordinering af regionale vejprojekter, som er oprettet under den kontraherende myndighed, det muligt at sikre: at proceduren med ikke-indsigelse mod administrative ordrer kom til at fungere hensigtsmæssigt, at der blev reageret på problemer i forbindelse med gennemførelsen, og at man i tide konsulterede eksperter om enkeltproblemer, at der effektivt blev iværksat regelmæssig revision, at der blev gjort rimelig modstand mod virksomhedens krav, og endelig at der opstod et konstruktivt partnerskab med virksomheden. I øvrigt ser det ud til at være sikret, at de indhøstede erfaringer vil komme udformningen af fremtidige projekter i landet til gode, og ledsageforanstaltningerne er blevet overvåget nøje.

2. I Etiopien skulle den faglige bistand til projektlederen varetage både horisontale opgaver i forbindelse med styrkelse af kapaciteten og operationelle opgaver i forbindelse med forvaltningen af kontrakterne, hvilket ikke var særlig realistisk. Dermed kunne den ikke tage sig af de mange problemer i forbindelse med udformningen og gennemførelsen, som kontrakter, der finansieres af EUF, giver anledning til. Den kontraherende myndigheds modstand mod at give Kommissionen ret til at inspicere udførelsen af kontrakterne og dens trækken i langdrag medførte, at de kontrolfirmaer, der skulle assistere med overvågningen af udførelsen af hver enkelt kontrakt, blev langt mindre effektive, og svækkede også deres motivation til at indgå i forvaltningen.

3. I Jamaica kunne Kommissionen, den kontraherende myndighed og projektlederen ikke få styr på gennemførelsen af de reviderede projekter. I forbindelse med vejprojekterne blev der ikke afsat ressourcer nok til faglig bistand, så spørgsmålet om prisrevisioner kunne blive behandlet. I forbindelse med kontrakterne om spildevandsrensning i Negril og Ocho Rios førte mangler ved kontraktforvaltningen til, at EUF's overvågningsomkostninger steg fra 1 million euro til 4,1 millioner euro. Denne ændring, som svarede til en stigning på 300 %, var en fravigelse af de interne regler, som begrænser prisstigningerne på bygge- og anlægskontrakter og kontrakter om tjenesteydelser til 50 % af det oprindelige beløb.

4. I Mali blev kontrakten om overvågningsassistance indgået, syv måneder efter at arbejderne på Diéma-Didiéni-vejen var påbegyndt. Derefter afløste fem missionschefer hinanden. Kvaliteten af analysen af virksomhedens krav om yderligere betaling var ikke tilfredsstillende.

5. I Senegal gjorde man intet for at afhjælpe de mangler ved overvågningsassistenten, Retten konstaterede i forbindelse med flere af de reviderede kontrakter. I forbindelse med Mékhé-Saint Louis-vejen hobede forsinkelserne sig op, og både afregningerne, situationsrapporterne og planerne for arbejdets gennemførelse samt byggepladsjournalerne blev udarbejdet for sent. Fordi kontrakten om tjenesteydelser var udløbet, blev der ikke ydet faglig bistand under overvågningen af de sidste arbejder og heller ikke i forbindelse med den endelige overtagelse. I forbindelse med Senoba-Ziguinchor-vejen efterfulgte tre missionschefer hinanden, den endelige rapport var ikke fuldstændig, der er ikke blevet givet en forklaring på differencerne mellem de angivne og de fakturerede kvantiteter, og analysen af virksomhedens krav om yderligere betaling var utilstrækkelig. Analysen af virksomhedens krav i forbindelse med Guéoul-Louga-vejen var uanvendelig, navnlig fordi den ikke indeholdt tal.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

Samlet vurdering

35. De projekter, der finansieres af EUF, er generelt signifikante og relevante bidrag til de nationale strategier for udvikling af infrastrukturer. Men de konkrete resultater, omkostningerne og leveringstiderne afviger i for mange tilfælde betydeligt fra de oprindelige angivelser i kontrakterne. Ændringer og uforudsete begivenheder indvirker ifølge sagens natur på denne projekttype, og Retten konstaterer, at den forvaltningsordning, der er indført for at overvåge, om arbejdet udføres i overensstemmelse med angivelserne i kontrakten, ikke kan sikre, at den økonomiske forvaltning af aktionerne er forsvarlig, når udformningen eller omfanget af arbejderne ændres væsentligt (jf. punkt 8-10).

36. Mange af de tilfælde, hvor Retten konstaterede, at situationen ikke var under kontrol, skyldes mangler og fejl ved projekterings- eller gennemførlighedsundersøgelserne. Kvaliteten af undersøgelserne kontrolleres ikke, og derfor bliver for mange kontrakter baseret på forkerte eller urealistiske udbudsbetingelser (jf. punkt 13-20). I for mange tilfælde sørger Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles og dens delegationer samt de berørte nationale forvaltninger ikke med den fornødne fasthed for, at reglerne for, hvordan arbejdet skal udføres, følges. Det giver så senere virksomhederne mulighed for at unddrage sig deres forpligtelser eller — når der er tale om substantielle ændringer — at anfægte priserne fra udbudsproceduren. Den ordning, der er indført for at klare normale situationer, kommer til kort i sådanne tilfælde (jf. punkt 21-25 og 32). Anvendelsen af faglig bistand kan ikke i alle tilfælde sikre, at de svage led i ordningen, som er forskellige fra land til land, styrkes (jf. punkt 34).

37. Nogle af de problemer, der blev konstateret, var i mange tilfælde de samme fra kontrakt til kontrakt og fra land til land. Desværre er hverken Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles eller forbindelserne mellem disse tjenestegrene og delegationerne opbygget sådan, at de kan få sektorspecifik ekspertise, der kunne komme samtlige bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af EUF, til gode, og det reducerer merværdien, der kunne opnås ved Kommissionens intervention. De hovedpunkter, der lægges vægt på ved overvågningen af projekterne, er ikke klart defineret, og overvågningen er i for høj grad koncentreret om den formelle godkendelse af betalingerne (jf. punkt 26-30). De kontrahenter, hvis præstationer er utilstrækkelige, bliver ikke afsløret og kontrolleret på en hensigtsmæssig måde (jf. punkt 14 og 31). De regnskabsmæssige oplysninger og forvaltningsoplysningerne samt regnskabs- og forvaltningssystemerne kan ikke anvendes som grundlag for en nøje overvågning af den tekniske og finansielle gennemførelse af projekterne (jf. punkt 33).

Anbefalinger, der går på undersøgelserne og udbudsdossiererne

Anbefaling nr. 1

38. Kvalitetskontrollen af undersøgelserne bør styrkes, og rådgivningsvirksomhederne bør drages til ansvar finansielt, hvis de gør sig skyldige i professionel forsømmelighed.

Kvalitetskontrollen bør omfatte følgende:

- definition af undersøgelsens nøjagtighed og af de supplerende undersøgelser, der er nødvendige, før arbejdet udføres
- overensstemmelse mellem det budget, der er afsat til undersøgelserne, og bygge- og anlægsarbejderne samt involvering af eksperter fra AVS-staten
- fejl og udeladelser samt prisoverslagenes pålidelighed. Den maksimale tolerance kunne fastsættes til 10 %
- kohærens mellem undersøgelser i forbindelse med ét og samme projekt
- prisrevisionsklausuler og præciseringer af de almindelige betingelser i særlige klausuler, navnlig vedrørende behandling af tvister.

Rådgivningsvirksomhedernes ansvar afhænger af, at artikel 14, stk. 5, og artikel 17, stk. 3, i de almindelige betingelser for kontrakter om tjenesteydelser i detaljer inkorporeres i udbudsbetingelserne. Detaljeringsgraden af de undersøgelser og de data indsamlet på stedet, der er angivet i budet, bør ledsages af garantier for, at de kvantiteter og de metoder, der er angivet i udbudsmaterialet, er præcist beregnet, hvad der ville bidrage til at sikre, at man undgår bud med utilstrækkelige budgetter.

Anbefalinger, der går på ændringer foretaget under udførelsen

Anbefaling nr. 2

39. Administrative ordrer bør altid omfatte en vurdering af den kvantitative og finansielle indvirkning, som der bør sættes tal på. De ændringer, som medfører, at anlæggenes omfang eller kvalitet reduceres, bør godkendes i detaljer.

Det er ikke blot de poster i prisoverslagene, der påvirkes umiddelbart, som bør kvantificeres, men også de øvrige poster samt bygge- og anlægsarbejdernes varighed.

Reduktioner bør ikke behandles lemfældigt og betragtes som besparelser, navnlig ikke når de gennemføres for at gøre det nemmere at få godkendt uforudsete meromkostninger. Analysen bør omfatte:

- en eventuel ændring af prisstrukturen til kontrahentens fordel
- konsekvenserne for anlæggenes rentabilitet
- alternative muligheder for at forhøje projektbudgettet.

Anbefaling nr. 3

40. Tilsynet bør straks få sat den ekspertise ind, der er nødvendig for at få løst problemerne. Den praksis, som består i at vente med at behandle kravene til hen imod kontraktens udløb, bør ophøre.

Når der opstår problemer i forbindelse med arbejdets udførelse, bør overvågningen straks få udført de ekspertundersøgelser, der er nødvendige for at få problemerne vurderet og løst uden videre.

Alle krav eller meddelelser fra virksomheden om begivenheder, der kan føre til, at der fremsættes et krav, bør følges op inden for på forhånd fastsatte tidsfrister for:

- den tilsynsførendes kvittering for modtagelsen og anmodning om kvantificering og begrundelse
- virksomhedens fremlæggelse af kvantificerede oplysninger og dokumentation
- den tilsynsførendes godkendelse eller afvisning på grundlag af ekspertvurderinger indhentet inden for den fastsatte frist.

Anbefalinger, der går på forvaltningen**Anbefaling nr. 4**

41. Dekoncentrationen, som betyder, at ansvaret lægges ud til delegationerne, bør ledsages af en omorganisering, så Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles kan støtte delegationerne med sektorspecifik ekspertise.

Ved organiseringen af Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles og fastlæggelsen af deres opgaver bør der tages hensyn til følgende:

- Den geografisk baserede opbygning af Kommissionens tjenestegrene i Bruxelles bør opgives, og der bør i stedet oprettes kompetencecentre, der kan komme alle projekter af samme type til gode
- Delegationens elementære forvaltningsredskaber bør styrkes: identifikation af de hovedpunkter, der kræver en særlig indsats fra forvaltningens side, overvågning af overslaget over den endelige kontraktpris, resultattavler, eksempler på fortolkning af de almindelige betingelser, registrering af oplysninger, der kan bidrage til udvikling af sektorspecifik ekspertise i Kommissionen
- slutevaluering af alle større projekter, så snart de i alt væsentligt er afsluttet.

Oplysninger om følgende forhold bør indsamles i delegationerne og spredes til de øvrige delegationer:

- de resultater, den faglige bistand, rådgivningsfirmaerne samt de virksomheder, som har fået bygge- og anlægskontrakterne, har opnået
- uoverensstemmelser om fortolkningen af de almindelige og særlige betingelser for kontrakterne, også når de løses lokalt og i mindelighed
- de væsentligste problemer, der er opstået under udførelsen af arbejdet, og de løsninger, der er fundet
- strategien for involvering af faglig bistand; denne strategi bør vurderes, når finansieringsforslaget behandles.

Anbefaling nr. 5

42. Der bør lægges mere vægt på de ledsageforanstaltninger, som indvirker afgørende på konstruktionernes rentabilitet og holdbarhed.

Der bør i højere grad tages hensyn til følgende:

- de krav, der stilles til overvågning og vedligeholdelse, når der er tale om mindre eller geografisk spredte projekter
- for vejenes vedkommende: kravene til akseltryk bør opretholdes, og det bør kontrolleres, at de overholdes; når der er tale om spildevandsrensning: afgifts- og tilslutningspolitikken
- undersøgelse af mulighederne for et partnerskab med virksomhederne omfattende både bygning og vedligeholdelse af vejene.

Anbefaling nr. 6

43. De almindelige betingelser for udførelsen af bygge- og anlægskontrakter, som ikke er blevet ændret siden marts 1990, bør tages op til revision i lyset af de erfaringer, der er indhøstet.

Opmærksomheden bør særligt rettes mod følgende:

- Betalingen af forskud, der gør det muligt at starte projektet og mobilisere anlægsudstyr, bør ledsages af en formel overvågning af, at dette mobiliseres, og der bør pålægges finansielle sanktioner, såfremt anlægsudstyret ikke mobiliseres inden fristens udløb.
- Eventuelle morarenter kunne sammenknyttes med en bonus, som udbetales, hvis fristerne overholdes, eller hvis arbejdet afleveres, før fristen udløber.
- Uenighed om byggeprogrammet bør have konsekvenser.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 8. maj 2003.

På Revisionsrettens vegne
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Formand

BILAG I

Bygge- og anlægskontrakter, der finansieres af 6., 7. og 8. EUF

(mio. EUR)

Land	Identificerede kontrakter	Betalinger
Angola	48,36	38,52
Antigua og Barbuda	4,64	4,64
Bahamas	6,97	6,97
Barbados	32,31	30,53
Belize	23,12	23,12
Benin	189,77	126,13
Botswana	23,61	23,36
Burkina Faso	212,89	139,66
Burundi	75,76	73,27
Cameroun	164,57	141,49
Kap Verde	28,84	27,90
Comorerne	22,99	22,93
Republikken Congo	27,92	27,64
Regionalt samarbejde	0,00	0,00
Côte d'Ivoire	19,90	19,75
Djibouti	16,39	16,03
Eritrea	17,35	7,38
Etiopien	163,94	92,84
Fiji	14,48	14,48
Gabon	45,14	44,66
Gambia	6,20	6,20
Ghana	82,64	69,52
Grenada	0,43	0,43
Guinea	187,21	122,49
Ækvatorialguinea	7,81	6,29
Guinea-Bissau	44,40	28,81
Guyana	20,72	20,21
Haiti	56,33	34,00
Jamaica	63,78	61,65
Kenya	70,21	70,21
Kiribati	0,10	0,10
Lesotho	52,39	44,85
Liberia	3,00	2,74
Madagaskar	116,67	113,29
Malawi	145,80	128,55
Mali	171,12	117,21
Mauritius	41,04	36,34
Mauretanien	90,57	72,63
Mozambique	133,51	110,26
Namibia	33,38	31,77
Niger	134,20	112,03
Nigeria	58,70	58,04
Uganda	103,95	101,19
Papua Ny Guinea	53,35	53,30
Den Demokratiske Republik Congo	43,85	39,24

	(mio. EUR)	
Den Centralafrikanske Republik	83,77	83,56
Den Dominikanske Republik	30,67	20,33
Rwanda	63,30	58,03
Saint Christopher og Nevis	7,92	7,91
Saint Vincent og Grenadinerne	7,09	7,09
Saint Lucia	2,61	2,61
Salomonøerne	2,89	2,89
Samoa	21,00	18,41
São Tomé og Príncipe	10,86	8,96
Senegal	147,05	117,87
Seychellerne	6,97	6,92
Sierra Leone	37,27	35,52
Somalia	3,49	3,31
Sudan	7,38	7,38
Surinam	12,90	12,79
Swaziland	23,74	23,68
Tanzania	233,71	211,60
Tchad	102,04	68,02
Togo	21,40	21,40
Tonga	6,43	6,20
Trinidad og Tobago	16,17	5,74
Vanuatu	3,99	3,93
Zambia	89,54	75,67
Zimbabwe	15,49	15,36
Afrika, Vestindien og Stillehavet i alt	3 818,03	3 147,83
Anguilla	1,55	1,55
De Nederlandske Antiller	3,24	3,24
Aruba	9,01	9,01
Caymanøerne	1,49	1,49
Jomfruøerne	2,47	2,47
Mayotte	9,01	8,98
Montserrat	4,20	4,20
Ny Kaledonien	10,07	9,18
Fransk Polynesien	13,37	10,31
Saint Pierre og Miquelon	2,60	2,60
Saint Helena	1,39	1,39
Turks- og Caicosøerne	4,76	4,76
Wallis- og Futunaøerne	0,55	0,55
Oversøiske lande og territorier i alt	63,72	59,72
Identificerede bygge- og anlægskontrakter i alt	3 881,74	3 207,55
6., 7. og 8. EUF i alt	23 598,14	20 610,88
Identificerede bygge- og anlægskontrakter i % heraf	16 %	16 %

Kilde: Kommissionens regnskaber pr. 30.9.2002, opstillet så de regionale projekter knyttes til modtagerlandene. De kontrakter, der er revideret med henblik på denne beretning, vedrører de lande, står med fed (jf. bilag II).

BILAG II

Reviderede kontrakter

(mio. EUR)

Bogføringsnummer	Tekst	Dato for kontrakten	Oprindelig kontraktpris ekskl. hensættelser	Indgåede forpligtelser pr. 30.9.2002	Udbetalt pr. 30.9.2002	Identificerede bygge- og anlægs-kontrakter i alt	% revideret
5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1	Yaoundé-Ayos-vejen	05/91	62,4	66,2	66,2		
6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12 til 15 7 CM 50 2, 50 3	Bertoua-Garoua Boulaï-vejen	03/99	55,1	68,2	59,8		
7 CM 43 7, 8 CM 11 3	Kousseri by — sikring, afvanding	03/98	4,5	4,7	4,7		
7 CM 43 5, 44 1	Kousseri — vejanlæg	06/97	2,3	2,4	2,4		
Subtotal for Cameroun	4		124,3	141,6	133,1	164,6	86 %
7 ET 93 1, 94 1	Addis Abeba-Modjo-Awasa-vejen	09/97	39,4	49,1	44,6		
7 ET 99 01, 8 ET 3 3	Addis Abeba-Jimma-vejen	03/99	52,7	70,0	30,6		
8 ET 4 1	Addis Abbeba-Woldyia-vejen entreprise 2	11/00	35,9	38,3	12,2		
7 ET 90 3	Awassa — skolebygning til landbrugsskole	10/99	0,2	0,2	0,2		
Subtotal for Etiopien	4		128,2	157,6	87,7	163,9	96 %
7 JM 6 5, 8 JM 12 1	Papine-Buff Bay-vejen	03/99	6,2	8,6	8,4		
7 JM 6 7, 8 JM 12 2	Chovey-Highgate-vejen, Maria-Water Valley-havnen	03/99	2,9	3,6	3,5		
7 JM 6 8, 8 JM 12 3	Highgate-Richmond-vejen, Highgate-Tavern Hill	03/99	2,7	2,8	2,8		
7 JM 23 2 og 3, 24 1 og 2	Negril og Ocho Rios — kloakanlæg	05/94	26,4	32,0	29,7		
Subtotal for Jamaica	4		38,1	47,0	44,5	63,8	74 %
7 MAG 33 2	Hovedvej 4 og bro over Kamolandy	02/96	14,1	25,2	25,2		
6 MAG 69 13	Provinsslagterier	12/97	1,8	1,8	0,8		
6 MAG 85 5	Provinslufthavne	10/97	6,6	7,2	7,2		
Subtotal for Madagaskar	3		22,4	34,2	33,2	116,7	29 %
7 MLI 80 5, RPR 386 1	Segou-Faramana-vejen	05/96	11,4	13,1	12,1		
7 MLI 80 3	Diéma-Didieni-grusvejen	04/96	10,8	12,3	10,5		
7 MLI 80 4	Ouan-Sevare-vejen	04/96	3,1	3,8	3,8		
8 MLI 06 1	Sévaré-Bandiagara-vejen	11/99	5,0	5,8	5,8		
6 MLI 27 59	Miyou-Macina-vejen	05/00	3,9	4,5	3,9		
Subtotal for Mali	5		34,1	39,5	36,2	171,1	23 %
7 SE 1 3	Guéoul-Barale-vejen	05/93	3,8	3,3	2,9		
7 SE 1 4	Meckhe-St Louis-vejen	08/95	11,2	13,6	10,4		
7 SE 1 5	Nioro du Rip-Keur Ayib-vejen	12/95	2,0	2,6	2,6		

(mio. EUR)

7 SE 1 6	Senoba-Ziguinchor-vejen	04/96	11,6	15,4	12,2		
8 SE 31 1	Pikine (St Louis) — kloakanlæg	07/00	4,1	4,1	4,1		
Subtotal for Senegal	5		32,6	38,9	32,2	147,0	26 %
5 TA 42, 6 TA 11 1	Zanzibars havn (påbegyndt under 5. EUF)	12/87	13,5	23,9	23,9		
8 TA 10 1	Mwanza — gader	10/00	22,5	25,7	9,6		
7 RPR 27 10	Sikring mod oversvømmelse	08/95	3,0	7,2	7,2		
7 TA 111 10	Dar Es Salaam — vejrehabilitering	12/98	1,6	1,7	1,7		
7 TA 89 1	Bagamoya-vejen (ud over det arbejde, Italien finansierer bilateralt)	04/96	1,3	2,0	1,8		
Subtotal for Tanzania	5		41,8	60,5	44,1	233,7	26 %
I alt	30		421,7	519,3	411,0	1 060,8	49 %
Revisionens omfang				13 %	13 %	27 %	
Bygge- og anlægskontrakter under 6., 7. og 8. EUF i alt				3 881,7	3 207,6	3 881,7	

Kilde: Kommissionens kontrakter og forvaltningsregnskab pr. 30.9.2002

KOMMISSIONENS SVAR

RESUMÉ

I. Kommission hilser Revisionsrettens analyse af, hvorfor der har været problemer med nogle bygge- og anlægskontrakter, og hvad der kan gøres for at forbedre de måder, hvorpå sådanne problemer kan forebygges, velkommen. Fokuseringen på risikoområder bidrager til at fastlægge de spørgsmål, der skal afklares over en bred front. Kommissionen er ikke ene om at finansiere infrastrukturprojekter i AVS-staterne, og andre donorer har haft lignende vanskeligheder.

De procedurer, som Kommissionen har indført i de seneste år, bl.a. offentliggørelsen i 1996 af retningslinjer for transportsektoren og revisionen i 2000 af udbudsprocedurerne, har allerede bidraget til at afhjælpe disse problemer. Kommissionen søger nu at sikre, at projekteringen afsluttes, før der træffes beslutning om finansieringen af bygge- og anlægskontrakten, og har en forventning om, at dette yderligere vil bidrage til at afhjælpe de konstaterede problemer.

II. Kommissionens evaluering fra 1994 af dens programmer i transportsektoren mandede ud i en konklusion om, at fastlæggelse af bæredygtige vejnet forudsatte en sektorapproach, og denne strategi er udviklet i partnerskab med andre donorer, navnlig medlemsstaterne og Verdensbanken.

Kommissionen har i de seneste år indført forbedrede metoder til afhjælpning af problemer vedrørende forsinkelser af byggeri. Approacher såsom afslutning af al projektering, før bygge- og anlægskontrakterne indgås, og anvendelse af projekteringskonsulenterne til også at overvåge arbejdets udførelse reducerer de tekniske, finansielle og ledelsesmæssige problemer mærkbart. Side-løbende dermed har der siden midten af 1990'erne været gennemført uddannelsesprogrammer for Kommissionens embedsmænd vedrørende sektorpolitik og projektstyring. Der er nu langt større forståelse for den type problemer, som Revisionsretten bringer på bane i sin undersøgelse.

Der er al mulig grund til at fremhæve den store rolle, som AVS-staternes myndigheder spiller for styringen af projekternes gennemførelsesfase og sikringen af, at der er truffet egnede foranstaltninger til at opretholde infrastrukturen efter arbejdets udførelse. Kommissionen ønsker at fremhæve betydningen af de forskellige beføjelser, som Lomé-konventionerne og Cotonou-aftalen tillægger de lokale institutioner. I nogle af de af Revisionsretten nævnte tilfælde kunne svagheder ved projekteringen direkte tilskrives undersøgelser, som Kommissionen ikke var involveret i. Store projekter af denne type kan imidlertid ikke projekteres perfekt på forhånd, og mange problemer kan ikke foregribes. Det er udtryk for sund styring, at der reageres på det nødvendige i at ændre et projekt på en sådan måde, at der opnås det største udbytte af de investerede midler.

III. På trods af de tekniske og finansielle problemer har de undersøgte vejprojekter været økonomiske succeser, idet de har forbedret adgangen til lokale markeder og øget samhandelen i regionen. De undersøgte arbejdsopgaver, som er under indkøring i de centrale tjenester i Kommissionen, gør det muligt for disse at sikre, at de bedste metoder hurtigt tages i anvendelse i de forskellige lande. Desuden skal personalerotationen mellem hovedsædet

og delegationerne i AVS-staterne fremhæves. Endelig forhøjes personalet i delegationerne gradvist som led i dekoncentrationsarrangementerne.

- IV. a) Kommissionens procedurer for ansættelse af konsulenter blev fuldstændigt revideret i 2000, hvilket gerne skulle forbedre kvalitet og resultater. Det henhører under kontraktmyndighedens ansvar (normalt regeringen) at træffe fornødne foranstaltninger over for professionel forsømmelighed.
- b) Kommissionen undersøger allerede nu omhyggeligt de af Revisionsretten nævnte spørgsmål, når medkontrahenten anmoder om ændringer i den oprindelige kontrakt. Den vil om muligt påse, at den foreliggende vejledning vedrørende dokumentationen for begrundelserne for den relevante analyse efterleves fuldt ud.
- c) Reorganiseringen, som der blev truffet afgørelse om i februar 2003, er under gennemførelse.

INDLEDNING

3. Der er al mulig grund til at fremhæve den store rolle, som AVS-staternes myndigheder spiller for styringen af projekternes gennemførelsesfase og sikringen af, at der er truffet egnede foranstaltninger til at opretholde infrastrukturen efter arbejdets udførelse. Kommissionen ønsker at fremhæve betydningen af de forskellige beføjelser, som Lomé-konventionerne og Cotonou-aftalen tillægger de lokale institutioner. I nogle af de af Revisionsretten nævnte tilfælde kunne svagheder ved projekteringen direkte tilskrives undersøgelser, som Kommissionen ikke var involveret i.

6. Kommissionen anerkender, at den af Revisionsretten benyttede kontrolmetode har gjort det muligt at fastlægge de vigtigste typer problemer, som konkret opstår i forbindelse med iværksættelse af bygge- og anlægskontrakter. Den bemærker, at undersøgelsen ikke omfattede projekternes økonomiske virkninger.

ALT FOR STORE AFVIGELSER MELLEM KONTRAKTERNE OG DE FAKTISKE RESULTATER

8. Kommissionen tager det forhold, at arbejdet i de fleste tilfælde var af tilfredsstillende standard, som udtryk for en positiv bedømmelse og positive resultater. De undersøgte vejprojekter har været økonomiske succeser, idet de har forbedret adgangen til lokale markeder og øget samhandelen i regionen. De kan optages på listen over vejprojekter på tilsammen ca. 30 000 km, der har været finansieret siden slutningen af 1980'erne, og som har været til betydelig fordel for de berørte lande og regioner.

b) Efter Kommissionens opfattelse er de tekniske og finansielle risici vedrørende vejene Addis Abeba-Jima og Addis Abeba-Woldiya i Etiopien nu overvundet.

c) Der er gjort en betydelig indsats for at lære lektien af Yaoundé-Ayos-vejen til gavn for det efterfølgende projekt, Bertoua-Garoua Boulai-vejen: hensyntagen til miljøet ved projekteringen, fastlæggelse og løsning i god tid af problemer, der opstår under arbejdets udførelse, optimering af projektet under gennemførelsen. I Zanzibar blev bistanden stillet i bero for en tid, men nu er man i færd med at udarbejde planer for et revideret projekt.

9. Beslutningen om at opveje udgiftsoverskridelser ved at reducere eller undlade visse bygge- og anlægsarbejder skal træffes under skyldig hensyntagen til omkostningerne og fordelene ved de alternative løsninger og betegner ikke i sig selv en unormal situation.

10. b) For visse projekters vedkommende var en hovedårsag til udgiftsforøgelsen de højere specifikationer, der blev fastsat i gennemførelsesfasen.

Indrammet tekst nr. 1, punkt 1. Det forhold, at man er i færd med at udarbejde planer for en ny feasibility-undersøgelse vedrørende udvidelsen af strækningen Addis Abeba-Modjo, er ikke ensbetydende med, at de udførte bygge- og anlægsarbejder var under projekteret med hensyn til trafik. De ændringer af projekteringen, der blev foretaget under arbejdets udførelse, navnlig tilføjeisen af et krybspor, har i høj grad bidraget til at sikre en praktisk taget uhindret trafikafvikling med den tilsigtede hastighed. Den nye feasibility-undersøgelse kan i stedet betragtes som proaktiv planlægning i en situation kendetegnet af hurtige omskiftelser, idet ethvert arbejde, der kan tænkes at blive resultatet af denne undersøgelse, først vil blive udført efter 8-10 år. På det tidspunkt vil det undersøgte projekt være mere end ti år gammelt og vil derfor fuldt ud have levet op til målet dermed.

Indrammet tekst nr. 1, punkt 2, første afsnit. Sikringerne i byen Kousseri i Cameroun, er kun af utilstrækkelig dybde visse steder. Til dato har der ikke været berettet om nogen stabilitetsproblemer.

Indrammet tekst nr. 1, punkt 2, andet afsnit. For de tre vejkontrakter i Jamaica var en mulig løsning med nulrisiko for de ustabile skråninger ikke økonomisk optimal. Det problem med skråninger, der er nævnt i Revisionsrettens beretning, var begrænset til visse vejstrækninger. Den eneste alternative løsning var at nedsætte antallet af kilometer. Denne mulighed blev ikke valgt, fordi den ville have indebåret en permanent afbrydelse af trafikken.

Den efterfølgende evaluering af spildevandsprojektet i Jamaica mundede ud i en konstatering af, at »begge kloakeringssystemer er stabile, og der er kun konstateret få afbrydelser i de mere end 3 år, hvor systemerne har været i drift«.

Med hensyn til havnen i Zanzibar er man i færd med at udarbejde planer for iværksættelse af et revideret projekt.

11. Revisionsretten har ret i, at vejvedligeholdelse er det vigtigste aspekt ved vejnettets bæredygtighed. Dette var også konklusionen i Kommissionens evaluering af transportsektoren i 1993-94. Desuden blev det i evalueringen henstillet, at indførelsen af bæredygtig vedligeholdelse på landsplan omfattede en ændring fra en projektapproach til en sektorapproach.

Kommissionen offentliggjorde i 1996 i samarbejde med medlemsstaterne praktiske retningslinjer for transportsektoren benævnt »*Hen imod bæredygtig transport: en sektorapproach i praksis*«. I disse retningslinjer formes Kommissionens strategi til støtte for transport, navnlig vejsektoren, i lande, hvor transport er en målsektor. I samarbejde med medlemsstaterne og Verdensbanken er der udarbejdet programmer for hele denne sektor for mange partnerlande, f.eks. Benin, Ghana, Senegal, Cameroun, Tchad, Etiopien, Kenya, Tanzania, Uganda, Malawi, Madagaskar, Mozambique og Zambia.

I Kommissionens meddelelse nr. 422 fra juli 2000, »*Fremme af bæredygtig transport i forbindelse med udviklingssamarbejdet*«, udbygges sektorapproachen med en fastsættelse af principper for transport.

Meddelelsen og retningslinjerne for transportsektoren dannede et godt grundlag for de programmeringsretningslinjer for transportsektoren, der blev udarbejdet til brug for 9. EUF. Disse retningslinjer imødekommer Revisionsrettens betænkeligheder vedrørende vedligeholdelse og er en vejviser for den fastlæggelse af EF's svarstrategi på transportområdet, der foregår i landestrategier og nationale vejledende programmer.

Kommissionen prioriterer således spørgsmålet om vejvedligeholdelse og vejsektorens bæredygtighed højt og tog i 2002 initiativ til en samlet evaluering af sine aktiviteter i transportsektoren. Denne evaluering vil omfatte de af Revisionsretten nævnte forhold og give værdifuldt feedback i bestræbelserne for at forbedre anvendelsen af sektorapproachen.

12. Kommissionen og mange andre donorer deler Revisionsrettens betænkeligheder vedrørende kontrol af akseltryk og vejsikkerhed. Det er en kompliceret sag at få færdselsreglerne overholdt, fordi arbejdet omfatter mange agenturer og institutioner, f.eks. færdselspolitiet, vejinspektører og underretter. Desuden er der kun få eksempler på »good practice« i Afrika syd for Sahara. Andre sektorer kan berette om lignende problemer.

I Etiopien er regeringen begyndt at gennemføre henstillingerne i de af EF finansierede undersøgelser vedrørende styring af akseltryk og ajourføring af færdselsregler.

Trafiksikkerheden i AVS-staterne er på trods af de store omkostninger, som ulykkerne indebærer for økonomien, og de negative sociale virkninger placeret særdeles lavt på regeringernes prioriteringsliste. EF støtter Etiopiens og Lesothos regeringers bestræbelser for at skærpe agtpågivenheden over for trafiksikkerheden og nedbringe ulykkestallet.

Indrammet tekst nr. 2, punkt 1. Sigtet med vedligeholdelsesaktiviteterne i Cameroun blev fastsat på baggrund af et højt prioriteret vejnet og ikke det nationale vejnet som helhed, der ganske rigtigt er enormt. Situationen på dette område er ganske vist endnu ikke tilfredsstillende, men er alligevel blevet forbedret mærkbart siden oprettelsen af Vej fonden og påbegyndelsen af det af EUF finansierede »PERFED2«-program, navnlig med hensyn til de tilvejebragte ressourcer, de små og mellemstore virksomheders og konsulenternes kapacitet og de opnåede resultater.

Indrammet tekst nr. 2, punkt 2. Bøder for overbelastede køretøjer i Etiopien bør fastsættes i den gældende færdselslov, før de tages i anvendelse. En af EUF finansieret undersøgelse blev afsluttet i oktober 2002 og indeholder udkast til lovgivning, som efter planen vil blive fremlagt i parlamentet i begyndelsen af 2003.

Det nødvendige i at kontrollere parkeringen af hensyn til sikkerheden eller den strukturelle stabilitet er almindeligt anerkendt. Valget af den bedst egnede tekniske løsning på problemet (dvs. bygning af parkeringspladser eller en anden ordning) bør drøftes.

På vejen Addis Abeba-Jima kunne vedligeholdelsen ikke gennemføres på de vejafsnit, der var overdraget til medkontrahenten. Den uforudsete indstilling af arbejdet i næsten to år indvirkede på vedligeholdelsesprogrammet for disse vejafsnit baseret på nationale midler. I den seneste tørketid (2002) blev vedligeholdelsesarbejdet udført med godt resultat på de værste medtagne strækninger for at afhjælpe situationen.

Indrammet tekst nr. 2, punkt 3. I Jamaica anbefales i den efterfølgende evaluering af vandrensningsprojektet, der blev afsluttet i november 2002, visse foranstaltninger for at udfylde de påviste lakuner. Disse omfatter en udarbejdelse af en revideret plan for kunde bistandsprogrammet og levering af septiktanke og latrinbeholdere. Samarbejdet med den nationale vandkommission i Jamaica fortsætter efter projektets afslutning.

FAKTORER, DER INDVIRKER PÅ RESULTATERNE AF UDFØRELSEN AF KONTRAKTERNE

13. Kommissionen erkender fuldt ud betydningen af projekteringerne og de vanskeligheder, der sandsynligvis vil opstå, hvis disse er mangelfulde.

En del af svaret er at sikre, at der ved indgåelsen af kontrakten om projekteringen lægges den største vægt på den tekniske kvalitet, og dette mål er blevet forstærket, siden udbudsprocedurene blev ændret i 2000.

14. Det henhører under kontraktmyndighedens ansvar — under Lomé-konventionen er dette normalt AVS-statens regering — at træffe foranstaltninger over for professionel forsømmelighed.

15. I henhold til de aktuelle procedurer for indgåelse af servicekontrakter, der har været gældende siden 2000, lægges der større vægt på teknisk kvalitet, også for forberedende undersøgelser med henblik på infrastrukturprojekter.

Efter Kommissionens opfattelse kan der opnås en forbedring af undersøgelsesnes tekniske kvalitet ved at fastsætte større præcision i opgavebeskrivelsen derfor.

16. For at undgå det af Revisionsretten fastlagte problem deltagere der altid både AVS-eksperter og EU-eksperter i undersøgelser og andre faglige bistandsaktiviteter. Den lokale andel kan udgøre op til 80 % af de mandmåneder, der er nødvendige til udførelsen af kontrakten. Samme princip gælder for bygge- og anlægskontrakter. EU-virksomheder indgår kontrakt med lokale virksomheder som underkontrahenter for betydelige dele af arbejdet. De lokale myndigheder nyder også godt af teknologioverførelse.

17. Kommissionen er i færd med at forstærke kvalitetskontrollen af forberedende undersøgelser.

Navnlig i forbindelse med komplekse projekter såsom vandkraftanlæg kan dette arrangeres ved indgåelse af særskilte kontrakter med andre konsulenter end dem, der er ansvarlige for de forberedende undersøgelser.

Indrammet tekst nr. 3, punkt 2. Den ændrede projektering af vejprojektet Addis Abeba-Jima skyldtes dels, at vejens kvalitet forringedes hurtigere end forventet mellem projekteringstidspunktet og byggeperioden, dels nødvendigheden af at finde løsninger, der passede bedre sammen med de aktuelle projekteringskrav. Den store forekomst af stærkt udvidelige jordbundsmaterialer gjorde det nødvendigt at finde egnede tekniske løsninger. Kontraktmængderne blev derfor ændret som følge af de tekniske løsninger, der i sidste ende blev valgt.

Projekteringen af vejen Addis Abeba-Woldiya blev foretaget på foranledning af og også finansieret af Etiopiens regering. Det er muligt, at ERA ikke på projekteringstidspunktet havde kapacitet til at fastlægge mulige problemer ved projekteringen. Kommission foretog endog af forsigtighedshensyn et krydstjek af projekteringen af vejen, så snart mulighederne for problemer af samme art blev tydelige under andre EF-finansierede projekter, f.eks. vejen Addis Abeba-Jima.

Oplysningerne om Awassa-auditoriet er sande. De afdækker kapacitetsproblemer hos kontraktmyndigheden. For at forbedre Undervisningsministeriets administrative kapacitet, navnlig hvad angår udbudsprocedurer, er der godkendt og iværksat et støtteprogram (8. ACP. ET.021).

18. Kommissionen erkender, at disse forhold rejser et problem. Det er uomgængeligt nødvendigt med flere måneder til gennemførelse af udbudsprocedurer og medkontrahentens forbedringer. Desuden kan der gå flere måneder, før arbejderne kan gå i gang med de fjerneste vejstrækninger. Der kan derfor let forløbe 2-3 år fra projekteringsens afslutning til udbedringen af visse strækninger. Den hurtigt tiltagende trafikmængde på de vigtigste afrikanske hovedveje i 1990'erne og de utilpassede historiske færdselsdata gjorde det meget vanskeligt for planlæggerne at forudsæ de sande behov for byggeri over sådanne perioder. Dertil kom, at de fleste veje, som krævede periodisk vedligeholdelse, var af flerlagstypen (asfalt over grus i to eller tre lag). Denne vejtype havde tendens til hurtigt at blive nedbrudt under den stadigt voksende trafikmængde.

Overalt, hvor de disponible midler gør det muligt, projekteres vejene nu til større modstandsdygtighed over for akseltryk og bygges af forblandet asfalt (der sikrer meget bedre kvalitetskontrol og dermed længere perioder mellem større vedligeholdelsesarbejder).

19. Der henvises til bemærkningerne under punkt 9.

20. Investeringer i infrastruktur kræver betydelige midler. Der anvendes på et individuelt grundlag forskellige løsninger, f.eks. begrænsning af den planlagte infrastrukturens størrelse, hvilket stadig kan give en løsning, som giver et godt udbytte af de investerede midler. Kommissionen vil i meget nær fremtid undersøge, hvilke løsninger der passer til begrænsningerne i EUF's nye finansforordning.

Nye procedurer for ansættelse af egnede konsulenter, insisteren på, at projekteringer er helt færdige, før finansieringsafgørelsen træffes, og den tidsmæssige begrænsning i den nye finansforordning vil antagelig tilsammen sikre, at projekterings- og bygge- og anlægsprogrammerne struktureres bedre, og at omkostningsstigninger derved optræder mærkbart sjældnere.

21. Kommissionen er opmærksom på de af Revisionsretten fastlagte vanskeligheder.

- a) Disse bemærkninger anerkendes for de reviderede projekters vedkommende. Manglerne burde ikke være opstået, da de normalt henhører under det ansvar, som den tilsynsførende konsulent har for, at der på kontraktmyndighedens vegne omhyggeligt holdes øje med sådanne forhold.
- b) Forud for en ændring af de af en bygge- og anlægskontrakt omfattede aktiviteter er det normalt at foretage omfattende og detaljeret kontrol af alle finansielle og andre følger af disse ændringer (herunder konsekvenser for tidsplanen). Kommissionen mærker sig Revisionsrettens bemærkninger og vil minde de pågældende tjenester om, at de skal sikre reglens anvendelse i alle tilfælde.

c) Kommissionens nuværende servicekontrakter indeholder alle fornødne generelle bestemmelser eller gør det muligt at foretage egnede individuelle ændringer under de særlige betingelser med henblik på at dække sådanne kontrolbehov. Kommissionen vil omhyggeligt påse, at de anvendes.

d) Efter Kommissionens opfattelse bør mere omfattende ændringer, der omfatter alvorlige finansielle eller andre konsekvenser, omfattes af en formel tillægskontrakt, idet der udarbejdes og regelmæssigt ajourføres en oversigt over de endelige (foreløbige) mængder og det endelige budget (med detaljerede og samlede tal).

Kommissionen mærker sig Revisionsrettens bemærkninger og vil søge at udvirke, at dette altid er tilfældet.

e) Større mængdemæssige ændringer kan føre til gennemførelsesbetingelser, der er forskellige fra dem, der fremgår af medkontrahentens tilbud. (Det skal bemærkes, at aftalen om nye priser er indgået mellem medkontrahenten og kontraktmyndigheden).

f) Kommissionen mærker sig Revisionsrettens bemærkninger og vil minde de relevante tjenester om, at det er nødvendigt at efterprøve begrundelsen for sådanne ændringer.

22. Kommissionen accepterer nødvendigheden af at fastlægge »best practice« i dette spørgsmål og er i færd med at revidere de prisregler, der skal forelægges delegationerne. Dette er et godt eksempel på den rolle, der er tildelt tjenesterne i hovedsædet efter den igangværende dekoncentration af arbejdsopgaverne til Kommissionens delegationer.

23. Kommissionen er enig i, at tidsplanen for arbejdets udførelse i artikel 17 i de almindelige betingelser for kontrakter er et vigtigt middel til opfølgning af arbejdet og skulle have stået til rådighed i alle de af Revisionsretten undersøgte sager. Kommissionen vil træffe foranstaltninger til at sikre, at kontraktmyndighederne overholder bestemmelserne i artikel 17.

24. Der henvises til Kommissionens bemærkninger under punkt 32 vedrørende spørgsmålet om fordringer.

Med hensyn til Jima-projektet er der konstateret betydelige fremskridt med hurtig opfølgning fra kontraktmyndighedens side af krav fremsat af medkontrahenten.

- a) Det er rigtigt, at det er bedst at behandle klager, så snart de fremsættes, frem for at behandle dem samlet ved projektets afslutning. Kommissionen undersøger i øjeblikket procedurerne for at sikre, at de så vidt muligt behandles på det tidspunkt, hvor de opstår. Det vil muligvis ikke være muligt for Kommissionen at behandle krav øjeblikkeligt i delegationerne eller i hovedsædet. Kravene fremsættes af medkontrahenten og opstår i forholdet mellem denne og kontraktmyndigheden, og dette gør det vanskeligt for Kommissionen at gøre fremskridt alene.

- c) Det er ikke altid muligt at fastlægge omkostningerne ved forlængelser på det tidspunkt, hvor de finder sted, men Kommissionen vil undersøge, hvorledes kapaciteten på dette område kan forøges.
- d) Ifølge artikel 5 i procedurereglerne for mægling og voldgift i forbindelse med kontrakter finansieret af EUF kan en part, før der anmodes om voldgift, anmode Kommissionen om at løse sagen i mindelighed eller bilægge tvisten ved mægling.

Kommissionen er ikke forpligtet til at imødekomme anmodninger om mægling.

25. Det fundamentale forhold, der skal tages i betragtning, er, at der skal findes en egnet løsning, hvis der sker noget teknisk uforudset. Løsningen skal findes hurtigt (hvis udgifter til medkontrahentens »opholdstid« skal undgås), og der løber ekstraudgifter på for projektet.

Delegationens rolle er at vurdere, om der er valgt den optimale finansielle løsning i forbindelse med de tekniske aspekter og den dermed forbundne tidsplan for bygge- og anlægsarbejderne. Alle fornødne tekniske og finansielle undersøgelser (i marken og på kontor) har siden 2001 så vidt muligt været foretaget før bygge- og anlægsarbejdernes finansiering. Dette formindsker mærkbart risikoen for, at der opstår større uforudsete udgifter.

Kombineret med en politik, der sikrer, at projekteringskonsulenten også forestår tilsynet med arbejdspladsen, vil dette antageligt sikre, at udgiftskrævende uforudsete ændringer af bygge- og anlægsarbejderne vil optræde langt sjældnere.

26. Der er sikret personalerotation mellem hovedsædet og delegationerne og mellem delegationerne indbyrdes, således at de forskellige ekspertisekrav er dækket.

Dekoncentrationspolitikken, der vil træde i kraft i 2004 i de fleste AVS-stater, er af stor betydning for dette spørgsmål. Desuden er formålet med hovedsædets nye organigram, der er under udarbejdelse, netop at styrke hovedsædets rolle, når det drejer sig om at gøre »best practice« kendt i bredere kredse og yde teknisk støtte.

27. Delegationerne foretager to typer kontrol: finansiel/regnskabsmæssig og operationel. Den førstnævnte type, som disse bemærkninger overvejende vedrører, foregår via online-regnskabsystemet eller dets manuelle forgænger. Den baseres indirekte på operationel kontrol foretaget af inspektøren og dennes repræsentanter samt på delegationens operationelle personales direkte regelmæssige deltagelse eller ad hoc-deltagelse i møder, besøg, godkendelse af bygge- og anlægsarbejder eller andre begivenheder.

28. Set i sammenhæng med reformen af Relex-tjenesterne, herunder dekoncentrationen af beføjelser til delegationerne, vokser omfanget af sektorekspertise, der står til Kommissionens rådighed. Desuden bestræber Kommissionen sig til stadighed på at forbedre formidlingen af indhøstede erfaringer til sine tjenestegrene.

29. Kommission er enig i, at bl.a. de af Revisionsretten fastlagte parametre og hjælpemidler har deres betydning ved den tekniske vurdering af infrastrukturprojekter. Uddannelsesprogrammerne bidrager til at forbedre delegationernes personales viden om tekniske metoder. Sektoreksperterne i Bruxelles fastlægger særlige uddannelsesbehov.

30. Delegationerne sikrede tidligere den fornødne operationelle opfølgning, ligesom de stadig gør det i de ikke-dekoncentrerede delegationer. Antallet af ansatte var i almindelighed begrænset til én ansat — en ingeniør, hvis erfaring og viden i vid udstrækning var bestemmende for de operationelle aspekter. Dette svarede tidligere til den fastsatte politik og de fastsatte standarder for personalet i delegationerne. På denne baggrund omfattede forvaltningsredskaberne for det meste politiske og andre ikke-tekniske spørgsmål.

Systematiske redskaber til overvågning og indberetning fra udstationerede ansattes side er under opbygning i de dekoncentrerede delegationer og i forholdet mellem disse og hovedsædet. Det forventes, at der vil stå standardredskaber til rådighed i slutningen af 2003.

Situationen vil i nær fremtid blive ændret mærkbart i de dekoncentrerede delegationer, fordi to operationelle ansatte (»initiator« og »validator«) i henhold til den nye finansforordning vil optræde på linje med to sagsbehandlere på finans-/kontraktsområdet og delegationschefen i påtegningens forløbet, hvilket gør det vanskeligt at foregribe denne eller hin påtegning, hvorfor det er nytteløst uofficielt at rette henvendelse til den tilsynsførende. Der vil efter planen foreligge en klar arbejdsplan sidst i 2003.

Det er derfor meget sandsynligt, at de ordninger og værktøjer til operationelt samarbejde, opfølgning og indberetning, der i sidste ende vil blive vedtaget, vil få et stærkt obligatorisk indhold baseret på forskrifterne i den nye finansforordning.

31. Den praktiske vejledning indeholder bestemmelser om evaluering af konsulentfirmaernes ydelser.

32. Et krav kan føre til en tvist, men gør det ikke nødvendigvis. Krav er dog uundgåelige og har nøje sammenhæng med kontrakter af denne type (jf. artikel 21, 37, 38, 48 og 55 i de almindelige betingelser for kontrakter om bygge- og anlægsarbejder finansieret af EUF; de forudsiger alle muligheden af, at medkontrahenten indgiver klage af den ene eller den anden art). Det forhold, at kontoret kun er vidende om nogle af kravene, bekræfter, at ikke alle krav giver anledning til tvister, som er forelagt Kommissionen.

33. Forvaltningssystemet vil blive forbedret yderligere ved den forventede integrering af OLAS i CRIS.

34. Selv om der i praksis altid har kunnet påvises en omfattende inddragelse og udnyttelse af lokale menneskelige ressourcer i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af et infrastrukturprojekt, accepterer Kommissionen, at den skal være opmærksom på den rette formulering, der dækker artikel 275 i Lomékonventionen, og som skal optages i fremtidige finansieringsaftaler.

KONKLUSION OG ANBEFALINGER

35. Revisionsretten har via sin gennemgang af bygge- og anlægskontrakter rettet søgelyset mod en række komplicerede problemer, som der søges løsninger på (ikke kun af Kommissionen, men også af andre donorer). De pågældende projekter er efter sagens natur udgiftskrævende og gennemføres ofte i afsides beliggende områder kendetegnet af særlige omstændigheder (mangel på grundlæggende goder, vanskeligt terræn, væbnede konflikter osv.) og i samarbejde med forvaltninger, som er uvante med at styre projekter af denne størrelse. Kommissionen vil videreføre sine bestræbelser for at udvikle egnede kontraktmæssige og tekniske løsninger.

Disse omfatter allerede udførelse af al teknisk projektering (i marken og på kontor), detaljerede finansielle overslag forud for bygge- og anlægsarbejdernes finansiering og fastholdelse af projekteringskonsulenter til at forestå tilsyn. Disse to krav, der blev indført med virkning fra 2001, vil antagelig i sig selv føre til en mærkbar formindskelse af risikoen for tekniske ændringer og derigennem øgede udgifter.

36. Vanskelighederne ved at forudse alle mulige problemer i forbindelse med gennemførelsen af en større bygge- og anlægskontrakt, navnlig vejbyggeri i afsides beliggende områder, anerkendes af Revisionsretten. Kommissionen accepterer for sin del, at dette område bør følges med større opmærksomhed, navnlig med hensyn til en klar fastlæggelse af opgavebeskrivelsen for disse projekteringer.

37. Reorganiseringen i februar 2003 af tjenesterne i hovedsædet under hensyn til dekoncentrationsprocessen har til formål at gøre det muligt for personalet i hovedsædet at spille nøjagtigt den rolle, som Revisionsretten anbefaler. Støtten til delegationerne vil blive ydet af sektorkontorer. Særskilte kontorer vil stå for forvaltningen af de programmer, som fortsat henhører under hovedsædets ansvar.

Kommissionens projektovervågningsystem blev allerede omlagt i 2002; der skulle derved med jævne mellemrum fremkomme information om, i hvilken udstrækning målene for de største projekter føres ud i livet.

Den praktiske vejledning indeholder bestemmelser om evaluering af konsulentfirmaernes ydelser.

Anbefaling nr. 1

38. Kommissionens procedurer for ansættelse af konsulenter blev revideret fuldstændigt i 2000. Et mål var at sikre, at kun fuldt kompetente konsulentfirmaer ville blive udvalgt, og at projekteringerens kvalitet derved ville blive fuldt tilfredsstillende. Dette skulle føre til en mærkbar nedbringelse af udgiftsstigningerne i forbindelse med bygge- og anlægskontrakter. Skulle det fra tid til anden vise sig nødvendigt at indhente en anden mening om projekteringsrapporter, er det muligt for EUF at finansiere sådanne aktioner.

Det henhører under kontraktmyndighedens ansvar (for AVS-staternes vedkommende er det normalt regeringen) at træffe foranstaltninger over for professionel forsømmelighed. Kommissionen ansporer dem til at gøre dette, men de er ofte ikke meget for det, fordi retssagen er udgiftskrævende, besværlig og langtrukken.

I nogle tilfælde (f.eks. når den fysiske approach under projekteringen er vanskelig) kan tallet på 10 % være vanskeligt at nå.

Anbefaling nr. 2

39. Principperne bag denne anbefaling er i fuld overensstemmelse med vor aktuelle praksis, og vi tilslutter os disse.

Anbefaling nr. 3

40. Kommissionens aktuelle praksis er at sørge for den fornødne kompetence til løsning af gennemførelsesproblemer under kontrakten for faglig bistand til overvågning. Dette omfatter både daglige og specifikke eller ekstraordinære gennemførelsesproblemer. I henhold til de almindelige betingelser har den tilsynsførende de fornødne beføjelser til at vurdere og løse problemer.

Kommissionen tilslutter sig fuldt ud denne del af anbefalingen, som vil blive meddelt delegationerne med henblik på en passende opfølgning.

Anbefaling nr. 4

41. Denne reorganisering blev indledt i februar 2003 og er under gennemførelse.

Anbefaling nr. 5

42. Denne anbefaling udgør allerede nu en del af Kommissionens løbende forberedelse og opfølgning af et infrastrukturprojekt. Ledsageforanstaltningerne udgør en integrerende del af et finansieringsforslag, der forelægges EUF-udvalget til beslutning, og optages desuden i den finansieringsaftale, der indgås med AVS-staten. Navnlig kræver Kommissionen inden for transportsektoren, at der i alt væsentligt er fastlagt en bæredygtig national trans-

portpolitik, som AVS-staten og Kommissionen (og i de fleste tilfælde også andre vigtige internationale donorer) er enige om.

Anbefaling nr. 6

43. De almindelige betingelser, der skal anvendes i forbindelse med 9. EUF, er under revision med henblik på opnåelse af enighed med medlemsstaterne og vedtagelse af en afgørelse i AVS-EU-Ministerrådet.
