



# Euroopan unionin virallinen lehti

ISSN 1725-2490

## C 181

46. vuosikerta  
31. heinäkuuta 2003

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

2003/C 181/01

*I Tiedonantoja*

### **Tilintarkastustuomioistuin**

Erityiskertomus nro 8/2003 EKR:sta rahoitettujen  
infrastruktuuritoimien täytäntöönpanosta sekä  
komission vastaukset

1

# FI

---

[ [alkuun](#) ] - [ [koti](#) ] - [ [kartta](#) ] - [ [haku](#) ] - [ [ohje](#) ] - [ [palaute](#) ] - [ [©](#) ]

## I

(Tiedonantoja)

## TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN

## ERITYISKERTOMUS nro 8/2003

## EKR:sta rahoitettujen infrastruktuuritoimien täytäntöönpanosta sekä komission vastaukset

(annettu EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla)

(2003/C 181/01)

## SISÄLLYS

	Kohdat	Sivu
YHTEENVETO .....	I—V	4
JOHDANTO .....	1—7	5
EKR:sta rahoitetut urakkasopimukset .....	1—4	5
Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus .....	5—7	6
SOPIMUSTEN SISÄLLÖN JA TOTEUTUNEIDEN TÖIDEN VÄLISET SUURET EROT .....	8—12	7
Laatu ja määrä .....	8—9	7
Töiden kulut ja kesto .....	10	7
Kunnossapito- ja liitännäistoimenpiteet .....	11—12	8
SOPIMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON TULOKSIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT .....	13—34	9
Tutkimusten laatu .....	13—20	9
Tutkimukset eivät ole riittävän perusteellisia ja valvottuja .....	13—17	9
Kunnostustarpeiden riittämätön ajantasaistaminen .....	18—19	10
Budjettirajoitteiden vaikutus .....	20	10
Muutokset täytäntöönpanovaiheessa .....	21—24	10
Muutosten taloudellisten seurausten puutteellinen hallinta .....	21	10
Hinnantarkistusten puutteellinen hallinta .....	22	11
Täytäntöönpano-ohjelmiin liittyvät erimielisyydet .....	23	12
Valitusten viivästynyt ja epäasianmukainen käsittely .....	24	12
Hallinnointi .....	25—34	13
Lähetystöjen asema .....	25—27	13
Keskusyksiköiden asema .....	28—33	14
Tekninen apu .....	34	15

	<i>Kohdat</i>	<i>Sivu</i>
PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET .....	35—43	15
Yleisarviointi .....	35—37	15
Tutkimuksia ja tarjouskilpailuasiakirjoja koskevat suositukset .....	38	16
Täytäntöönpanovaiheessa tehtäviä muutoksia koskevat huomautukset .....	39—40	16
Hallinnointijärjestelmää koskevat suositukset .....	41—43	17
Liite I — Kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta EKR:sta rahoitetut urakkasopimukset .....		18
Liite II — Tarkastetut sopimukset .....		20
<b>Komission vastaukset</b> .....		22

**KÄYTETYT LYHENTEET JA TERMIT****Lyhenteet**

- AKT: Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot, Lomé'n sopimuksen allekirjoittajat  
EKR: Euroopan kehitysrahasto

**Termit**

- Hankkeen johtaja: AKT-valtion julkishallinnon elin, joka tekee sopimuksen.
- Pääurakoitsija: Julkishallinnon elin tai muu taho, jolle hankkeen johtaja antaa vastuun töiden täytäntöönpanon johtamisesta ja valvonnasta.
- Pääurakoitsijan edustaja: Konsulttitoimisto tai valvonnasta vastaava toimisto tai muu taho, jolle pääurakoitsija siirtää osan töiden täytäntöönpanon johtamiseen ja valvontaan liittyvistä vastuualueistaan.
- Työmääräys: Sopimuksessa ennakoitujen töiden muuttamista koskeva määräys, jonka pääurakoitsija antaa toimeksisaajalle.
- Yleiset ehdot: AKT-EY-ministerineuvoston päätös nro 3/90, tehty 29 päivänä maaliskuuta 1990; päätöksessä annetaan viiden liitteen muodossa:  
— yleiset määräykset, jotka koskevat EKR:sta rahoitettavien hankintasopimusten valmistelua ja tekemistä (liite I),  
— yleiset ehdot, joilla säännellään EKR:sta rahoitettujen urakkasopimusten (liite II), tavarahankintasopimusten (liite III) ja palveluhankintasopimusten (liite IV) täytäntöönpanoa,  
— kyseisiin sopimuksiin sovellettavia sovittelu- ja välimiesmenettelyjä koskevat määräykset (liite V).

## YHTEENVETO

I. Infrastruktuurien — lähinnä teiden — rakentaminen ja kunnostaminen on tärkeä osa Euroopan kehitysrahoista rahoitettua kehitysyhteistyötä. Vuoden 2002 lopussa komission kyseisiä töitä varten suorittamat maksut vastasivat 16 prosentin osuutta kuudennessa, seitsemännessä ja kahdeksannesta EKR:sta, ja kyseessä oli lähes 3,2 miljardin euron rahamäärä.

II. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli tutkia EKR:sta rahoitettujen infrastruktuuri-toimien täytäntöönpanoa. Tarkastuksessa tutkittiin pääasiassa 30:tä sopimusta, jotka seitsemän eri AKT-valtiota oli tehnyt vuosina 1987–2000, ja ne oli valittu otokseen riskiin liittyvien kriteerien perusteella. Kyseiset sopimukset vastasivat 13 prosentin osuutta kaikista kuudennessa, seitsemännessä ja kahdeksannesta EKR:sta rahoitetuista urakkasopimuksista. Valintatavan tarkoituksena oli analysoida tehokkaasti ongelmia, joita ilmeni töiden täytäntöönpanossa, jotta ongelmiin löytyisi ratkaisu. Useimmat sopimuksista koskivat teiden rakentamista tai kunnostamista. Ne pantiin täytäntöön AKT-ETY-ministerineuvoston maaliskuussa 1990 päättämien yleisten ehtojen mukaisesti. Ehtoja sovelletaan Cotonoun sopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä (kohdat 1–7).

III. Tarkastuksen kohteena olleilla rakennusurakoilla osallistutaan enimmäkseen rahoittajien joukon tukemien kansallisten tai alueellisten alakohtaisten strategioiden täytäntöönpanoon. Suunnittelua ja täytäntöönpanoa koskevissa tutkimuksissa esiintyneet puutteet ja virheet ovat syynä moniin täytäntöönpanossa todettuihin ongelmiin, ja koska kyseisten tutkimusten laatua ei valvota, liian monet sopimukset perustuvat osittain virheellisiin tai epärealistisiin tarjouseritelmiin. Sen seurauksena hankkeiden täytäntöönpanon aikana joudutaan tekemään muutoksia, jotka koskevat töiden laajuutta, luonnetta, kestoa ja hintaa (kohdat 13–20). Tarvitavista muutoksista ei useinkaan päätetä tai niitä ei virallisteta niin tarkoin menettelyin kuin olisi toivottavaa (kohta 21). Tämän vuoksi oli erityisen vaikea ehkäistä tai hillitä riita-asioita ja valituksia, joita täytäntöönpanon yhteydessä esiintyi (kohdat 23–24). Täytäntöönpanokoneiston vahvistaminen asiantuntijoiden avulla ei aina ollut tarkoituksenmukainen toimintatapa (kohta 34). Koska sopimusten ja todellisten tulosten välistä eroa ei valvottu riittävän tarkasti, yritykset pystyivät joissakin tapauksissa jättämään velvollisuutensa hoitamatta tai olemaan noudattamatta ehtoja, jotka olivat seurausta tarjoajien kilpailuttamisesta (kohdat 21–24). Normaali-tilanteita varten tarkoitettu täytäntöönpanokoneisto on tällaisissa tapauksissa riittämätön (kohdat 25–33).

IV. Näillä eri aloilla todetut puutteet vaikuttavat säännöllisesti aivan liikaa töiden kustannuksiin, ja joskus myös niiden kestävytyteen (kohdat 8–12). Vaikka osa havaituista täytäntöönpano-ongelmista ilmenee monien sopimusten ja maiden kohdalla, kokemuksen lisääntyessä ei ole kuitenkaan kerätty alakohtaista asiantuntemusta, jota voitaisiin hyödyntää kaikissa EKR:sta rahoitetuissa urakkasopimuksissa. Tämä vähensi komission keskuksyksiköiden toimenpiteiden lisäarvoa (kohdat 26 ja 28).

V. Euroopan unionin ja AKT-valtioiden on valvottava tehokkaammin EKR:sta rahoitettujen urakkasopimusten täytäntöönpanoa ja pyrittävä erityisesti pienentämään sopimusten alkuperäisen sisällön ja niiden todellisen täytäntöönpanon välistä eroa. Olisi näin ollen suotavaa, että komissio tukee entistä tiiviimmin AKT-maita sopimusten laatimisvaiheessa ja sopimusten täytäntöönpanon seurannassa. Komission olisi siksi

- a) huolehdittava tarkemmasta seurannasta, kun on kyse tutkimuksista, joiden pohjalta sopimukset tehdään, ja ryhdyttävä kyseisessä vaiheessa tehokkaaseen laadunvalvontaan; myös konsulttien vastuuta olisi lisättävä (kohta 38);
- b) kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota töiden täytäntöönpanovaiheessa tehtävien muutosten perusteluihin ja selvitettävä, millaiset seuraukset näillä muutoksilla on urakoiden kustannusten ja töiden laadun kannalta; komission olisi myös varmistettava, että täytäntöönpanovaiheessa ilmenneet ongelmat tai valitukset yksilöidään ja käsitellään nopeasti (kohdat 39–40);
- c) uudelleenorganisoidava yksikkönsä antaakseen lähetystöille ja AKT-maille tukea ja alakohtaista asiantuntemusta, joka on oikeassa suhteessa siihen hallinnointivastuuseen, jonka komissio on siirtänyt lähetystöille hallinnonin hajauttamisen yhteydessä (kohdat 41–43).

## JOHDANTO

**EKR:sta rahoitetut urakkasopimukset**

1. Infrastruktuurien rakentaminen ja kunnostaminen on yksi EKR:sta rahoitetun kehitysyhteistyön tärkeistä osa-alueista <sup>(1)</sup>. Syyskuun 2002 lopussa komission kyseisten sopimusten mukaisesti suorittamat maksut olivat 3,2 miljardia euroa eli 16 prosenttia kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n kaikista maksuista (ks. liite I). Suurin osa kyseisistä investoinneista on kohdistunut teiden rakentamiseen ja kunnostamiseen. Cotonoun sopimuksen täytäntöönpanoa varten yhdessä kunkin AKT-maan kanssa laadittujen strategioiden mukaan infrastruktuurit ovat useiden maiden kohdalla yksi rahoitustuen painopistealueista.

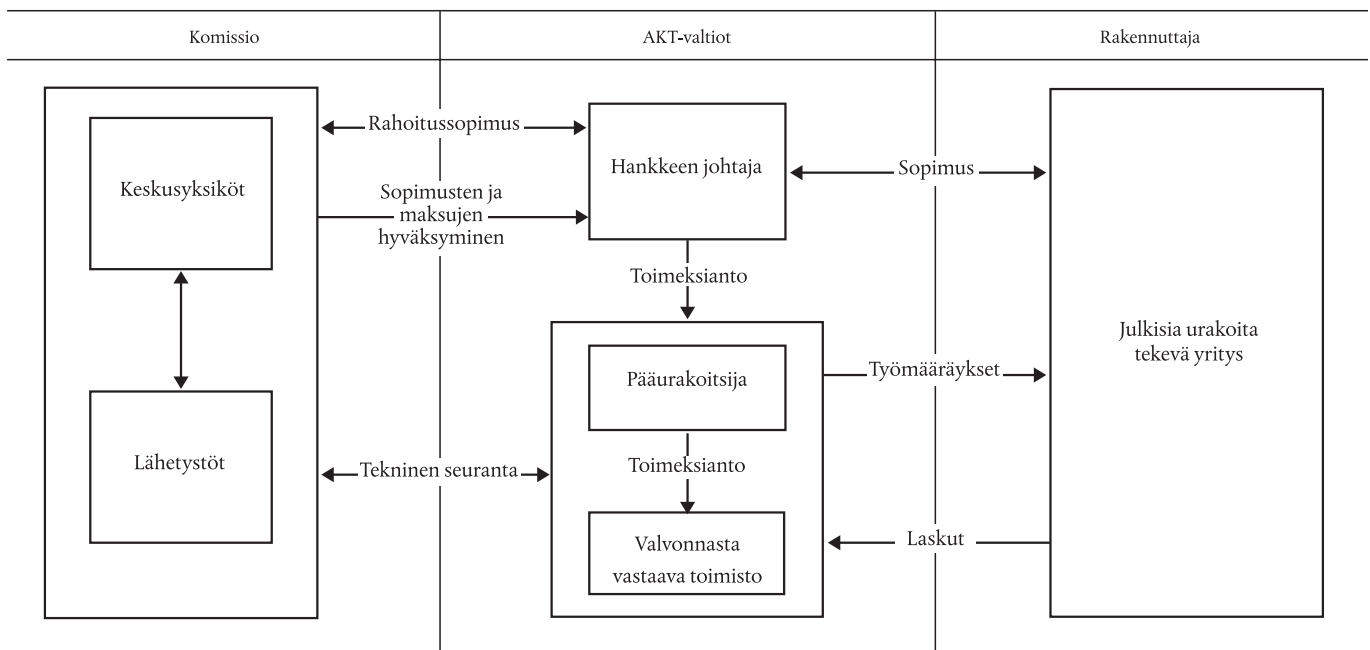
2. Kyseiset hankkeet pannaan täytäntöön pääasiassa urakkasopimusten avulla. Urakat annetaan eurooppalaisille tai AKT-maiden yrityksille kansainvälisen tarjouspyyntömenettelyn jälkeen. Tarjouskilpailu perustuu yksikköhintoihin, joita sovelletaan arvioituihin määriin ja menetelmiin; kyseiset arviot ovat peräisin tutkimuksista, joiden perusteella tarjouskilpailuasiakirjat on laadittu. Yksikköhinnat voivat muuttua sen mukaan, mitä hinnantarkistuksia koskeissa sopimuslausekkeissa määrätään. Laskutettujen määrät mitataan täytäntöönpanon aikana. Määriin ja menetelmiin voidaan tehdä muutoksia täytäntöönpanon aikana,

jos se on töiden sujuvan toteuttamisen kannalta tarpeen. Jos muutokset ovat kuitenkin liian suuria, asianomaisella yrityksellä on oikeus kiistää alun perin sovitut yksikköhinnat, sillä täytäntöönpanon olosuhteet eivät ole enää samat kuin tarjouspyynnössä ilmoitetut. On siis normaalia, että töiden lopulliset kustannukset eivät ole samat kuin sopimuksessa alun perin ilmoitettu hinta, mutta hankkeiden moitteeton hallinnointi edellyttää, että erot ovat hallittavissa.

3. Neljännen Lomén sopimuksen 222 artiklassa annetaan AKT-maille vastuu hankkeiden täytäntöönpanosta ja hallinnoinnista. Siinä osoitetaan AKT-valtioille ja yhteisölle yhteinen vastuu hankkeiden riittävästä, nopeasta ja tehokkaasta täytäntöönpanosta sekä hankkeiden vaikutusten ja tulosten seurannasta ja arvioinnista. Sopimuksen 317 artiklassa vaaditaan komission asiamiestä varmistamaan, että hankkeet pannaan täytäntöön rahoituksellisesti ja teknisesti oikealla tavalla. Lisäksi komission asiamiehen on arvioitava hankkeet ja tarkistettava säännöllisesti, että ne edistyvät aikataulun mukaisesti. Silloin kun pääurakoitsija tekee päätöksiä, joita hankkeen johtajana olevan AKT-valtion ja tarjouskilpailun voittaneen yrityksen tekemien sopimusten sujuva täytäntöönpano vaatii, komission tehtävänä on arvioida, onko asianmukaista kattaa EKR:sta kyseisten päätösten taloudelliset seuraukset silloin, kun alkuperäisessä sopimuksessa mainittu hinta niiden seurauksena nousee. Taulukossa 1 esitetään kyseinen

Taulukko 1

EKR:sta rahoitettujen urakkasopimusten täytäntöönpano



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

<sup>(1)</sup> Vuoden 2002 lopussa oli kesken kolmen EKR:n täytäntöönpano. Kuudes EKR liittyy kolmanteen Lomén sopimukseen ja seitsemäs ja kahdeksas EKR liittyvät neljanteen Lomén sopimukseen. Yhdeksättä EKR:a aletaan toteuttaa vuonna 2003 Cotonoun sopimuksen täytäntöönpanon myötä.

yleinen täytäntöönpanokoneisto, jota säännellään maaliskuussa 1990 laadituilla yleisillä ehdoilla <sup>(1)</sup>.

4. Urakkasopimusten täytäntöönpanoa tuetaan myös rahoittamalla EKR:n infrastruktuurihankkeista teknistä apua töiden valvontaa varten. Edunsaajamaiden julkishallinnossa hyödynnetään tätä apua, kun siellä on pääurakoitsijan vastuu hankkeissa. Tähän tarkoitukseen osoitetuilla varoilla pääurakoitsija voi tarvittaessa käyttää teknisiä erityisasiantuntijoita teknisten erityisongelmien selvittämiseksi. Hankkeen johtajana tai pääurakoitsijana olevat julkishallinnon tahot voivat hyötyä EKR:sta rahoituista eri hankkeista vahvistaakseen tai kehittääkseen sopimusten hallinnointiin liittyviä valmiuksiaan tai teknistä asiantuntemustaan sopimusten, hankkeiden tai tukialojen tasolla. Töistä vastaava yritys laatii täytäntöönpano-ohjelmansa, varmistuu ohjelman sujuvasta täytäntöönpanosta ja etsii ratkaisua täytäntöönpanoa haittaaviin ongelmiin, ja sillä on näin ollen tärkeä asema aloitteentekijänä siinä hallinnollisesti ja teknisesti monimutkaisessa yhteistoiminnassa, joka on ominaista hankkeiden täytäntöönpanolle.

#### **Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus**

5. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, onko EKR:sta rahoitettujen urakkasopimusten täytäntöönpanokoneisto sellainen, että sen avulla on mahdollista vähentää mahdollisimman pieniksi ne väistämättömät erot (ks. kohta 2), joita tehtyjen sopimusten ja niiden varsinaisen täytäntöönpanon välillä ilmenee. Kyseisiä eroja tarkasteltiin neljästä eri näkökulmasta:

- a) töiden sisältö (luonne) ja määrä sekä suoritettun työn laatu;
- b) toteuttamisaika;
- c) kustannukset;
- d) kunnossapito- ja liitännäistoimenpiteet, jotka vaikuttavat suoraan urakoiden kestävyteen ja tehokkaaseen hyödyntämiseen.

<sup>(1)</sup> AKT-EY-ministerineuvoston päätös 2/2002, tehty 7 päivänä loka-kuuta 2002, Cotonoun sopimuksen liitteen IV 28, 29 ja 30 artiklan täytäntöönpanosta (EYVL L 320, 23.11.2002); päätöksessä muutetaan hankintasopimusten valmistelua ja tekemistä koskevia yleisiä määräyksiä ja uudistetaan vastaavasti maaliskuussa 1990 laaditut yleiset ehdot, jotka koskevat sopimusten täytäntöönpanoa sekä sovittelua väliliesmenettelyjä.

6. Tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin perustaksi tarkistettiin otos, joka käsitti yhteensä 30 riskiin liittyvien kriteerien perusteella valittua sopimusta. Tarkastettavat maat ja kunkin maan osalta tarkastettavat sopimukset pyrittiin valitsemaan ennen kaikkea siten, että otos kattoi maantieteellisesti ja sopimusten arvon näkökulmasta katsottuna mahdollisimman laajasti EKR:sta rahoitetut urakkasopimukset. Etusijalle asetettiin äskettäin päättyneet sopimukset tai jo pitkään täytäntöönpannut sopimukset. Hankkeita valittaessa otettiin huomioon tiedossa olevat ongelmat. Lisäksi mukaan valittiin joitakin rahamäärältään pieniä sopimuksia. Näin käytössä oli riittävästi aineistoa, jonka perusteella voitiin yksilöidä ja analysoida suurimpia täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia. Tarkastettavana oli yhteensä 30 seitsemän tuensaajaan vuosina 1987–2000 tekemää sopimusta. Sopimusten rahamääräinen arvo oli kirjanpidossa syyskuun 2002 lopussa 521 miljoonaa euroa, mikä vastaa 13:a prosenttia niistä 3 882 miljoonasta eurosta, jotka samana ajankohtana olivat merkittynä kirjanpitoon kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta EKR:sta rahoitettujen urakkasopimusten arvona. Tarkastukseen valittujen seitsemän maan osuus vastaa 27:ää prosenttia kaikista kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta EKR:sta rahoituista urakkasopimuksista, ja tarkastetut sopimukset edustavat 49:ää prosenttia kaikista kyseisten maiden osalta yksilöidyistä urakkasopimuksista (ks. liite II).

7. Tarkastuksessa tutkittiin sopimusten täytäntöönpanovaiheen hallintaa. Komission keskusyksiköissä toimitettujen tarkastusten lisäksi tehtiin tarkastuskäyntejä paikan päälle sekä toimitettiin tarkastuksia lähetystöissä, kansallisten viranomaisten luona, töiden täytäntöönpanosta vastaavissa yrityksissä ja konsulttitoimistoissa, joiden tehtävänä oli sopimusten täytäntöönpanon valvonta kentällä <sup>(2)</sup>. Tarkastuksen tavoitteisiin ei kuulunut selvittää, oliko hankkeet valittu oikeutetusti niiden hyödyllisyyden perusteella tai olivatko tarjouskilpailun voittajaa koskevat päätökset perusteltuja. Näitä asioita on käsitelty tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa kertomuksessa <sup>(3)</sup>.

#### **SOPIMUSTEN SISÄLLÖN JA TOTEUTUNEIDEN TÖIDEN VÄLISET SUURET EROT**

##### **Laatu ja määrä**

8. Suurin osa tarkastuksen kohteena olleista rakennusurakoista suoritettiin osana kansallisia tai alueellisia alakohtaisia strategioita, joita tuki joukko rahoittajia. Työt suoritettiin yleensä asianmukaisesti. Tarkastettujen 30 sopimuksen osalta tehtiin kuitenkin seuraavat havainnot:

- a) alkuperäiset tekniset tavoitteet saavutettiin kahdessatoista tapauksessa;

<sup>(2)</sup> Madagaskarissa tarkastukset perustuivat komission asiakirjoihin, joita täydensivät lähetystölle lähetetyt kyselylomakkeet.

<sup>(3)</sup> Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996, kohdat 12.11–12.80 (EYVL C 348, 18.11.1997).

- b) kuudessa tapauksessa jopa urakoiden perussuunnitelmaa oli muutettu olennaisesti sopimusten allekirjoittamisen jälkeen; tilanne on tällainen Etiopiassa rakenteilla olevien Addis Abeba–Jima- ja Addis Abeba–Woldiya -teiden tapauksessa, ja niihin todettiin syyskuussa 2002 liittyvän edelleen teknisiä ja taloudellisia riskejä;
- c) yhteensä 12 muussa tapauksessa lähinnä töiden määrä tai suoritettun työn laatu — tai toisinaan molemmat — olivat alentuneet; kolmen huomattavan hankkeen tapauksessa suoritettun urakan laatu ei ollut riittävä (Yaoundé–Ayos-tie Kamerunissa, Zanzibarin satama Tansaniassa ja Negrilin jätevedenkäsittelylaitos Jamaikalla).

9. Kustannusten ylittymisen kompensoimista siten, että joidenkin töiden määrää vähennettiin tai niistä luovuttiin kokonaan, pidettiin liian harvoin epätavallisena tilanteena, jossa on suoritettava tarvittavat korjaukset hankkeen hallinnon tai rahoituksen tasolla. Tällaisilla urakoiden supistamisilla on suora vaikutus niiden laatuun esimerkiksi silloin, kun ne vaikuttavat tien pintakerroksen paksuuteen tai tien pohjarakenteiden syvyyteen. Kun tämäntyyppisiä muutoksia tehdään, on äärettömän vaikeaa eritellä ja määritellä alkuperäisten tavoitteiden ja toteutuneiden töiden väliset erot erikseen laadun ja määrän osalta.

### Töiden kulut ja kesto

10. Taulukosta 2 ilmenee tarkastettujen sopimusten osalta, missä määrin muutokset, jotka urakoihin tehtiin sopimusten allekirjoittamisen jälkeen, vaikuttivat töiden kuluihin ja kestoan:

- a) hintojen ja töiden kestoajkojen erot olivat pienemmät tapauksissa, joissa urakat suoritettiin tarjouseritelmissä ennakoitulla tavalla; erot liittyvät tällöin hyödyllisiin ja hallittuihin parannuksiin (sarake 1);
- b) hintojen ja töiden kestoajkojen erot olivat suurimmillaan, kun itse töiden perussuunnitelmaa oli muutettu (sarake 2);
- c) kun täytäntöönpanon yhteydessä tapahtui määrän vähenyksiä tai laadun alennuksia — yleensä molempia — ylimääräiset kustannukset ja töiden pitkittymiset olivat myös huomattavia, varsinkin kun suoritettujen palvelujen määrä samalla todellisuudessa väheni (sarake 3).

**Taulukko 2**

*Alkuperäisten sopimusten ja toteutettujen töiden välinen ero tarkastettujen sopimusten tapauksessa*

Tärkeimmät tiedot täytäntöönpanosta	Työt toteutettu ennakoitusti tai paremmin	Olennaiset muutokset		Tarkastettu yhteensä
		Perussuunnitelmaa muutettu	Määrää tai laatua alennettu	
		Sarake 1	Sarake 2	
Sopimusten määrä	12	6	12	30
<i>(milj. euroa)</i>				
Alkuperäinen hinta	138,1	112,3	171,2	422
Hinnan lisäys	18,1	52,8	32,5	103
Hinta 30.9.2002	156,2	165,1	203,7	525
<i>(prosenttia)</i>				
Hinnan lisäys	13	47	19	25
Toteutusaika pidentynyt	25	66	30	38

*Lähde:* Sopimukset ja niihin tehdyt muutokset 30.9.2002, lukuun ottamatta käsittelemättä olevia valituksia.



## Laatikko 1

**Ennakoitujen ja toteutuneiden töiden väliset erot**

1. Ne kuusi tapausta, joissa töiden perussuunnitelmaa muutettiin sopimusten allekirjoittamisen jälkeen, ovat seuraavat: Addis Abeba–Modjo–Awassa- sekä Addis Abeba–Jima -tiet, Awassassa sijaitseva koulurakennus Etiopiassa, Pikine-kaupunginosan kuivaustyöt Senegalissa, päätie 4 ja maakuntateurastamot Madagaskarissa.

— Etiopiassa jouduttiin muuttamaan Addis Abeba–Jima -tien perussuunnitelmaa; töiden toteuttamisaika piteni 36 kuukaudesta 73 kuukauteen, ja hinta on jo noussut 61 prosenttia. Suuri osa töistä oli aloittamatta vielä kesäkuussa 2002, vaikka sopimus oli tehty maaliskuussa 1999.

— Madagaskarissa seitsemän maakuntateurastamon rakennus- ja laitteistamishankkeessa rakennuksia ei saatu valmiiksi ja ne ovat käytettävissä vain osittain. Maan viranomaiset kaavailevat niille muuta käyttöä tai niiden antamista yksityisten toimijoiden käyttöön. Päätie 4:n kunnostamistöiden tapauksessa työt määriteltiin uudelleen sopimuksen tekemisen jälkeen, minkä seurauksena töiden kestoajaksi piteni 18 kuukaudesta 44 kuukauteen ja hinta nousi yli 70 prosenttia.

2. Ne 12 sopimusta, joiden kohdalla oli tehty lähinnä määrän vähenyksiä tai laadun alennuksia, ovat seuraavat: Yaoundé–Ayos-tie Kamerunissa, kolme tiesopimusta sekä jätevedenkäsittelylaitokset Jamaikalla, Diéma–Didiéni-tie Malissa, Guéoul–Baralé-, Nioro–Keur Ayib- sekä Senoba–Ziguichor-tiet Senegalissa, Mwanzan kaupunkitiet ja Zanzibarin satama Tansaniassa, maakuntalentokentät Madagaskarissa.

— Kamerunissa Yaoundé–Ayos-tien kunto huononi hyvin nopeasti tien käyttöönoton jälkeen, ja se jouduttiin sulkemaan raskaalta liikenteeltä vuosina 1995 ja 1996. Epäonnistumiseen oli syynä muun muassa se, että tie oli alimitoitettu ja että rakennustöiden aikana ei noudatettu teknisiä laatuvaatimuksia, joita oli jo alennettu. Kousserin kaupungin suojarakenteiden osalta todettiin, että rannassa rakenteet eivät ulotu riittävän syvälle, mikä heikentää niiden lujuutta.

— Jamaikalla teiden penkereet eivät ole riittävän kestäviä, minkä seurauksena yksi kunnostettu tieosuus sortui toukokuussa 2001 ja suljettiin kolmeksi kuukaudeksi. Valmiiden töiden käyttöä ja hyödyllisyyden kannalta on haitallista, että tien pinnan paksuutta ohennettiin täytännönpanovaiheessa oletettujen säästöjen toivossa. Ocho Riosin ja varsinkin Negrilin jätevedenkäsittelylaitosten tapauksessa oli lopulta hyväksytyt epätäydellisiä, heikkolaatuisia ja käyttökapasiteetiltaan vähäisempiä töitä. Työt saatiin päätökseen vuoden 1999 puolivälissä, kun ne olivat pitkittyneet kolme vuotta, ja sopimuksen hinta oli noussut 36 prosenttia.

— Madagaskarissa maakuntalentokenttien kustannukset kasvoivat yli 40 prosenttia.

— Senegalissa jouduttiin sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen vähentämään kunnostettavaa tieosuutta puoleen Guéoul–Baralé-tien tapauksessa ja 12 prosenttia Senoba–Ziguichor-tien tapauksessa, jotta oli mahdollista pysyä budjetin rajoissa tutkimusten ajantasaistamisen jälkeen.

— Tansaniassa Zanzibarin satamassa laitureita tukevat pylväät kärsivät korroosiosta, mikä vaarantaa toteutettujen rakennustöiden lujuuden. Kyseinen tekninen epäonnistuminen havaittiin vuonna 1993, mutta tyydyttäviä korjaustöitä ei ole vielä tehty. Mwanzan kaupunkitien tapauksessa sopimuksessa määrättyä tien pohjarakenteiden paksuutta ohennettiin 6 prosentin säästöjen saavuttamiseksi, ja säästyneet varat oli tarkoitettu kiireellisiin korjaustöihin ja muihin vielä täsmäntämättömiin tarpeisiin.

**Kunnossapito- ja liitännäistoimenpiteet**

11. Toteutettujen töiden kestävyys riippuu myös AKT-valtion kyvystä huolehtia niihin liittyvistä kunnossapitotoimista. Lomén sopimuksen 222 artiklassa painotetaan tätä seikkaa ja annetaan AKT-valtioille vastuu EKR:sta rahoitettuihin urakoihin liittyvistä kunnossapitotoimista. Suurin osa tarkastuskäynnin kohteena olleista maista on toteuttanut talousarviota, verotusta ja instituutioita koskevia uudistuksia, joita tiiverkoston kunnossapidon rahoitus, suunnittelu ja toteuttaminen edellyttävät, mutta ne eivät yleensä onnistu panemaan kokonaisuudessaan täytäntöön vuotuista kunnossapito-ohjelmaa. Kunnossapitoon liittyvät vaatimukset oli otettu huomioon tarkastettujen hankkeiden yhteydessä toisinaan epärealistisella tavalla, varsinkin pienimuotoisempien hankkeiden tai hajautetun hallinnon viranomaisille kuuluvien hankkeiden tapauksessa.

12. Toteutettujen urakoiden hyödyllisyyteen vaikuttavat myös liitännäistoimenpiteet, joista määrätään rahoitussopimuksissa. Viranomaiset eivät yleensä ole onnistuneet saamaan teiden käyttäjiä noudattamaan sellaisia akselipainoja, joita varten tiet on tarkoitettu, minkä seurauksena teiden käyttöikä lyhenee huomattavasti. Ympäristön ja liikenneturvallisuuden alalla varsinaisten urakoiden (esimerkiksi Bertoua–Garoua Boulaï -tie Kamerunissa) suunnittelun yhteydessä toteutetut toimenpiteet ovat tehokkaampia kuin liitännäistoimenpiteet, joita haittaa se, että ne ovat toissijaisia hankkeiden toteuttamisvaiheessa. Jätevedenkäsittelyä koskevien tarkastettujen sopimusten osalta ilmeni, että viranomaiset eivät olleet pystyneet ottamaan käyttöön tarvittavaa tariffipolitiikkaa ja suuri osa asianomaisesta väestöstä oli vailla kytkentää kyseiseen laitteistoon.

## Laatikko 2

**Kunnossapito- ja liitännäistoimenpiteet**

1. Kamerunissa teiden kunnossapitoon osoitetut varat eivät riittäneet varmistamaan jatkuvaa kunnossapittoa eivätkä etenkin laajan tiiverkoston säännöllisin väliajoin tapahtuvaa kunnossapittoa. Kousserin kunnan aikomukset, budjetti ja keinot ovat epäselvät rantojen suojaamiseen liittyvien urakoiden kunnossapitotoimien osalta. Rakennustöiden edellyttämän alueen rajoittaminen, liikenteen nopeuden sopeuttaminen olemassa olevaan tiehen sekä pysäköintialueet ovat tehokkaasti suojelleet ympäristöä ja parantaneet turvallisuutta, sillä kyseiset toimenpiteet sisältyivät Bertoua–Garoua Boulaï -tien perussuunnitelmaan. Viranomaisten, lähetystön ja hankkeen johtajan toimet, joilla pyritään saamaan teiden käyttäjät noudattamaan sallittuja akselipainoja, ovat tuottaneet tulosta, mutta haittana on edelleen se, että polttoainekuljetukset on vapautettu näistä rajoituksista.

2. Etiopiassa käytössä olevissa ajoneuvojen punnituspaikeissa havaitaan ylipainotapauksia, mutta mitään seuraamuksia ei sovelleta. Pysäköintialueiden puuttuminen vaikuttaa kielteisesti liikenneturvallisuuteen ja rakennettujen teiden kestävyteen niissä paikoissa, joita tavallisesti käytetään pysäköintialueina. Addis Abeba–Jima -tien jatkuvan ylläpidon keskeyttäminen sen jälkeen, kun tien kunnostamisesta tehtiin sopimus vuonna 1999, on vaikuttanut haitallisesti tien kuntoon, sillä kunnostustöitä ei ole vielä tehty.

3. Jamaikalla Negrilin ja Ocho Riosin jätevedenkäsittelylaitoksista saatu hyöty on kyseenalainen, sillä vain harvat käyttäjät on kytketty kyseiseen laitteistoon. Lisäksi laitteet toimivat vain 25 prosentilla kapasiteetistaan eikä asianmukaista tariffipolitiikkaa ole otettu käyttöön.

4. Malissa rahavarat, jotka on osoitettu äskettäin perustetulle julkiselle yritykselle, jonka tehtävänä on huolehtia teiden kunnossapidosta, kattavat tarpeet vasta vuodesta 2006 lähtien. Viivästyneiden maksujen kasautuminen häiritsee tien jatkuvaa kunnossapitoa vuonna 2002. Äskettäin käyttöönottuilla ajoneuvojen punnituspaikoilla on ilmennyt, että ylipainotapaukset ovat yleisiä ja että ylipainot ovat huomattavia. Mitään seuraamuksia ei kuitenkaan tällä hetkellä ole käytössä.

5. Senegalissa riippumaton virasto, joka on vuodesta 2000 lähtien vastannut teiden kunnossapidosta, ei kykene huolehtimaan jatkuvasta kunnossapidosta eikä ole vielä pystynyt kehittämään asianmukaista ohjelmaa säännöllisin väliajoin tapahtuvaa kunnossapitoa varten. Viranomaiset eivät ole millään tavoin pyrkineet rajoittamaan akselipainoja. Tarkastuksen kohteena olevat tiet on mitoitettu kestämään 13 tonnin akselikohtaisia painoja, mutta todellisuudessa akselikohtaiset painot ovat jopa 17 tai 20 tonnia.

g) mahdollisimman tehokkaiden tai taloudellisten teknisten ratkaisujen huomioon ottaminen teknisten laatuvaatimusten noudattamiseksi paikallisessa ympäristössä;

h) teknisten laatuvaatimusten yhdenmukaisuus samantyyppisten hankkeiden teknisten laatuvaatimusten tai voimassa olevien normien kanssa.

14. Konsulttitoimistojen todettiin teknisessä tarkastuksessa olevan osaltaan vastuussa suunnittelun puutteista Madagaskarin maakuntalentokenttiä koskevan hankkeen yhteydessä. Senoba–Ziguinchor-tien tapauksessa Senegalissa niiden osuutta puutteisiin selvitetään parhaillaan kansallisten viranomaisten pyynnöstä. Sama kysymys olisi pitänyt ottaa esiin myös muiden sopimusten tapauksessa (esimerkiksi Etiopiassa Addis Abeba–Jima -tie, joka oli huonosti suunniteltu).

15. Lähetystöt ja kansalliset viranomaiset toivat painokkaasti esiin, että suunnittelua koskevia konsulttisopimuksia tehtäessä sovellettavat menettelyt ovat epätarkoituksenmukaisia. Jos budjetti ei ole riittävä, näiden menettelyjen tuloksena hyväksytään tarjoukset, joiden hinta on niin alhainen, että riittävän perusteellisen tutkimuksen suorittaminen ei ole mahdollista. Koska ehdoissa ei määritellä, miten tarkkaan tutkimukset on tehtävä, konsultit voivat myös mukauttaa suorittamansa työn sopimuksensa hinnan mukaiseksi ja tuottaa laadultaan riittämättömiä tuloksia.

16. Huono maantuntemus ja kentältä koottujen tietojen puutteellisuus olivat usein syynä suunnittelun puutteisiin. Neljännen Lomé'n sopimuksen 279 artiklan, jossa kannustetaan käyttämään AKT-valtioiden asiantuntijoita yhdessä eurooppalaisten asiantuntijoiden kanssa, pitäisi auttaa tämäntyyppisten ongelmien ratkaisemisessa.

17. Tutkimusten tekniset puutteet havaittiin harvoin ennen töiden täytäntöönpanoa, sillä niiden laatua ei valvottu.

## SOPIMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON TULOKSIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

### Tutkimusten laatu

#### Tutkimukset eivät ole riittävän perusteellisia ja valvottuja

13. Olisi epärealistista odottaa, että tutkimuksissa voidaan ennakoita kaikki mahdolliset täytäntöönpanon ongelmat tai eritellä kattavasti kaikki toteutettavat työt, varsinkin jos työt riippuvat maaperän ominaisuuksista, joista saadaan tarkkaa tietoa vasta täytäntöönpanon aikana. Tarkastuksessa ilmeni kuitenkin, että liian monissa tapauksissa tutkimusten heikko laatu oli ratkaiseva syy alkuperäiseen hankkeeseen tehtyihin liian suuriin muutoksiin tai töiden täytäntöönpanon aikana ilmenneisiin ongelmiin. Puutteita havaittiin pääasiassa seuraavilla aloilla:

- maaperän fyysisten ominaisuuksien tutkiminen ja huomioon ottaminen, etenkin kun oli kyse savipitoisesta tai turvepohjaisesta maasta;
- topografiset selvitykset;
- tulvien riskien huomioon ottaminen teiden tasoa määritettäessä tai kuivaussuunnitelmia laadittaessa;
- kaikkien välttämättömien töiden yksilöinti;
- määrien oikeellisuus;
- lujuusvaatimuksiin sopivien tekniikoiden valitseminen;

### Laatikko 3

#### Tutkimukset eivät ole riittävän perusteellisia ja valvottuja

- Kamerunissa maanmittauslaskelmat ja Bertoua–Garoua Boulai -tien kolmannen osuuden mallintaminen jouduttiin aloittamaan uudelleen täytäntöönpanon aikana tutkimuksessa olevien ristiriitaisuuksien vuoksi.
- Etiopiassa Addis Abeba–Jima -tietä koskevissa tutkimuksissa esitettiin samanlaisia kunnostustöitä koko tien osalta, vaikka täydellinen uudelleenrakentaminen oli tarpeen tieosuudella 10,6 km—58 km. Vaikka paikalla tiedettiin olevan pehmeä saviperäinen maaperä, sitä ei otettu huomioon. Tien taso on metrin verran liian matalalla kahdeksan kilometrin matkalla tasangolla, jolla tulvat ovat tavallisia. Tien mallintamiseen liittyvien virheiden vuoksi tarjouspyyntömenettely perustui yleisesti hyvin virheellisiin suunnitelmiin ja määriin. Maaperän savipitoisuus ja pehmeys jätettiin huomioimatta myös Addis Abeba–Woldiya -tien tapauksessa. Virheellisten laskelmien vuoksi sopimuksissa mainitut bitumimäärät kattavat vain 37 prosenttia todellisista tarpeista. Osa geometrisista tiedoista oli virheellisiä (poikkileikkaukset, olemassa olevien pohjarakenteiden paksuus, valmiin tien taso, keskilinjän paikka).

Awassassa sijaitsevan oppilaitoksen auditoriota koskeva sopimus perustui suunnitelmiin ja mittauksiin, jotka oli tehty samanlaisen hankkeen yhteydessä eri paikkaa varten; näin ollen ennakoituiden maansiirtotyöt ja perustuksiin ja muuraustyöhön liittyvät määrät eivät vastanneet todellisia tarpeita. Näiden kolmen hankkeen tapauksessa tutkimusten vakavat virheet olisi havaittu tehokkaan laadunvalvonnan avulla. Erityisesti pehmeään saviseen maaperään ja bitumimäärään liittyvät seikat eivät olisi jääneet huomaamatta.

3. Jamaikalla teiden kunnostusta koskeviin sopimuksiin liittyvissä tutkimuksissa ja tarjouspyyntömenettelyissä ei ollut otettu huomioon kuivaus töitä, jotka vastasivat 22:ta prosenttia hinnasta, eikä monia muita välttämättömiä töitä, jotka vastasivat 18:aa prosenttia hinnasta. Ocho Riosin kuivaushankkeen tapauksessa tutkimuksissa ja tarjouspyyntömenettelyissä arvioitiin, että kallion louhintatöiden pinta-ala olisi 4 000 m<sup>3</sup>, vaikka todellisuudessa louhintatöitä tarvittiin 40 000 m<sup>3</sup>:n alalla. Negriiliä koskevan hankkeen yhteydessä maaperää koskevat tutkimukset olivat liian ylimalkaisia eikä niissä arvioitu ja otettu huomioon maan turvepohjaisuutta. Nämä virheet ja puutteet olisi havaittu tehokkaan laadunvalvonnan avulla.

4. Madagaskarin maakuntalentokenttien kustannusarvioissa esiintyvät virheet ja puutteet eivät olisi kaikki voineet jäädä huomaamatta, jos laadunvalvonta olisi ollut edes vähimmäistasolla.

5. Senegalissa Guéoul–Louga-tietä koskevissa tutkimuksissa määriteltiin tien pohjarakenteita varten materiaalisekoite, jonka avulla oli mahdollista saavuttaa tarvittava lujuus. Niissä hylättiin sopivin ratkaisu ilman teknisiä perusteluita. Baralé–Saint-Louis-tien tapauksessa tutkimuksissa ei ehdotettu pohjarakenteita varten taloudellista materiaalisekoitetta, joka oli saatavilla paikan päällä. Sen sijaan käytettiin materiaalisekoitetta, joka oli vaikea hankkia. Senoba–Ziguichor-tien tapauksessa tutkimuksissa ehdotettu tien leveys oli paikallisia standardeja kapeampi.

6. Tansaniassa Zanzibarin satamaa koskeviin tutkimuksiin ei sisällynyt lainkaan maaperän analyysiä. Maaperän huomioon ottaminen, samoin kuin korroosioriskien huomioon ottaminen töiden toteuttamisvaiheessa aiheutti kustannusten kaksinkertaistumisen. Kahden tarkastetun tiehankkeen tapauksessa vesiputkia ja voimalinjoja, jotka olivat esteitä töitä suoritettaessa, ei ollut yksilöity asianmukaisesti tutkimuksissa (Wazo Hill–Bagamoyo -tie ja Mwanzan kaupunkitiet). Mwanzan lentokentän tien ja Mwanza–Nianguge-tien tapauksissa tie oli rakennettava täytäntöönpanovaiheessa korkeammalle kuin tutkimuksissa ennakoitiin, jotta Viktorian-järven vesi ei pääsisi tulvimaan tielle asti sadekauden aikana.

### Kunnostustarpeiden riittämätön ajantasaistaminen

18. Teiden kunnostamisen yhteydessä ajan kulumisen merkitsee sitä, että tie huononee liikenteestä ja tien kunnosta riippuen enemmän tai vähemmän. Tilannetta vaikeuttaa se, että kansalliset viranomaiset yleensä keskeyttävät kunnostettavien teiden ylläpidon. Tutkimusten suorittamisen jälkeen kuluu kuitenkin vielä pitkä aika, ennen kuin työt todella alkavat:

- tutkimusten ja tarjouspyyntöjen julkaisemisen välinen aika;
- puolessa tarkastetuista tapauksista kului yli vuosi tarjouspyyntömenettelyn käynnistymisen ja sopimuksen allekirjoittamisen välillä; Malissa toteutettavan tiehankkeen tapauksessa kului kolme vuotta tarjouskilpailuasiakirjoihin liittyvän valmisteleman tutkimuksen ja sopimuksenteon välillä;

- kun sopimus on tehty, kuluu useita kuukausia ennen kuin töiden täytäntöönpano virallisesti alkaa;
- töiden täytäntöönpanon virallisen aloittamisen jälkeen kuluu useita kuukausia, ennen kuin yritys tosiasiaa ottaa käyttöön tarvittavan välineistönsä.

19. Tilanne on ajantasaistettava sopimuksessa mainittujen määrien ja toisinaan myös töiden luonteen osalta, yleensä sopimusten allekirjoittamisen jälkeen. Sopimusten täytäntöönpanokoneistossa ei oteta riittävästi tätä huomioon. Näin ollen tarpeiden ajantasaistamisen menettelytavat ja tarkkuus, samoin kuin siitä aiheutuvien ylimääräisten kustannusten arviointi ja maksaminen on jätetty asianomaisten viranomaisten harkintaan (ks. kohta 9).

### Budjettirajoitteiden vaikutus

20. Hankkeet yritetään toteuttaa niiden määrärahojen rajoissa, joista komissio on päättänyt arvioiden perusteella, mikä rajoittaa teknisten laatuvaatimusten laatimista, kun tekniset ja talousarvioon liittyvät rajoitteet sekoitetaan keskenään rakennusurakoita määritettäessä. Rahoitusjärjestelmän ja hankkeiden valmistelun monimutkaisuus sekä tutkimusten laadunvalvonnan puuttumisen johtavat budjettirajoitteiden yhteydessä — suoritettujen töiden laadun kustannuksella — teknisten laatuvaatimusten alentamiseen. Vastuu tästä jakautuu konsulttitoimistojen ja niitä valvovien tulojen ja menojen hyväksyjien kesken. Esimerkiksi Etiopiassa hankkeen johtaja ja komissio eivät noudattaneet Addis Abeba–Modjo -tietä koskeneet tutkimukset suorittaneiden konsulttien suosituksia, vaikka nämä toivat useaan otteeseen esille, että suunnitellut kunnostustyöt eivät olleet riittäviä. Senegalissa Senoba–Ziguichor-tiehankkeen yhteydessä tarvittavien maansiirtotöiden määrä arvioitiin alkuperäisten tutkimusten yhteydessä — myönnetyin budjetin rajoissa pysymiseksi — kahdeksan prosenttia liian pieneksi. Kamerunissa Yaounde–Ayos-tietä koskevia teknisiä laatuvaatimuksia alennettiin täytäntöönpanotutkimuksen ja tarjouskilpailuasiakirjojen yhteydessä hankkeen kokonaisbudjetin rajoissa pysymiseksi.

### Muutokset täytäntöönpanovaiheessa

#### Muutosten taloudellisten seurausten puutteellinen hallinta

21. EKR:sta rahoitettavia urakkasopimuksia koskevien yleisten ehtojen 37 artiklassa yksilöidään urakkaan sovellettavat, työmääräysten avulla toteutettavat muutoksenteckenometyt sekä muutoksista aiheutuvien kustannusten määrittämistä koskevat menettelyt. Ehdot vastaavat olennaisilta osin urakkasopimusten hallinnointiin liittyviä parhaita käytäntöjä. Niiden täytäntöönpano on kuitenkin monelta osin puutteellista:

- Työmääräykset toimitetaan usein liian pitkän ajan kuluttua muutostarpeen havaitsemisen jälkeen. Syynä tähän ovat muutoksista aiheutuvien kustannusten määrittämiseen liittyvät vaikeudet tai se, ettei asiaa pidetä kiireellisenä.

- b) Esitetyn muutoksen vaikutus muihin töihin, sopimuksen kes-  
toon tai sopimuksen kokonaiskustannuksiin määritetään vain  
harvoin.
- c) Muutoksen esittäminen antaa usein urakoitsijalle mahdolli-  
suuden pyytää määräajan pidentämistä. Pääurakoitsija kiin-  
nittää yleensä liian vähän huomiota määräaikojen pidentä-  
misen taloudellisiin seurauksiin. Määräaikojen pidentäminen  
antaa tietenkin toimeksisaajalle oikeuden taloudelliseen kor-  
vaukseen ja aiheuttaa myös lisäkustannuksia, kun urakoiden  
valvonnan tukemiseksi tehtyjen sopimusten kestoa pidennet-  
tään.
- d) Useilla pääurakoitsijoilla ei ole ajantasaista yksityiskohtaista  
arviota yksikköhinnnoista, määristä tai sopimuksen lopullisista  
kustannuksista, vaikka kyseiset tekijät ovat olennaisia  
sopimusten moitteettoman hallinnoinnin kannalta. Pääura-  
koitsijat laativat ainoastaan luettelon toimitetuista työmää-  
röksistä. Tällaisen menettelyn avulla tilanteesta ei saada tar-  
vittavaa analyttistä kuvaa. Jos muutoksen perusteena on  
sopimuksessa ilmoitettujen määrien virheellinen arviointi,  
muutos voidaan toteuttaa ilman työmääräystä.
- e) Tietyn rajan ylittävät, yksittäisiin tai useisiin eri kohtiin teh-  
tävät muutokset antavat toimeksisaajalle oikeuden taloudel-  
lisiin korvauksiin, kun urakkaa ei enää toteuteta tarjous-  
kilpailun yhteydessä ilmaistuin ehdoin.
- f) Muutoksista aiheutuvien kustannusten ollessa korkeita ja  
sopimushinnan ylittyessä niiden seurauksena huomattavasti  
ovat useat pääurakoitsijat ja urakoitsijat sopineet, että lisä-  
kustannukset kompensoidaan vähentämällä muita määriä tai  
suorituksia. Vähennykset vaikuttavat sopimuksen taloudel-  
lisiin näkökohtiin ja tulosten laatuun yhtä suuressa määrin  
kuin lisäykset, mutta vähennysten aiheellisuutta ei valvota  
riittävästi.

## Laatikko 4

**Muutosten taloudellisten seurausten puutteellinen hallinta**

1. Etiopiassa Addis Abeba–Mojo-Awassa -tien tapauksessa esitettiin  
niin laajoja muutoksia, että yrityksellä oli mahdollisuus esittää valituksia töi-  
den jatkamisesta aiheutuvien kulujen ja muutosten muiden välillisten vaiku-  
tusten kompensoimiseksi. Mainittuja tekijöitä ei otettu huomioon muutoksia  
hyväksyttäessä. Addis Abeba–Jima -tiehankkeen osalta yritys käytti muutos-  
ten laajuutta perusteena esittäessään myös sopimuksen yksikköhintojen nos-  
tamista.
2. Jamaikalla tehtiin päätös kunnostettujen teiden kulutuskerroksen  
ohentamisesta ilman tarkkaa tietoa kertyvistä säästöistä tai ohentamisen vai-  
kutuksista teiden elinkaaren pituuteen. Ocho Rioksen puhdistustöiden yhtey-  
dessä määrien huomattavien aliarviointien ja sopimuksen muiden epätark-  
kuuksien perusteella tehtiin korjauksia, jotka johtivat riita-asioihin ja korkeita  
kustannuksia aiheuttaviin sopimuksen jatkamisiin.

3. Vaikka Malissa Diéma–Didiéni-tietä koskeneiden töiden huomatta-  
va viivästyminen johtui yrityksestä, pääurakoitsija hyväksyi sopimuksen jat-  
kamisen kahdeksalla kuukaudella ilman muutoksia sopimuksen alkuperäisiin  
kustannuksiin. Töiden loppuvaiheessa yritys esitti kuitenkin valituksen, johon  
sisältyi sopimuksen jatkamisista aiheutuneiden kulujen korvaaminen.

4. Senegalissa pääurakoitsija hyväksyi 4,5 kuukauden jatkon  
Guéoul–Barale-tietä koskevan työmääräyksen täytäntöönpanoon sopimatta  
sen taloudellisista seurauksista. Pääurakoitsija hyväksyi vastaavanlaisessa  
tilanteessa Senoba–Ziguinchor-tietä koskevan sopimuksen jatkamisen 12 kuu-  
kaudella. Jälkimmäisessä tapauksessa lähetystö kieltäytyi jatkamasta sopi-  
musta ja sitomasta EKR:a jatkamisen taloudellisten seurauksien rahoittami-  
seen.

5. Tansaniassa Zanzibarin sataman tapauksessa vahvistettiin uudet  
yksikköhinnat pääurakoitsijan edustajan ja yrityksen välisin neuvotteluin sillä  
seurauksella, että sopimushinta ei enää perustunut alkuperäiseen tarjouskil-  
pailumenetelyyn. Mwanzan kaupunkiteiden tapauksessa urakoitsija hyväksyi  
tien perusrakenteita koskevia teknisiä laatuvaatimuksia alentavan työmäärä-  
yksen, mutta esitti muodollisen varauksen muutettujen laatuvaatimusten  
mukaan rakennettavien teiden kestävytydestä. Dar Es Salaam–Kigoma  
-rautatien suojarakenteita koskevan sopimuksen kohdalla pääurakoitsija esitti  
— huolimatta siitä, että suurin osa töistä oli päättynyt joulukuussa 1996 —  
muutoksia, joiden seurauksena yritys oli sitoutunut tehtävään lokakuuhun  
1997 saakka. Sopimuksen toteuttamisen loppuvaiheessa yritys esitti valituk-  
sen saadakseen korvauksen siitä, että sen laitteet olivat olleet käyttämättöminä  
muutosesitysten arvioinnin ajan.

**Hinnantarkistusten puutteellinen hallinta**

22. Sopimusten hinnantarkistuksia koskevien lausekkeiden  
soveltaminen on ongelmallista, koska ne soveltuvat rahoitettaviin  
toimiin käytännössä huonosti. Lausekkeet kopioidaan kussakin  
maassa usein sopimuksesta toiseen perehtymättä muiden maiden  
parhaisiin käytäntöihin. Samantyyppisiä urakoita koskevat hin-  
nantarkistuslausekkeet saattavat tästä syystä vaihdella huomatta-  
vasti eri sopimusten välillä. Joissakin sopimuksissa käytetään kaa-  
voja ja indeksejä, toisissa puolestaan perusteltuja todellisia  
kustannuksia. Komissio ei ole hyödyntänyt ongelmista kertyneitä  
kokemuksia samantyyppisiä sopimuksia koskevien hinnantarkis-  
tuslausekkeiden parantamiseksi ja vakioimiseksi.

## Laatikko 5

**Hinnantarkistusten puutteellinen hallinta**

1. Kamerunissa Bertoua–Garoua Boulai -tietä koskevan sopimuksen  
hinnantarkistukseen ei sisällynyt bitumi, joka kuitenkin on olennainen tuote  
tämäntyyppisissä urakoissa. Bitumin hinnan ennakoimaton ja poikkeuksel-  
linen nousu urakan toteuttamisen aikana johti siihen, että yritys esitti muu-  
tosta hinnantarkistusta koskevaan sopimuslausekkeeseen. Pääurakoitsija ei  
hyväksynyt muutosehdotusta, joka kattoi lähes 11 prosenttia sopimuksen  
alkuperäisestä hinnasta; muutosehdotus esitettiin uudelleen valituksena ura-  
kan loppuvaiheessa. Mainitun ongelman takia Kamerunissa käynnissä olevia  
tiehankkeita koskevien sopimusten hinnantarkistuslausekkeitä muutettiin ja  
tarkennettiin. Toimet ovat kuitenkin maakohtaisia, joten kyseinen kokemuk-  
sen hyödyntäminen jäi yksittäiseksi tapaukseksi.

2. Jamaikalla tarkastettuja teidenkunnostussopimuksia koskevaa hinnantarkistusklausetta oli käytännössä mahdotonta soveltaa, joten pääurakoitsija hyväksyi töiden toteuttamisen yhteydessä kiinteän hinnantarkistuksen, jonka osuus oli 20,4 prosenttia sopimusten arvosta. Polttoöljyn ja bitumin hintaindeksejä painotettiin liikaa niiden todellisiin kustannuksiin nähden, joten yritykset hyötyivät hinnantarkistuksesta.

3. Tansaniassa Wazo Hill–Bagamoyo -tien tapauksessa polttoöljyä koskevan hinnantarkistusklausetta vaihtelevat tulkinnat aiheuttivat riitakysymyksiä, joissa päästiin kuitenkin sovintoon komission välityksellä. Sovitun tarkistuksen määrän perusteella ei tehty kuitenkaan muutoksia sopimukseen.

### Täytäntöönpano-ohjelmiin liittyvät erimielisyydet

23. Viiden tarkastetun sopimuksen kohdalla työt aloitettiin ilman pääurakoitsijan hyväksymää täytäntöönpano-ohjelmaa; syynä oli joko sopimusten epätarkkuus ja epärealistisuus tai tarjouseritelmää koskevat erimielisyydet. Tilanne on sopimuksia koskevien yleisten ehtojen 17 artiklan vastainen ja saattaa johtaa riita-asioihin, kun osapuolet tulkitsevat sopimusasiakirjoja eri tavoin. Puute vaikeuttaa lisäksi yrityksen seurantaan töiden suunnitelmien mukaisen toteuttamisen osalta. Mainittu artikla ei sisällä yksityiskohtaisia sääntöjä tilanteen ratkaisemiseksi. Erityisehtoihin ei yleensä sisälly hyödyllisiä tarkennuksia, joten pääurakoitsijat ja lähetystöt eivät puutu asianmukaisesti toimien moitteettoman hallinnoinnin kannalta kyseenalaiseen tilanteeseen, vaan antavat sen jatkaa.

### Valitusten viivästynyt ja epäasianmukainen käsittely

24. EKR:sta rahoitettavia urakkasopimuksia koskevissa yleisissä ehtoissa on määritetty yksityiskohtaiset säännöt lisämaksupyyntöjen (55 artikla), sopimusten jatkamisen (35 artikla) ja riita-asioiden (68 artikla) käsittelystä. Mahdolliset sovittelu- ja välimiesmenettelyt on määritetty erillisissä määräyksissä <sup>(1)</sup>, joita sovelletaan neljännen Lomé'n yleissopimuksen 307 artiklan mukaisesti kaikentyyppisiin EKR:sta rahoitettuihin sopimuksiin. Määräysten tavoitteena on erityyppisten valitusten mahdollisimman pikainen sovintoratkaisu. Taulukosta 3 käyvät ilmi tarkastettuja sopimuksia koskevat pääasialliset valitukset, joiden käsittely oli kesken vielä syyskuun 2002 lopussa. Sopimusehtojen täytäntöönpano on ollut puutteellista lähinnä seuraavista syistä:

- pääurakoitsijat ja teknisestä avusta vastaava henkilöstö, lähetystöt sekä komission keskusyksiköt kokoavat joissakin tapauksissa valitukset käsiteltäväksi sopimuksen loppuvaiheessa;
- valitusten tutkimiseen tarvittavia resursseja ja asiantunteumusta ei oteta yleensä käyttöön ajoissa, joten lainsäädäntöön perustuvat vastausten määräajat ylittyvät ja yrityksen asema vahvistuu;
- sopimusten jatkamisen taloudellisiin seurauksiin ei perehdytä samanaikaisesti jatkamista koskevien pyyntöjen kanssa;
- komission keskusyksiköiden resurssit eivät riitä komissiolle esitettyjen, riita-asioiden ratkaisemisessa avustamista koskevien pyyntöjen käsittelyyn.

### Taulukko 3

Tärkeimmät käsittelemättä olevat valitukset syyskuussa 2002, tarkastettujen sopimusten osalta

(milj. EUR)

Sopimus	Valituksen päiväys	Valituksen kohteena oleva määrä 30.9.2002	Prosenttiosuus alkuperäisestä sopimuksesta
Kamerun — Bertoua–Garoua Boulai -tie	5.10.2001	7,4	13,4 %
Etiopia — Addis Abeba–Awassa -tie	18.10.2000	22,1	56,0 %
Etiopia — Addis Abeba–Jima -tie	4.10.2000	14,1	26,7 %
Mali — Diéma–Didiéni-tie	10.5.1999	12,8	119,4 %
<b>Yhteensä</b>		<b>56,4</b>	<b>30,7 %</b>

Lähde: Sopimuspuolten jättämät valitukset.

<sup>(1)</sup> EKR:sta rahoitettuihin sopimuksiin sovellettavia sovittelu- ja välimiesmenettelyjä koskevat määräykset (AKT–EY-ministerineuvoston päätös nro 3/90, tehty 29 päivänä maaliskuuta 1990, liite V).

## Laatikko 6

**Valitusten viivästynyt ja epäasianmukainen käsittely**

1. Kamerunissa Bertoua–Garoua Boulai -tien rakennussopimukseen liittyvä tekninen, hallinnollinen ja taloudellinen toteutus oli tehokasta, koska kaikki osapuolet käsittelivät täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia yleensä asianmukaisesti ja ajoissa. Pääurakoitsija ja lähetystö päättivät kuitenkin siirtää kahden vakavan ongelman (bitumin hinta ja julkisiin hankintoihin perustuvat huoltotyöt) käsittelemään lopulliseen maksattamiseen saakka, minkä seurauksena esitettiin lopulta huomattava valitus.

2. Etiopiassa yritys esitti valituksia, jotka koskivat kahta kolmesta sille kuuluvasta tiehankesopimuksesta; valituksia ei ole vielä käsitelty. Lokakuussa 2000 esitetty, määrältään suurin valitus, joka koski Addis Abeba–Awassa -tietä, vastaa yli puolta sopimuksen alkuperäisestä hinnasta, ja kun useat muut esitetyt valitukset otetaan huomioon, osuus nousee 70 prosenttiin. Heinäkuussa 2000 tapahtuneeseen rakennustöiden keskeyttämiseen perustuva, Addis Abeba–Jima -tietä koskeva suurin valitus vastaa yli neljännestä sopimuksen alkuperäisestä hinnasta.

3. Jamaikalla Negrilin ja Ocho Rioksen jätevesien käsittelemään koskevien sopimusten kohdalla lähetystö, pääurakoitsija ja teknisen avun henkilöstö eivät kyenneet täyttämään kaikkia velvollisuuksiaan, kun niillä oli vastapuolena yritys, joka niin ikään suoriutui huonosti omista velvoitteistaan; tilanne johti ratkaisemattomien kysymysten kertymiseen ja epäluottamukseen osapuolten välillä. Yritys jätti lopulta 94 ja pääurakoitsija 35 valitusta. Asiassa päästiin lopulta kattavaan sopimukseen.

4. Malissa Diéma–Didiéni-tien tapauksessa yritys jätti toukokuussa 1999 valituksen, jonka arvo sopimuksen alkuperäiseen hintaan nähden oli 121 prosenttia. Komissio ja pääurakoitsija eivät käsitelleet ongelmaa riittävän määrätietoisesti ja nopeasti. Elokuussa 1999 ne olivat arvioineet valitusta ainoastaan erittäin pinnallisesti, ja toukokuussa 2000 hankkeen johtaja pyysi komission keskusyksiköitä toimimaan välittäjinä. Komission 10 kuukautta myöhemmin tehtävään kutumat asiantuntijat eivät kuitenkaan olleet saaneet analyysijään valmiiksi vielä kesäkuussa 2002. Viivästykset heikentävät hankkeen johtajan asemaa.

5. Senegalissa kolmeen tarkastettuun sopimukseen liittyi riita-asioita, joista kahden osalta edettiin välimiesmenettelyyn asti. Kunkin sopimuksen hinta nousi välitystuomion perusteella noin kolmanneksen. Kansalliset viranomaiset eivät toimineet asianmukaisesti eivätkä osallistuneet riittävissä määrin riitakysymysten käsittelemään. Kun komission järjestämä ja tekninen apu olivat niin ikään puutteellisia, koko asiakasosapuolen toiminta oli tehotonta päteviin ja kokeneisiin oikeudellisiin asiantuntijoihin tukeutuneiden yritysten esittäessä valituksensa.

6. Tansaniassa yli kolme vuotta Dar Es Salaam–Kigoma -rautatie suojarakenteita koskeneeseen sopimukseen liittyneen, valvojan hyväksymän loppulaskun lähettämisen jälkeen komissio ei ollut vielä päättänyt, voidaanko laskun yhteydessä toimitetut valitukset rahoittaa EKR:sta. Mwanzan kaupunkiteiden kohdalla pääurakoitsija ja lähetystö eivät ole reagoineet yrityksen valituksiin sopimuksessa vahvistetun määräajan kuluessa, joten yritys on etulyöntiasemassa ja on käyttänyt oikeuttaan vaatia sopimuksen perumista sekä korvauksia.

- a) henkilöstön riittämättömyys oli joissakin tapauksissa esteenä tiiviille seurannalle;
- b) lähetystöt asettivat etusijalle rahoituksen kokonaismäärän lisäämisen; taloudelliset vaikeudet kuvastavat kuitenkin usein täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia, mutta niiden tullessa esiin ongelmia on enää vaikea ratkaista asianmukaisesti;
- c) hallinnoinnista vastaavien tahojen puutteellista tehtävien hoitoa ei havaittu asianmukaisella tasolla eikä siihen puuttuttu riittävän tehokkaasti.

26. Useat tekniset ja organisatoriset ongelmat ovat täysin samanlaisia eri maissa, mutta lähetystöt ja kyseessä olevat kansalliset viranomaiset eivät saa tietoja vastaavassa tilanteessa olevien maiden löytämisestä ratkaisusta. Lähetystöt eivät saa tältä osin systemaattista tukea keskusyksiköiltä (ks. kohta 28), joten ne eivät voi panna täytäntöön neljännen Lomé'n yleissopimuksen 287 artiklaa, jonka mukaan hankkeiden arvioinnissa on otettava huomioon vastaavanlaisista toimista saadut kokemukset sekä vastaavanlaisten hankkeiden tai ohjelmien kohdalla suoritettujen tutkimusten tulokset.

27. Lähetystöt käyvät läpi maksumääräyksiin liittyviä asiakirjoja, mutta tarkoituksena ei ole töiden toteuttamiseen tai sopimusten noudattamiseen liittyvien ongelmien havaitseminen. Kyseiset ongelmat tulevat olennaisilta osin esiin ainoastaan pääurakoitsijan ja teknisestä avusta vastaavan henkilöstön suorittamien tarkastusten sekä näiden lähetystöille maksupyyntöjen tueksi toimittamien todistusten perusteella.

## Laatikko 7

**Lähetystöjen asema**

1. Etiopiassa lähetystöllä on ollut usean vuoden ajan palveluksessaan kaksi insinööriä. Lähetystön ja kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän raporteissa aliarvioitiin kuitenkin vuoden 2002 asti kansallisten viranomaisten ja komission väliset EKR:sta rahoitettavien sopimusten hallinnointijärjestelmää koskevat näkemuserot sekä tiealan sopimusten suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien laajuus. Koulurakennusta Awassassa koskeneen rakennushankkeen yhteydessä opetusministeriön sopimushallinnointiin soveltamat menettelyt poikkesivat komission haluamista menettelyistä, minkä seurauksena komissio keskeytti hallinnolliset toimet loppumaksumen suorittamisajankohtana — rakennustöistä vastanneen pienyrittäjän kustannuksella. Lähetystö hyväksyi välivaiheessa laskuja kiinnittämättä huomiota siihen, että välikatsauksissa esiin tuodut ilmeiset määrälliset muutokset olisi myös pitänyt hyväksyä.

2. Jamaikalla lähetystö sai infrastruktuurihankkeiden seurantaan yhden kokeneen insinöörin vasta tammikuusta 2001 alkaen. Tarkastettujen hankkeiden vaikean täytäntöönpanon aikana toimi oli joko avoinna (vuonna 1998) tai tehtävää hoiti jonkin muun alan henkilö.

**Hallinnointi****Lähetystöjen asema**

25. Lähetystöt eivät ole aina kyenneet täyttämään seurantaan koskevia velvoitteitaan lähinnä seuraavista syistä:

3. Madagaskarissa maakuntateurastamoihin koskeneita töitä eivät taloudellisista syistä seuranneet teknisestä erityisavusta vastaavat tahot. Lähetystö ei suorittanut lainkaan seuranta-aikaa päällä. Eräissä tarkastuksissa havaittiin, että suoritettujen töiden määrä — noin 38 prosenttia — oli huomattavasti töiden edistymistä kuvaavissa raporteissa ilmoitettua alhaisempi, joten suoritettujen, noin 60 prosenttia sopimuksen määrästä kattavien maksujen osuus oli liian korkea. Hankkeen johtaja on vaikeassa asemassa joutuessaan perimään takaisin liian suurina maksetut määrät, sillä sopimus sanottiin irti syyskuussa 2000 täytäntöönpanon laiminlyömisestä.

4. Malissa lähetystöllä oli insinööri infrastruktuurihankkeiden seurantaan vasta vuodesta 1998 alkaen. Liian suuri työmäärä johti siihen, että ongelmiin reagoitiin liian hitaasti. Hajauttamisen yhteydessä, vuoden 2002 puolivälissä yksikön henkilöstömäärä nostettiin kolmeen.

5. Senegalissa lähetystö oli syyskuuhun 2001 asti kykenemätön infrastruktuurihankkeiden tiiviiseen seurantaan. Vuonna 1999 se kieltäytyi hyväksymästä huomattavaa Senoba–Ziguinchor-tietä koskenutta työmääräystä, koska sen asianmukaisuuden arviointiin ei ollut asiantuntijoita. Lähetystö ei myöskään toiminut, kun tarkastettujen sopimusten täytäntöönpanosta vastanneiden yritysten kanssa tuli esiin erimielisyyksiä. Lähetystön henkilöstömäärää lisättiin hajauttamisen yhteydessä vuoden 2002 alussa.

6. Tansaniassa lähetystöllä on ollut huhtikuusta 2001 alkaen ainoastaan yksi tekninen neuvonantaja 20:n, noin 40 sopimusta käsittävän infrastruktuurihankkeen seurantaan. Teknisen neuvonantajan toimenkuvauksessa ilmaista tavoitetta (hankkeiden kaikkien taloudellisten ja teknisten näkökohdtien valvonta) ei näin ollen ole kyetty saavuttamaan. Mwanzan kaupunkiteiden tapauksessa toimeksisaajalle maksettu 20 prosentin ennakko ylitti aiheettömät materiaalikustannukset sopimuksen yleisten ehtojen 46 artiklan vastaisesti. Sopimuksen perusteella rahoitettiin aiheettomasti työministeriön toimintamenoja, ja toimeksisaaja laskutti niistä uudelleen soveltaen 25 prosentin voittomarginaalia.

## Keskusyksiköiden asema

28. Alueelliset keskusyksiköt ja toimien tukemisesta vastaavat yksiköt ovat liian eriytyneitä eivätkä ne ole määrittäneet keskeisiä tekijöitä, joihin päätoimipaikan ja lähetystöjen lukumäärältään vähäisten asiantuntijoiden olisi keskityttävä. Hankkeiden päättyessä suoritettavia arviointia saatetaan siirtää pitkän aikaa odotettaessa toissijaisen hankeosuuden saamista päätökseen. Esiin tullessiin ongelmiin, teknisiin tarkastuksiin tai arviointi- ja valvontaraportteihin perustuvia kokemusperäisiä tietoja ei kuitenkaan koota ja toimiteta kaikille kyseessä oleville hallinnoijille. Alakohtaisen asiantuntemuksen puuttuminen heikentää näin ollen lähetystöjen toimintatapa. Alakohtaisen asiantuntemuksen olisi vastattava komission tavoitteita ja kokoa ja oltava hyödyksi koko henkilöstölle kaikissa maissa.

29. Jo pelkästään Bertoua–Garoua Boulai -tienrakennushanke Kamerunissa tuo esille useita tienrakennushankkeiden suunnittelun ja toteuttamisen kannalta tärkeitä tekijöitä, joiden huomioon ottaminen olisi hyödyllistä useiden vastaavatyöryhmien, EKR:sta tai EU:n talousarviosta rahoitettavien hankkeiden yhteydessä:

- asianmukaisesta ja ajoissa tapahtuvasta teknisten määräraikaistarkastusten ja teknisen erityisasiantuntemuksen käytöstä koitua lisäarvo esimerkiksi ajorataa, riita-asioihin tai tiepäälysteiden koostumukseen liittyvissä kysymyksissä;
- välttämättömyys määrittää maaperän kuormituskestävyys eri vesipitoisuuksissa;
- tutkimusten hyödyllisyys tien perusrakenteiden syvyyden valvonnassa — alustavan hyväksymisen yhteydessä tai töiden aikana — ennen tien pintakerroksen rakentamista;
- täytäntöönpano- ja valvontamenettelyiden mukauttaminen tien perusrakenteiden syvyyden määrittämiseen sovellettaviin tiukkoihin raja-arvoihin;
- hintojen ja ympäristövaikutusten riippuvaisuus teknisistä parametreista tai tielinjauksista, joihin liittyy joissakin tapauksissa suuri joukko erityisvaatimuksia, kuten ohjenupeus, tien rakennustöiden vaatima tila, kaltevuus tai betoniojituksia edellyttävä virtausnopeus sekä tien korkeus.

30. Keskusyksiköiden laatimat suuntaviivat ja niiden tarjomat tukivälineet keskittyvät sopimusten valmisteluun ja tekemiseen sekä rahoituksen toteuttamiseen. Ne eivät kata riittävässä määrin sopimusten moitteettoman täytäntöönpanon seurantaan: infrastruktuurihankkeiden kaltaisella vaativalla ja monimutkaisella alalla seuranta on kunkin lähetystön ja maan vastuulla ja riippuu liian suuresti määrin tehtävissä toimivien henkilöiden kokemuksesta ja kyvyistä. Lähetystöillä ei ole käytössään tarkkoja toimenkuvauksia eikä seurantaindikaattoreita, joiden avulla voitaisiin optimoida hankkeiden seurantaan suunnattavat henkilöstöresurssit. Joissakin lähetystöissä pannaan kokemusperäisesti täytäntöön hyödyllisiä työmääräysten hyväksymismenettelyjä, joita ole yhdistetty komission menettelyihin.

31. Keskusyksiköt eivät pidä kirjaa konsulttien ja julkisista töistä vastaavien yritysten kohdalla ilmenneistä ongelmista, joten yleisiin ehtoihin sisältyvien, kilpailuun osallistumisen ehkäisevien lausekkeiden soveltaminen on vaikeaa.

32. Riita-asioissa välittäjänä toimivan komission yksikön henkilöstöresurssit eivät riitä käsittelemään tehokkaasti urakkasopimuksia koskevia pyyntöjä, joiden määrä kasvaa. Yksikkö antaa tukeaan vain tapauksissa, joissa välityspyyntö tulee kyseessä olvalta AKT-valtiolta. Syyskuun 2002 lopussa yksikkö oli tietoinen ainoastaan yhdestä taulukossa 3 esitetyistä neljästä valituksesta.

33. Komission kirjanpito- ja hallinnointijärjestelmien avulla ei saada tarkkaa tilannetietoa EKR:sta rahoitetuista urakkasopimuksista:

- a) monet sopimukset on hajautettu kirjanpidossa useiden eri kirjanpitoviitteiden alle yksilöimättä vastaavia tilejä ja ilman mahdollisuutta tietojen yhdistämiseen;
- b) EKR:sta työsuunnitelmien perusteella rahoitettuja urakkasopimuksia ei ole eritelty;
- c) sopimustavoitetta ei ole aina kirjattu; kirjaamatta jäävät niinkään töiden luonne ja kyseessä olevan infrastruktuurin tyyppi;
- d) kirjanpitoon alun perin kirjattu määrä ei vastaa sopimuksen arvoa sen tekohetkellä; määrään sisältyy tulojen ja menojen hyväksyjästä riippuvaisia varauksia, joten sopimusten hintakehitystä ei voida seurata ja analysoida kirjanpito-tietojen perusteella;
- e) arvioita lopullisista kustannuksista tai taloudellisia reklamatioita ei kirjata.

### Tekninen apu

34. EKR:sta rahoitettavien sopimusten täytäntöönpanoon liittyvän varainhoidon moitteettomuuden varmistamista koskeva järjestelmä on heikko toimijoiden lukumäärän sekä hallinnollisen ja päätöksentekoon liittyvän monimutkaisuuden takia. Tarpeiden mukainen teknisen avun käyttö on kunkin maan kohdalla — kuten Kamerunin tapauksessa — välttämätöntä, jotta EKR:n järjestelmä toimisi tehokkaasti suhteessa töiden suorittamisesta vastaaviin yrityksiin. Tutkimuksiin ja valvonnan tukemiseen suunnattavien investointien vaikuttavuus ja tehokkuus vähenevät — kuten Etiopian kohdalla — tapauksissa, joissa komissio ja kansalliset viranomaiset eivät ole pystyneet itse takaamaan toimien moitteetonta hallinnointia eivätkä ole pystyneet sopimaan järjestelmän heikkojen osatekijöiden asianmukaisesta vahvistamisesta. Vaikka teknistä apua myönnetään neljännen Lomé'n yleissopimuksen 275 artiklan mukaan ainoastaan AKT-valtion pyynnöstä, sopimuksessa määrätään myös, että ohjelmien arvioinnin yhteydessä on otettava huomioon kansalliset henkilöstöresurssien liittyvät rajoitteet ja varmistettava resurssien hyödyntäminen. Rahoitussopimukset eivät ole tältä osin riittävän yksityiskohtaisia.

#### Laatikko 8

#### Tekninen apu

1. Kamerunissa lähetystön insinöörin sekä hankkeen johtajan alaisuudessa toimivan alueellisten tiehankkeiden koordinoituyksikön pätevyysalueiden välinen synergia varmisti Bertoua–Garoua Boulai -tien kohdalla seuraavat osatekijät: työmääräysten hyväksymisenettä toimi moitteettomasti, täytäntöönpano-ongelmiin reagoitiin ja asiantuntijoihin turvauduttiin ajoissa, määräaikaistarkastukset pantiin täytäntöön tehokkaasti, yrityksen liiallisia vaatimuksia vastustettiin asianmukaisesti ja yhteistyö yrityksen kanssa oli rakentavaa. Kertyneet kokemukset ovat lisäksi todennäköisesti hyödynnettävissä Kamerunissa tulevien hankkeiden yhteydessä ja liitännäistoimenpiteiden seuranta on ollut tiivistä.

2. Etiopiassa hankkeen johtajan tekniseen apuun sisältyivät epärealistisesti sekä horisontaaliset tukitehtävät että sopimusten hallinnointiin liittyvät operatiiviset tehtävät. Tekninen apu ei näin ollen kyennyt vastaamaan useisiin, EKR:sta rahoitettuihin sopimuksiin liittyneisiin suunnittelu- ja täytäntöönpano-ongelmiin. Hankkeen johtajan vastahakoinen suhtautuminen komission oikeuteen valvoa sopimusten täytäntöönpanoa sekä tahalliset viivytykset heikensivät voimakkaasti sopimusten täytäntöönpanon valvontaa avustavien valvontavirastojen tehokkuutta ja vähensivät niiden halukkuutta osallistua hallinnointiin.

3. Jamaikalla komissio, hankkeen johtaja ja pääurakoitsija eivät kyenneet hallitsemaan tarkastettujen hankkeiden täytäntöönpanoa. Tiehankkeiden kohdalla teknisen avun resursseja ei lisätty asianmukaisesti hinnantarkistusten käsittelyä varten. Negrilin ja Ocho Rioksen jätevesien käsittelyä koskeneiden sopimusten yhteydessä sopimuksen hallinnointiin liittyneet puutteet lisäsivät EKR:sta rahoitettavien valvontakulujen määrää 1 miljoonasta eurosta 4,1 miljoonaan euroon. Mainittu 300 prosentin lisäys oli sisäisten sääntöjen vastainen; niiden mukaan urakka- ja palvelusopimuksiin tehtävien lisäysten ylärajana on 50 prosenttia sopimuksen alkuperäisestä määrästä.

4. Malissa valvonnan tukemista koskeva sopimus tehtiin seitsemän kuukauden kuluttua Diéma–Didiéni-tien rakentamisen aloittamisesta. Sopimuksen täytäntöönpanosta vastasi peräkkäin viisi eri henkilöä. Yrityksen valitusten analysointi ei ollut riittävän laadukasta.

5. Senegalissa valvonalle annetun tuen havaittiin olevan puutteellista, mutta mihinkään toimiin ei ryhdytty puutteiden korjaamiseksi. Mekhe–Saint Louis -tien kohdalla lopulliseen tilien laatimiseen, töiden edistymisen raportointiin ja suunnitteluun sekä työpäiväkirjoihin liittyneet viivytykset kumuloituivat. Palvelusopimuksen päätyttyä lopputöiden ja lopullisen hyväksymisen valvontaan ei annettu teknistä apua. Senoba–Ziguinchor-tiehankkeesta vastasi peräkkäin kolme eri henkilöä, loppuraportti oli puutteellinen, sopimukseen perustuneiden ja laskutettujen määrien välille jäi selvittämättömiä eroja ja yrityksen valitusten analysointi oli puutteellista. Guéoul–Louga-tien kohdalla yrityksen valitusten analysointi osoittautui hyödyttömäksi osittain siksi, että se ei sisältänyt lukumääräisiä tietoja.

### PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

#### Yleisarviointi

35. EKR:sta rahoitettavat urakat vaikuttavat yleensä huomattavasti ja asianmukaisesti kansallisiin infrastruktuurien kehitystrategioihin. Lopputulokset, kustannukset ja määräajat poikkeavat kuitenkin liian usein oleellisesti alkuperäisistä sopimusehdoista. Vaikka tämäntyyppisiin hankkeisiin liittyy luonnostaan muutoksia ja ennakoimattomia tekijöitä, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että urakoiden sopimusehtojen mukaista seuranta varten käyttöön otetun hallinnointijärjestelmän avulla ei pystytä varmistamaan toimiin liittyvän varainhoidon moitteettomuutta tapauksissa, joissa työsuunnitelmaa tai töiden laajuutta on muutettu huomattavasti (ks. kohdat 8–10).



36. Suunnittelua tai täytäntöönpanoa koskeviin tutkimuksiin liittyvät puutteet ja virheet ovat syynä useisiin havaittuihin poikkeamiin. Tutkimuksia koskevan laadunvalvonnan puuttuminen johtaa siihen, että liian useat sopimukset perustuvat virheellisiin tai epärealistisiin tarjouseritelmiin (ks. kohdat 13–20). Liian useissa tapauksissa komission keskusyksiköt ja lähetystöt tai kyseessä olevat kansalliset viranomaiset eivät ole toteuttaneet täytäntöönpanojärjestelmää riittävän määrätietoisesti. Tilanne antaa yrityksille mahdollisuuden jättää velvollisuutensa hoitamatta tai — silloin kun on kyse huomattavista muutoksista — kyseenalaistaa tarjouskilpailuun perustuvat hinnat. Tavanomaisia tilanteita varten käyttöön asetettu täytäntöönpanojärjestelmä on osoittautunut tällaisissa tapauksissa riittämättömäksi (ks. kohdat 21–25 ja 32). Teknisen avun käyttö ei auta kaikissa tapauksissa vahvistamaan järjestelmään kussakin maassa liittyviä heikkoja osatekijöitä (ks. kohta 34).

37. Useat täytäntöönpano-ongelmat toistuvat eri sopimuksissa ja maissa. Keskusyksiköitä ei valitettavasti — kuten ei myöskään niiden ja lähetystöjen välisiä yhteyksiä — ole organisoitu niin, että ne voisivat kerätä alakohtaista asiantuntemusta, joka hyödyttäisi kaikkia EKR:sta rahoitettavia urakkasopimuksia; tämä vähentää komission toimien lisäarvoa. Hankeseurannan keskeisiä osa-alueita ei ole määritetty selkeästi ja seuranta painottuu liian suuressa määrin maksujen muodolliseen hyväksymiseen (ks. kohdat 26–30). Toimeksisaajia, joiden suoritukset ovat riittämättömiä, ei havaita eikä seurata riittävän hyvin (ks. kohdat 14 ja 31). Kirjanpitoon ja hallinnointiin liittyvät tiedot ja järjestelmät eivät sovellu hankkeiden teknisen ja taloudellisen toteuttamisen tiiviiseen seurantaan (ks. kohta 33).

### **Tutkimuksia ja tarjouskilpailuasiakirjoja koskevat suositukset**

#### **Suositus 1**

38. Tutkimusten laadunvalvontaa olisi tehostettava ja konsulttitoimistot olisi asetettava taloudelliseen vastuuseen tapauksissa, joissa ne laiminlyövät ammatilliset velvoitteensa.

*Tutkimusten laadunvalvonnan olisi kohdistuttava seuraaviin näkökohtiin:*

- tutkimuksen tarkkuuden määrittäminen ja ennen täytäntöönpanoa tarvittavat lisätutkimukset,
- tutkimuksiin ja töihin suunnattavien varojen riittävyys sekä AKT-maan asiantuntijoiden osallistuminen toimiin,
- virheet ja laiminlyönnit sekä kustannusarvioissa ilmoitettujen määrien luotettavuus; edellytettävä tarkkuus voisi olla noin 10 prosenttia,
- samaa hanketta koskevien tutkimusten yhdenmukaisuus,
- hinnantarkistusekset ja erityislausekkeilla yleisiin ehtoihin tehdyt tarkennukset etenkin riita-asioiden käsittelyn osalta.

*Konsulttitoimistojen asettaminen vastuuseen perustuu palvelusopimuksia koskevien yleisten ehtojen 14 artiklan 5 kohdan ja 17 artiklan 3 kohdan yksityiskohtaiseen soveltamiseen tarjouseritelmissä. Tutkimusten ja paikalla tarjoutusten mukaisesti suoritettavien selvitysten yksityiskohtaisuuden lisäksi olisi edellytettävä takuita tarjouskilpailuasiakirjoissa sovelletusta määrällisestä sekä menetelmiä koskevasta tarkkuudesta; näin voitaisiin osaltaan välttää kustannusarvioiltaan riittämättömät tarjoukset.*

### **Täytäntöönpanovaiheessa tehtäviä muutoksia koskevat huomautukset**

#### **Suositus 2**

39. Työmääräykseen olisi aina sisällytettävä lukumääräinen arvio niiden määrällisistä ja taloudellisista vaikutuksista. Urakoiden laajuutta tai laatua vähentävien muutosten hyväksyntä olisi perusteltava erikseen.

*Määrällisen arvioinnin olisi kosettava kustannusarvion kohtien, joihin muutokset välittömästi vaikuttavat, lisäksi myös muita kohtia sekä töiden kestoa.*

*Vähennyksiä ei saisi pitää liian helposti säästöinä etenkin silloin, kun niiden tarkoituksena on ollut helpottaa odottamattomien lisäkulojen hyväksymistä. Olisi aiheellista tarkastella seuraavia näkökohtia:*

- toimeksisaajaa hyödyttävä mahdollinen hintarakenteen muutos,
- vaikutukset suoritettujen töiden hyödyllisyyteen,
- hankebudjetin vaihtoehtoiset lisäysmahdollisuudet.

#### **Suositus 3**

40. Sopimuksen valvojen olisi hankittava välittömästi tarvittavat asiantuntijat täytäntöönpano-ongelmien ratkaisemiseksi. Valitusten käsittelyn siirtämisestä sopimuksen loppuvaiheeseen olisi luovuttava.

*Täytäntöönpano-ongelmien ilmetessä valvojen olisi hankittava välittömästi tarvittavat asiantuntijat ongelmien arvioimiseksi ja niiden ratkaisemiseksi määrätietoisesti.*

*Kaikkiin valituksiin tai yrityksen mahdollisesti valituksiin johtavista tapahtumista esittämiin huomautuksiin olisi kohdistettava ennalta vahvistettujen määräaikaisten peruseuranta seuraavien menettelyiden osalta:*

- valvojan toimittama vastaanottoilmoitus ja määrällistä arviointia sekä perustelua koskeva pyyntö,
- yrityksen ilmoittamat määrälliset tiedot sekä tositteet,
- valvojan asetetun määräajan kuluessa riittävän asiantuntemuksen perusteella antama hyväksyntä tai hylkääminen.

**Hallinnointijärjestelmää koskevat suositukset****Suositus 4**

41. Siirrettäessä vastuualueita lähetystöille olisi suoritettava uudelleenorganisointi, jonka avulla keskusyksiköt voisivat antaa lähetystöille alakohtaista tukea.

Keskusyksiköiden organisoiminnin ja tehtävien kohdalla olisi otettava huomioon seuraavat tekijät:

- alueellisten keskusyksiköiden korvaaminen kaikkia samantyyppisiä hankkeita hyödyttävillä asiantuntijakeskuksilla,
- lähetystön hallinnollisten perusvalmiuksien lujittaminen: hallinnoinnin kannalta keskeisten osa-alueiden määrittäminen, sopimuksen lopullisten kustannusten arvioinnin seuranta, seurantaindikaattorit, yleisten ehtojen tulkintaa koskevat esimerkit, komission alakohtaisen asiantuntimuksen kehittämisen kannalta hyödyllisten tietojen kirjaaminen,
- loppuarviointien toteuttaminen kaikkien laaja-alaisten hankkeiden kohdalla heti kun ne on saatu olennaisilta osin päätökseen.

Lähetystöiltä olisi kerättävä ja niille olisi toimitettava seuraavat tiedot:

- teknisen avun, konsulttitoimistojen sekä urakkasopimuksen saaneiden yritysten tulokset,
- sopimusten yleisten ja erityisten ehtojen tulkintaerot, silloinkin kun asiasta päästään sopuun paikallisesti,
- pääasialliset täytäntöönpano-ongelmat ja niihin löydetyt ratkaisut,
- teknisen avun käytön perusteet, jotka olisi arvioitava rahoitusehdotuksen esittämisajankohtana.

**Suositus 5**

42. Liitännäistoimenpiteisiin olisi kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota; ne vaikuttavat olennaisesti urakoiden hyödyllisyyteen ja valmiiden töiden kestävyys.

Seuraavat näkökohdat olisi huomioitava aiempaa tehokkaammin:

- pienten tai maantieteellisesti hajanaisten hankkeiden valvontaan ja ylläpitoon liittyvät rajoitteet,
- teiden kunnossapito ja teillä sallittaviin akselipainoihin liittyvä valvonta, jätevesien käsittelyä koskevat hinnoitteluun ja liittymiin sovellettavat menettelyt,
- yhteistyömahdollisuudet sekä teiden rakennus- että ylläpitosopimuksia tekevien yritysten kanssa.

**Suositus 6**

43. Urakkasopimusten toteuttamista koskevat yleiset ehdot ovat pysyneet samoina maaliskuusta 1990 alkaen, ja niitä olisi tarkasteltava uudelleen kertyneiden kokemusten valossa.

Seuraaviin tekijöihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota:

- hankkeiden käynnistämisen ja välineistön käyttöön asettamisen mahdollistavien ennakoiden maksuun olisi yhdistettävä virallinen seuranta ja käyttöön asettamista koskevien määräaikaisten laiminlyönnistä aiheutuvat taloudelliset seuraamukset,
- viivästyksistä aiheutuvien seuraamusten lisäksi voitaisiin soveltaa palkkiota, joka maksettaisiin toimittaessa asetetuissa määräajoissa tai nopeammin,
- täytäntöönpano-ohjelmaa koskevan sopimuksen puuttumisesta olisi aiheuduttava seurauksia.

Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän erityiskertomuksen Luxemburgissa 8. toukokuuta 2003 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidentti

## LIITE I

## Kuudennesta, seitsemännestä ja kahdeksannesta EKR:sta rahoitetut urakkasopimukset

(milj. EUR)

Maa	Yksilöidyt sopimukset	Maksut
Angola	48,36	38,52
Antigua ja Barbuda	4,64	4,64
Bahama	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
<b>Kamerun</b>	<b>164,57</b>	<b>141,49</b>
Kap Verde	28,84	27,90
Komorit	22,99	22,93
Kongo (Brazzaville)	27,92	27,64
Alueellinen yhteistyö	0,00	0,00
Norsunluurannikko	19,90	19,75
Djibouti	16,39	16,03
Eritrea	17,35	7,38
<b>Etiopia</b>	<b>163,94</b>	<b>92,84</b>
Fidži	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
Päiväntasaajan Guinea	7,81	6,29
Guinea-Bissau	44,40	28,81
Guyana	20,72	20,21
Haiti	56,33	34,00
<b>Jamaika</b>	<b>63,78</b>	<b>61,65</b>
Kenia	70,21	70,21
Kiribati	0,10	0,10
Lesotho	52,39	44,85
Liberia	3,00	2,74
<b>Madagaskar</b>	<b>116,67</b>	<b>113,29</b>
Malawi	145,80	128,55
<b>Mali</b>	<b>171,12</b>	<b>117,21</b>
Mauritius	41,04	36,34
Mauritania	90,57	72,63
Mosambik	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-Uusi-Guinea	53,35	53,30
Kongon demokraattinen tasavalta	43,85	39,24

	(milj. EUR)	
Keski-Afrikan tasavalta	83,77	83,56
Dominikaaninen tasavalta	30,67	20,33
Ruanda	63,30	58,03
Saint Kitts ja Nevis	7,92	7,91
Saint Vincent ja Grenadiinit	7,09	7,09
Saint Lucia	2,61	2,61
Salomonsaaret	2,89	2,89
Samoa	21,00	18,41
São Tomé ja Príncipe	10,86	8,96
<b>Senegal</b>	<b>147,05</b>	<b>117,87</b>
Seychellit	6,97	6,92
Sierra Leone	37,27	35,52
Somalia	3,49	3,31
Sudan	7,38	7,38
Suriname	12,90	12,79
Swazimaa	23,74	23,68
<b>Tansania</b>	<b>233,71</b>	<b>211,60</b>
Tšad	102,04	68,02
Togo	21,40	21,40
Tonga	6,43	6,20
Trinidad ja Tobago	16,17	5,74
Vanuatu	3,99	3,93
Sambia	89,54	75,67
Zimbabwe	15,49	15,36
<b>Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maat yhteensä</b>	<b>3 818,03</b>	<b>3 147,83</b>
Anguilla	1,55	1,55
Alankomaiden Antillit	3,24	3,24
Aruba	9,01	9,01
Caymansaaret	1,49	1,49
Neitsytsaaret	2,47	2,47
Mayotte	9,01	8,98
Montserrat	4,20	4,20
Uusi-Kaledonia	10,07	9,18
Ranskan Polynesia	13,37	10,31
Saint-Pierre ja Miquelon	2,60	2,60
Saint Helena	1,39	1,39
Turks- ja Caicossaaret	4,76	4,76
Wallis ja Futuna	0,55	0,55
<b>Merentakaiset maat ja alueet yhteensä</b>	<b>63,72</b>	<b>59,72</b>
<b>Yksilöidyt urakkasopimukset yhteensä</b>	<b>3 881,74</b>	<b>3 207,55</b>
<b>Kuudes, seitsemäs ja kahdeksas EKR yhteensä</b>	<b>23 598,14</b>	<b>20 610,88</b>
<b>Yksilöityjen urakkasopimusten osuus</b>	<b>16 %</b>	<b>16 %</b>

*Lähde:* Komission tilit (30.9.2002), joiden tietoja on käsitelty uudelleen niin, että alueelliset hankkeet voidaan yhdistää asianomaisiin edunsaajamaihin.

Tämän kertomuksen yhteydessä tarkastetut sopimukset koskevat lihavoiduilla merkittyjä maita (ks. tarkemmin liite II).

## LIITE II

## Tarkastetut sopimukset

(milj. EUR)

Kirjanpitoviite	Kuvaus	Sopimuksen päiväys	Sopimuksen alkuperäinen hinta, lukuun ottamatta varauksia	Sidottu määrä 30.9.2002	30.9.2002 mennessä maksettu määrä	Yksilöidyt urakkasopimukset yhteensä	Tarkastettu %
5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1	Yaoundé–Ayos-tie	05/91	62,4	66,2	66,2		
6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12–15 7 CM 50 2, 50 3	Bertoua–Garoua Boulai -tie	03/99	55,1	68,2	59,8		
7 CM 43 7, 8 CM 11 3	Suojausrakenteet, kuivaustyöt — Kousserin kaupunki	03/98	4,5	4,7	4,7		
7 CM 43 5, 44 1	Tieverkosto — Kousserin kaupunki	06/97	2,3	2,4	2,4		
<b>Kamerun yhteensä</b>	<b>4</b>		<b>124,3</b>	<b>141,6</b>	<b>133,1</b>	<b>164,6</b>	<b>86 %</b>
7 ET 93 1, 94 1	Addis Abeba–Modjo–Awasa -tie	09/97	39,4	49,1	44,6		
7 ET 99 01, 8 ET 3 3	Addis Abeba–Jimma -tie	03/99	52,7	70,0	30,6		
8 ET 4 1	Addis Abeba–Woldyia -tie (toinen osuus)	11/00	35,9	38,3	12,2		
7 ET 90 3	Awassan maatalousoppilaitoksen rakennus	10/99	0,2	0,2	0,2		
<b>Etiopia yhteensä</b>	<b>4</b>		<b>128,2</b>	<b>157,6</b>	<b>87,7</b>	<b>163,9</b>	<b>96 %</b>
7 JM 6 5, 8 JM 12 1	Papine–Buff Bay -tie	03/99	6,2	8,6	8,4		
7 JM 6 7, 8 JM 12 2	Chovey–Highgate-tie, Port Maria–Water Valley -tie	03/99	2,9	3,6	3,5		
7 JM 6 8, 8 JM 12 3	Highgate–Richmond-tie, Highgate–Tavern Hill -tie	03/99	2,7	2,8	2,8		
7 JM 23 2 ja 3, 24 1 ja 2	Negrilin ja Ocho Riosin kuivaustyöt	05/94	26,4	32,0	29,7		
<b>Jamaika yhteensä</b>	<b>4</b>		<b>38,1</b>	<b>47,0</b>	<b>44,5</b>	<b>63,8</b>	<b>74 %</b>
7 MAG 33 2	Päätie 4 ja Kamolandyn silta	02/96	14,1	25,2	25,2		
6 MAG 69 13	Maakuntateurastamot	12/97	1,8	1,8	0,8		
6 MAG 85 5	Maakuntalentokentät	10/97	6,6	7,2	7,2		
<b>Madagaskar yhteensä</b>	<b>3</b>		<b>22,4</b>	<b>34,2</b>	<b>33,2</b>	<b>116,7</b>	<b>29 %</b>
7 MLI 80 5, RPR 386 1	Segou–Faramana-tie	05/96	11,4	13,1	12,1		
7 MLI 80 3	Diéma–Didiéni-tie	04/96	10,8	12,3	10,5		
7 MLI 80 4	Ouan–Sevare-tie	04/96	3,1	3,8	3,8		
8 MLI 06 1	Sévaré–Bandiagara-tie	11/99	5,0	5,8	5,8		
6 MLI 27 59	Miyou–Macina-tie	05/00	3,9	4,5	3,9		
<b>Mali yhteensä</b>	<b>5</b>		<b>34,1</b>	<b>39,5</b>	<b>36,2</b>	<b>171,1</b>	<b>23 %</b>
7 SE 1 3	Guéoul–Baral-tie	05/93	3,8	3,3	2,9		
7 SE 1 4	Meckhe–St Louis -tie	08/95	11,2	13,6	10,4		
7 SE 1 5	Nioro du Rip–Keur Ayib -tie	12/95	2,0	2,6	2,6		

(milj. EUR)

7 SE 1 6	Senoba-Ziguinchor-tie	04/96	11,6	15,4	12,2		
8 TA 31 1	Pikine-kaupunginosan kuivaus (St Louis)	07/00	4,1	4,1	4,1		
<b>Senegal yhteensä</b>	<b>5</b>		<b>32,6</b>	<b>38,9</b>	<b>32,2</b>	<b>147,0</b>	<b>26 %</b>
5 TA 42, 6 TA 11 1	Zanzibarin satama (aloitettu 5. EKR:n yhteydessä)	12/87	13,5	23,9	23,9		
8 TA 10 1	Mwanzan tiet	10/00	22,5	25,7	9,6		
7 RPR 27 10	Tulvilta suojaus	08/95	3,0	7,2	7,2		
7 TA 111 10	Dar Es Salaamin teiden kunnostaminen	12/98	1,6	1,7	1,7		
7 TA 89 1	Bagamoya-tie (paitsi Italian kahdenvälisestä rahoittamat työt)	04/96	1,3	2,0	1,8		
<b>Tansania yhteensä</b>	<b>5</b>		<b>41,8</b>	<b>60,5</b>	<b>44,1</b>	<b>233,7</b>	<b>26 %</b>
<b>Yhteensä</b>	<b>30</b>		<b>421,7</b>	<b>519,3</b>	<b>411,0</b>	<b>1 060,8</b>	<b>49 %</b>
Tarkastuksen kattama osuus				13 %	13 %	27 %	
<b>6., 7. ja 8. EKR:n osalta yksilöidyt urakkasopimukset yhteensä</b>				<b>3 881,7</b>	<b>3 207,6</b>	<b>3 881,7</b>	

Lähde: Sopimukset ja komission tulostili 30.9.2002.

## KOMISSION VASTAUKSET

### YHTEENVETO

I. Komissio pitää myönteisenä tilintarkastustuomioistuimen analyysiä tietyissä urakkasopimuksissa todettujen ongelmien syistä ja siitä, miten vastaavien ongelmien ennaltaehkäisyä voidaan parantaa. Huomion kiinnittäminen riskialttiisiin alueisiin auttaa tunnistamaan ne kysymykset, joita on käsiteltävä laajasti. Komissio ei ole ainoa infrastruktuurihankkeiden rahoittaja AKT-maissa, ja muut rahoittajat ovat kohdanneet samanlaisia ongelmia.

Nämä ongelmat on otettu huomioon jo komission viime vuosina hyväksymissä menettelyissä, erityisesti vuonna 1996 julkaistuissa liikennealan suuntaviivoissa ja vuonna 2000 tehdyssä tarjouskilpailumenettelyjen tarkistuksessa. Komissio pyrkii nyt varmistamaan, että suunnittelua koskevat tutkimukset saatetaan päätökseen, ennen kuin tehdään päätös urakkasopimuksen rahoittamisesta, ja uskoo, että tämä helpottaa myös todettujen ongelmien käsittelyä.

II. Vuonna 1994 tehdyssä komission liikennealan ohjelmia koskevassa arvioinnissa todetaan, että kestävä tieverkoston rakentaminen edellyttää alakohtaista lähestymistapaa, ja tätä strategiaa on kehitetty yhteistyössä muiden rahoittajien, erityisesti jäsenvaltioiden ja Maailmanpankin kanssa.

Komissio on viime aikoina ottanut käyttöön parannettuja käytäntöjä rakennustöiden viivästymiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi. Koko suunnittelutyön loppuun saattaminen ennen urakkasopimuksen tekemistä ja suunnittelusta vastaavien konsulttien osallistuminen myös rakennustöiden valvontaan ovat lähestymistapoja, joilla vähennetään selvästi teknisten, taloudellisten ja johtamiseen liittyvien ongelmien syntymistä. Vastaavasti komission virkamiehille on järjestetty alakohtaiseen politiikkaan ja hankkeiden hallintoihin liittyviä koulutusohjelmia 1990-luvun puolivälistä lähtien. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa esille tulleita kysymyksiä ymmärretään nyt selvästi paremmin.

On syytä korostaa AKT-maiden viranomaisten tärkeää tehtävää hankkeiden täytäntöönpanovaiheen johtamisessa ja infrastruktuurin ylläpitämiseksi tarvittavien asianmukaisten toimien varmistamisessa hankkeen päättymisen jälkeen. Komissio korostaa niiden erilaisten valtuuksien merkitystä, joita Lomé'n yleissopimuksissa ja Cotonoun sopimuksessa myönnetään paikallisviranomaisille. Joissakin tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa tapauksissa hankkeiden suunnittelussa havaitut puutteet johtuivat suoraan sellaisista tutkimuksista, joissa komissio ei ollut mukana. Tällaisia laajamittaisia hankkeita on kuitenkin vaikea suunnitella täydellisesti etukäteen, eikä kaikkia ongelmia voida ennakoida. Moitteettomaan hallintoihin kuuluu, että hanketta tarkistetaan tarvittaessa siten, että ongelmiin löydetään mahdollisimman kustannustehokas ratkaisu.

III. Teknisistä ja taloudellisista ongelmista huolimatta tarkastetut tiehankkeet ovat onnistuneet taloudellisesti ja helpottaneet pääsyä paikallisille markkinoille ja edistäneet alueellisen kaupan kasvua. Komission keskusyksiköiden tarkistettuja tehtäviä otetaan parhaillaan käyttöön, ja niiden avulla yksiköt voivat varmistaa, että parhaat käytännöt omaksutaan nopeasti eri maissa. Lisäksi henkilöstöä kierrätetään päätoimipaikan ja AKT-maissa olevien

lähetystöjen välillä. Myös lähetystöjen henkilöstömäärää lisätään jatkuvasti hajauttamisjärjestelyjen yhteydessä.

- IV. a) Konsulttien palkkaamiseen liittyviä komission menettelyjä tarkistettiin perusteellisesti vuonna 2000 laadun ja tehokkuuden parantamiseksi. Pääurakoitsijan (joka on yleensä hallitus) tehtävänä on ryhtyä tarvittaviin toimiin ammatillisten velvoitteiden laiminlyönnin yhteydessä.
- b) Komissio tarkastelee huolellisesti niitä tilintarkastustuomioistuimen luettelemia kysymyksiä, jotka liittyvät urakoitsijan pyyntöön muuttaa alkuperäistä sopimusta. Komissio pyrkii varmistamaan, että perustelujen dokumentoinnissa noudatetaan tarkasti olemassa olevia ohjeita, jotta niitä voidaan analysoida asianmukaisesti.
- c) Uudelleenorganisointia koskeva päätös tehtiin helmikuussa 2003, ja sitä pannaan parhaillaan täytäntöön.

### JOHDANTO

3. On syytä korostaa AKT-maiden viranomaisten tärkeää tehtävää hankkeiden täytäntöönpanovaiheen johtamisessa ja infrastruktuurin ylläpitämiseksi tarvittavien asianmukaisten toimien varmistamisessa hankkeen päättymisen jälkeen. Komissio korostaa niiden erilaisten valtuuksien merkitystä, joita Lomé'n yleissopimuksissa ja Cotonoun sopimuksessa myönnetään paikallisviranomaisille. Joissakin tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa tapauksissa hankkeiden suunnittelussa havaitut puutteet johtuivat suoraan sellaisista tutkimuksista, joissa komissio ei ollut mukana.

6. Komissio myöntää, että tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen avulla on pystytty tunnistamaan urakkasopimusten täytäntöönpanossa todetut tärkeimmät ongelmatyypit. Komissio toteaa, että tarkastuksessa ei tutkittu hankkeiden taloudellisia vaikutuksia.

### SOPIMUSTEN SISÄLLÖN JA TOTEUTUNEIDEN TÖIDEN VÄLISET SUURET EROT

8. Komissio pitää myönteisenä arviona ja saavutuksena sitä, että useimmissa tapauksissa työt oli suoritettu tyydyttävästi. Tarkastetut tiehankkeet olivat taloudellisesti onnistuneita, ja niiden avulla oli parannettu pääsyä paikallisille markkinoille ja lisätty alueellista kauppaa. Nämä hankkeet kuuluvat vuoden 1980 jälkipuoliskolta lähtien rahoitettuihin tiehankkeisiin, jotka koskevat yhteensä noin 30 000:ta kilometriä teitä, jotka ovat tuoneet merkittävää etua kyseisille valtioille ja alueille.

b) Komission mielestä Etiopiassa sijaitsevien Addis Abeba–Jima- ja Addis Abeba–Woldiya -teiden tekniset ja taloudelliset ongelmat on nyt pystytty rajaamaan.

c) Yaoundé–Ayos-tien antamista kokemuksista pyrittiin oppimaan mahdollisimman paljon, jotta niitä voitaisiin hyödyntää seuraavaksi toteutettavassa Bertoua–Garoua Boulaï -tietä koskevassa hankkeessa: hankkeen suunnittelussa otettiin huomioon ympäristötekijät, töiden toteuttamisen aikana mahdollisesti esiin tulevat ongelmat pyrittiin tunnistamaan ja ratkaisemaan ajoissa, ja hanketta paranneltiin täytäntöönpanon aikana. Zanzibarissa tukien maksaminen keskeytettiin joksikin aikaa, mutta tarkistetun hankkeen käynnistämistä suunnitellaan parhaillaan.

9. Kun kustannusten nousua aiotaan kompensoida vähentämällä tiettyjä töitä tai jättämällä tietyt työt tekemättä, on päätöksenteossa otettava huomioon vaihtoehtoisten ratkaisujen kustannukset ja hyödyt, eikä se sinänsä ole poikkeava tilanne.

10. b) Tietyissä hankkeissa tärkeimpänä syynä lisäkustannuksiin oli, että teknisiä laatuvaatimuksia nostettiin hankkeen täytäntöönpanovaiheessa.

*Laatikko 1, kohta 1.* Vaikka Addis Abeba–Modjo -tien ensimmäisen osuuden laajentamista varten suunnitellaankin parhaillaan uutta toteutettavuustutkimusta, se ei merkitse, että liikenteen määrä olisi aliarvioitu suunnitelmissa toteutuneiden töiden osalta. Rakennustöiden aikana suunnitelmiin tehdyt ja erityisesti kolmatta nousukaistaa koskevat muutokset ovat mahdollistaneet käytännössä katkeamattoman ja sujuvan liikenteen sillä nopeudella, jolle tie on suunniteltu. Uutta toteutettavuustutkimusta voitaisiin sen sijaan pitää ennakoivana suunnitteluna jatkuvasti kehittyvässä tilanteessa, sillä mitään tutkimuksen perusteella mahdollisesti suunniteltavista töistä ei panna täytäntöön vielä kahdeksaan tai kymmeneen vuoteen. Siihen mennessä tarkastettua hanketta on toteutettu jo reilusti yli kymmenen vuotta, ja tämän vuoksi sen tavoite on jo kokonaan saavutettu.

*Laatikko 1, kohta 2, ensimmäinen luettelukohta.* Kamerunilaisessa Kousserin kaupungissa suojausrakenteiden syvyys on liian pieni vain tietyissä kohdissa. Rakenteiden lujuudessa ei ole vielä todettu ongelmia.

*Laatikko 1, kohta 2, toinen luettelukohta.* Jamaikan kolmessa tiesopimuksessa rinteiden sortumavaaran kannalta täysin riskitön mahdollinen ratkaisu ei ollut kustannustehokas. Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa mainittu penkereisiin liittyvä ongelma rajoittui vain tietyille tieosuuksille. Ainoa vaihtoehtoinen ratkaisu oli vähentää kunnostettavia tieosuuksia. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan valittu, koska se olisi merkinnyt jatkuvia keskeytyksiä liikenteessä.

Jamaikan jätevesihankkeen jälkiarvioinnin päätelmissä todetaan, että molemmat viemärlaitokset ovat toistaiseksi toimineet varmasti ja että yli kolmen vuoden aikana toiminnassa on ollut vain muutamia häiriöitä.

Zanzibarin sataman osalta suunnitellaan parhaillaan tarkistetun hankkeen käynnistämistä.

11. Tilintarkastustuomioistuin pitää teiden kunnossapitoa tärkeimpänä tekijänä tieverkoston kestävyuden kannalta. Samaa päätelmää korostettiin myös komission vuosia 1993–1994 koskevassa liikennealan arvioinnissa. Arvioinnissa todettiin myös, että kestävä teiden kunnossapidon vakiinnuttaminen valtioiden tasolla edellyttää siirtymistä hankekohtaisesta lähestymistavasta alakohtaiseen lähestymistapaan.

Yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa komissio julkaisi vuonna 1996 liikennealan käytännön suuntaviivoja käsittelevän asiakirjan *"Towards sustainable transport: a sectoral approach in practice"*. Suuntaviivoissa hahmotellaan komission strategia liikennealan ja erityisesti tiealan tukemiseksi sellaisissa maissa, joissa liikenneala on merkittävässä asemassa. Jäsenvaltioiden ja Maailmanpankin kanssa on kehitetty yhteistyössä koko alan kattava ohjelma monissa kumppanimaisissa, esimerkiksi Beninissä, Ghanassa, Senegalissa, Kamerunissa, Tšadissa, Etiopiassa, Keniassa, Tansaniassa, Ugandassa, Malawissa, Madagaskarissa, Mosambikissa ja Sambiassa.

Heinäkuussa 2000 annetussa komission tiedonannossa (KOM(2000) 422) Kestävä liikenteen edistäminen kehitetään alakohtaista lähestymistapaa määrittelemällä liikennettä koskevat periaatteet.

Tiedonannossa ja liikennealan suuntaviivoissa luotiin vakaa perusta yhdeksättä EKR:a varten laadituille liikennealan ohjelmasuunnittelua koskeville suuntaviivoille (Programming guidelines for the transport sector). Näissä suuntaviivoissa käsitellään tilintarkastustuomioistuimen esille tuomia teiden kunnossapitoon liittyviä kysymyksiä ja annetaan toimintaohjeet EU:n liikennealan toimintastrategian laatimiselle maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja maaohjelmissa.

Tämän vuoksi komissio asettaa etusijalle teiden kunnossapidon ja tiealan kestävyuden. Se aloitti vuonna 2002 liikennealaa koskevien toimien kokonaisvaltaisen arvioinnin. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota tilintarkastustuomioistuimen esille tuomiin seikkoihin ja annetaan arvokasta palautetta, jonka avulla voidaan parantaa alakohtaista lähestymistapaa.

12. Komissio ja monet muut rahoittajat ovat tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan akselipainojen valvonnasta ja tieturvallisuudesta. Liikennettä koskevan lainsäädännön noudattamisen valvominen on monimutkaista, koska siinä on mukana monia laitoksia ja viranomaisia, kuten liikennepoliisit, tielaitoksen tarkastajat ja paikalliset oikeusviranomaiset. Saharan eteläpuolisessa Afrikassa on lisäksi hyvin vähän esimerkkejä hyvien käytäntöjen soveltamisesta. Muilla aloilla on samankaltaisia ongelmia.

Etiopian hallitus alkaa vähitellen panna täytäntöön EU:n rahoittamissa tutkimuksissa esitettyjä suosituksia, jotka liittyvät akselipainon valvontaan ja liikennettä koskevan lainsäädännön ajantasaistamiseen.



AKT-maiden hallitusten politiikoissa tieturvallisuus ei ole kovin tärkeässä asemassa siitäkään huolimatta, että onnettomuudet aiheuttavat suuria taloudellisia kustannuksia ja että niillä on kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia. EU tukee Etiopian ja Lesothon hallituksia tieturvallisuutta koskevan tietoisuuden lisäämisessä ja onnettomuuksien vähentämisessä.

*Laatikko 2, kohta 1.* Kamerunin kunnossapitotoimien tavoitteet koskivat vain tärkeimpiä teitä eikä koko kansallista tieverkkoa, joka onkin todella laaja. Vaikka tilanne ei tältä osin ole vielä tyydyttävä, se on kuitenkin parantunut huomattavasti tierahaston perustamisen ja EKR:sta rahoitettavan PERFED II -ohjelman käynnistämisen jälkeen erityisesti paitsi hyödynnettävien resurssien ja pk-yritysten ja konsulttien valmiuksien myös saavutettujen tulosten osalta.

*Laatikko 2, kohta 2.* Ennen kuin ylipainoisiin ajoneuvoihin sovelletaan sakkoja, olisi sakotusta koskevat toimet sisällytettävä Etiopian nykyiseen tieliikennettä koskevaan lainsäädäntöön. Lokakuussa 2002 päättyneessä EKR:sta rahoitetussa tutkimuksessa esitettiin lainsäädäntöluonnos, joka on tarkoitus esittää parlamentille vuoden 2003 alussa.

Komissio myöntää, että pysäköintiä on valvottava turvallisuuteen tai rakenteiden lujuteen liittyvistä syistä. Ongelman ratkaisemiseksi parhaiten soveltuvasta teknisestä ratkaisusta (pysäköintialueiden rakentamisesta tai muista suunnitelmista) käydään keskustelua.

Addis Abeba–Jima -tien kunnossapito ei voitu tehdä urakoitsijan vastuulle annetuilla tieosuuksilla. Töiden odottamaton keskeyttäminen lähes kahdeksi vuodeksi häytti kansallisten resurssien avulla toteutettavaa kunnostusohjelmaa näillä tieosuuksilla. Tilannetta pyrittiin helpottamaan kunnostamalla hyvin tuloksin pahimmassa kunnossa olevia tieosuuksia edellisen kuivan kauden aikana (vuonna 2002).

*Laatikko 2, kohta 3.* Marraskuussa 2002 loppuun saatetussa Jamaikan jätevedenkäsittelyhanketta koskevassa jälkiarvioinnissa suositellaan toimintatapoja todettujen puutteiden korjaamiseksi. Niitä ovat asiakastukiohjelmaa koskevan tarkistetun suunnitelman laatiminen ja viemäriverisäiliöiden ja likakaivojen tarjoaminen. Yhteistyö Jamaikan kansallisen vesikomitean kanssa jatkuu edelleen hankkeen päättymisen jälkeen.

#### **SOPIMUSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANON TULOKSIIN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT**

13. Komissio on tietoinen suunnittelua koskevien tutkimusten merkityksestä ja niistä ongelmista, joita todennäköisesti ilmenee, mikäli suunnitelmat ovat puutteellisia.

Ongelma voidaan ratkaista osittain siten, että suunnittelua koskevia sopimuksia tehdessä painotetaan teknistä laatua. Tätä suuntausta on vahvistettu sen jälkeen, kun tarjouskilpailumenettelyjä muutettiin vuonna 2000.

14. Pääurakoitsijan — Lomé'n yleissopimuksen mukaisesti tämä on yleensä AKT-maan hallitus — tehtävänä on ryhtyä tarvittaviin toimiin ammatillisten velvoitteiden laiminlyönnin yhteydessä.

15. Vuodesta 2000 lähtien voimassa olleiden palvelusopimuksia koskevien tarjouskilpailumenettelyjen ansiosta tekniselle laadulle voidaan antaa yhä enemmän painoarvoa myös infrastruktuurihankkeita koskevissa valmistelemissä tutkimuksissa.

Komissio uskoo, että tutkimusten teknistä laatua voidaan parantaa määrittelemällä tutkimusten tekniset vaatimukset tarkemmin.

16. Tilintarkastustuomioistuimen toteamien ongelmien välttämiseksi AKT-maiden asiantuntijat tekevät poikkeuksetta yhteistyötä EU:n asiantuntijoiden kanssa tutkimuksissa ja muissa tekniseen apuun liittyvissä toimissa. Jopa 80 prosenttia urakkatyöhön vaadittavasta henkilötyökuukausien määrästä voidaan toteuttaa paikallisin resurssein. Samaa periaatetta sovelletaan urakkasopimuksiin. EU:n yritykset teettävät suuren osan työstä alihankintana paikallisilla yrityksillä. Paikalliset yritykset hyötyvät myös teknologian siirrosta.

17. Komissio lisää valmistelevien toimien laadunvalvontaa.

Erityisen monimutkaisissa, esimerkiksi vesivoimaloita koskevissa, hankkeissa tämä voidaan järjestää allekirjoittamalla erillinen sopimus sellaisten konsulttien kanssa, jotka eivät vastaa valmistelevista tutkimuksista.

*Laatikko 3, kohta 2.* Addis Abeba–Jima -tiehanketta koskevaa suunnitelmaa oli tarkistettava paitsi sen vuoksi, että tien kunto heikkeni odotettua nopeammin suunnittelutyön ja rakennustyön välisenä aikana, myös sen vuoksi, että saataisiin aikaan paremmin nykyisiin hankevaatimuksiin soveltuvia ratkaisuja. Voimakkaasti laajentuvien maa-ainesten korostunut merkitys edellytti asianmukaisia teknisiä ratkaisuja. Näin ollen sopimuksissa mainittuja määriä muutettiin, jotta ne vastaisivat lopullisia teknisiä ratkaisuja.

Addis Abeba–Woldiya -tiehankkeen suunnittelu toteutettiin Etiopian hallituksen johdolla ja rahoituksella. On mahdollista, että Etiopian tielaitos ei pystynyt tunnistamaan mahdollisia suunnitelmaan liittyviä ongelmia suunnittelutyön aikana. Komissio risitiintarkasti tiesuunnitelman kaiken varalta heti, kun kävi ilmi, että samantyyppisiä ongelmia voi ilmetä myös muissa EU:n rahoittamissa hankkeissa, esimerkiksi Addis Abeba–Jima -tiehankkeessa.

Awassan auditoriota koskevat tiedot ovat oikeita. Niistä käyvät ilmi pääurakoitsijan valmiuksiin liittyvät ongelmat. Opetusministeriön hallinnollisten valmiuksien lisäämiseksi erityisesti tarjouspyyntömenettelyissä on hyväksytty ja käynnistetty tukiohjelma (8. ACP. ET.021).

18. Komissio myöntää, että edellä mainitut seikat ovat ongelmallisia. Tarjouspyyntömenettelyihin ja urakoitsijan työn aloittamiseen tarvitaan väistämättä useita kuukausia. Useita kuukausia voi kuluu myös, ennen kuin työntekijät pääsevät kunnostamaan syrjäisimpiä tieosuuksia. Tämän vuoksi tutkimusten päättymisen ja tiettyjen tieosuuksien kunnostustöiden välillä voi kulua pari kolme vuotta. Koska liikenne Afrikan tärkeimmillä maanteilla on kasvanut nopeasti 1990-luvulla ja koska aiemmat liikennettä koskevat tiedot ovat puutteellisia, suunnittelijoiden on ollut hyvin vaikea ennakoida todellisia rakennustarpeita tällaisia ajanjaksoja varten. Tämän lisäksi säännöllisin väliajoin tapahtuvaa kunnossapittoa tarvitsevat tiet olivat monikerroksisia (soralajitteen päälle levitetty bitumi parissa kolmessa kerroksessa). Ne murtuivat vähitellen jatkuvasti kasvavan liikenteen alla.

Aina kun käytettävissä oleva rahoitus sen sallii, tiet suunnitellaan nykyisin kestävämpään suurempia akselipainoja ja ne rakennetaan valmiiksi sekoitetusta asfaltista (minkä vuoksi laatua voidaan valvoa huomattavasti paremmin, ja sen vuoksi myös suuria kunnostustöitä tarvitaan harvemmin).

19. Ks. 9 kohdassa esitetyt huomiot.

20. Infrastruktuuriin tehtäviin investointeihin tarvitaan paljon varoja. Erilaisia ratkaisuja sovelletaan tapauskohtaisesti esimerkiksi pienentämällä suunnitellun infrastruktuurin kokoa, mikä voi edelleenkin olla kustannustehokas ratkaisu. Lähitulevaisuudessa komissio tutkii, mitkä ratkaisut ovat EKR:a koskevan uuden varainhoitoasetuksen mukaisia.

Sopivien konsulttien palkkaukseen liittyvillä uusilla menettelyillä ja vaatimalla, että suunnitelmia koskevat tutkimukset on saatettava kokonaan päätökseen ennen rahoituspäätöksen tekemistä, sekä noudattamalla uuden varainhoitoasetuksen mukaisia aikarajoja pitäisi voida varmistaa, että tutkimukset ja urakasuunnitelmat ovat paremmin jäsennehtyjä ja että näin ollen kustannukset nousevat huomattavasti harvemmin suunniteltua suuremmiksi.

21. Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen toteamista ongelmista.

- a) Tässä esitetyt huomautukset liittyvät tarkastettuihin hankkeisiin. Puutteita ei olisi pitänyt olla, sillä tavallisesti valvonnasta vastaavan konsultin tehtävänä on valvoa tarkasti tällaisia asioita pääurakoitsijan puolesta.
- b) Ennen urakkasopimukseen kuuluvien toimien muuttamista tarkistetaan yleensä laajasti ja yksityiskohtaisesti muutosten aiheuttamat taloudelliset ja muut (myös aikatauluun liittyvät) vaikutukset. Komissio panee merkille tuomioistuimen huomautukset ja kehottaa asiasta vastaavia yksiköitä varmistamaan sääntöjen noudattamisen kaikissa tapauksissa.

- c) Komission nykyisiin palvelusopimuksiin sisältyy kaikki kyseisiä tarkistuksia varten tarvittavat yleiset määräykset, tai ne mahdollistavat tapauskohtaisten tarkoituksenmukaisten muutosten tekemisen erityisehtojen mukaisesti. Komissio valvoo tarkasti, että näitä ehtoja noudatetaan.

- d) Komission mielestä suurehkoista muutoksista, joilla on huomattavia taloudellisia tai muunlaisia seurauksia, pitäisi tehdä muodollinen lisäys sopimukseen. Tämän lisäksi rahoituksen lopullisesta (alustavasta) määrästä ja talousarviosta (yksityiskohtaisin luvuin ja kokonaisluvuin) olisi pidettävä kirjaa ja tiedot olisi pidettävä jatkuvasti ajan tasalla.

Komissio panee tilintarkastustuomioistuimen huomautukset merkille ja pyrkii varmistamaan, että näin tehdään aina.

- e) Merkittävät määrälliset muutokset voivat johtaa siihen, että täytäntöönpanoehdot eivät enää vastaa niitä, joiden perusteella urakoitsija on tehnyt alkuperäisen tarjouksen. (On pantava merkille, että uusia hintoja koskevat sopimukset tehdään urakoitsijan ja pääurakoitsijan välillä.)
- f) Komissio panee tilintarkastustuomioistuimen huomautukset merkille ja muistuttaa asianomaisia yksiköitä tarpeesta tarkistaa, ovatko kyseiset muutokset perusteltuja.

22. Komissio myöntää, että on tärkeää löytää paras käytäntö tässä asiassa, ja se valmistelee parhaillaan lähetystöille esitettävää hinnoittelukaavan tarkistusta. Tämä on hyvä esimerkki päätoimipaikan yksiköiden tehtävästä sen jälkeen, kun toimia on siirretty lähetystöille käynnissä olevan hajauttamisprosessin yhteydessä.

23. Komissio on samaa mieltä siitä, että sopimuksia koskevien yleisten ehtojen 17 artiklassa mainittu aikataulu on tärkeä väline töiden edistymisen seurannassa, ja se olisi pitänyt olla saatavana kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa tapauksissa. Komissio aikoo varmistaa, että pääurakoitsijat noudattavat 17 artiklan määräyksiä.

24. Ks. valituksia käsittelevään 32 kohtaan liittyvät komission esittämät huomautukset.

Jima-tiehankeessa havaittiin selkeää edistymistä, sillä pääurakoitsija ryhtyi nopeasti toimiin urakoitsijan esittämien valitusten osalta.

- a) On suositeltavaa käsitellä valitukset sitä mukaa kuin niitä esitetään eikä kaikkia valituksia yhdessä hankkeen loppuvaiheessa. Komissio tutkii menettelyjä varmistaakseen, että mahdollisimman usein valitukset käsitellään heti, kun ne esitetään. Komissio ei ehkä pysty käsittelemään valituksia reaaliaikaisesti lähetystöissä tai päätoimipaikassa. Valituksen tekee urakoitsija, ja sen osapuolina ovat urakoitsija ja pääurakoitsija, ja tämän vuoksi komission on vaikea edetä asian käsittelyssä yksin.

- c) Hankkeen määräajan pidentämisestä aiheutuvia kustannuksia ei ole aina helppo arvioida juuri sillä hetkellä, kun pidentämisestä päätetään, mutta komissio etsii keinoja valmiuksien kehittämiseksi tässä asiassa.
- d) EKR:sta rahoitettaviin urakkasopimuksiin sovellettavien sovittelu- ja välimiesmenettelyä koskevien sääntöjen 5 artiklan mukaisesti kuka tahansa voi ennen välimiesmenettelykannetta pyytää komission väliintuloa ilman oikeudenkäyntiä tai riidan ratkaisemista sovittelumenettelyllä.

Komissiota ei velvoiteta käsittelemään sovittelumenettelyä koskevia pyyntöjä.

25. Tärkein mielessä pidettävä asia on, että jos ilmenee yllättäviä teknisiä ongelmia, niihin on löydettävä sopiva ratkaisu. Ratkaisu on löydettävä nopeasti (jotta urakoitsijan töiden keskeyttämisestä ei aiheutuisi kuluja), sillä tämä aiheuttaa hankkeelle lisäkustannuksia.

Lähetystön tehtävänä on arvioida, onko valittu ratkaisu urakan teknisten näkökohtien ja aikataulun kannalta kaikkein taloudellisin. Mikäli mahdollista, vuodesta 2001 alkaen kaikki tarvittavat tekniset ja taloudelliset tutkimukset on tehty (kentällä ja toimitoissa) ennen urakan rahoittamista. Tämä vähentää huomattavasti suuria yllättäviä ongelmia.

Kun tämän lisäksi suunnittelukonsultin tehtäväksi annetaan myös töiden valvonta, kalliita ja yllättäviä muutoksia tarvitsee tehdä huomattavasti harvemmin.

26. Monenlaisten erityisalojen henkilöstöä kierrätetään sekä päätoimipaikan ja lähetystöjen välillä että eri lähetystöjen välillä.

Hajauttamispolitiikalla, jota aletaan toteuttaa lähes kaikissa AKT-maissa vuodesta 2004 alkaen, on tärkeä merkitys tässä asiassa. Lisäksi parhailaan käyttöön otettavan päätoimipaikan organisaatiouudistuksen tarkoituksena on nimenomaan parantaa päätoimipaikan valmiuksia tehdä parhaita käytäntöjä tunnetuksi ja antaa teknistä apua.

27. Lähetystöissä suoritetaan kahdenlaista valvontaa: varainhoidon/kirjanpidon valvonta ja toiminnan valvonta. Ensin mainitussa, johon tässä kohdassa pääosin viitataan, käytetään apuna online-kirjanpitojärjestelmää tai sen manuaalista edeltäjää. Valvonta toteutetaan joko epäsuorasti valvojan ja hänen edustajansa toteuttamin valvontatoimin tai suoraan siten, että lähetystöjen operatiivinen henkilöstö osallistuu säännöllisesti tai tarpeen mukaan kokouksiin, vierailuihin, urakan vastaanottoon liittyviin tai muihin tapahtumiin.

28. Ulkosuhteista vastaavien yksiköiden uudistuksen ja tehtävien lähetystöille siirtämisen seurauksena komission käytettävissä olevan alakohtaisen asiantuntemuksen määrä kasvaa. Lisäksi komissio pyrkii jatkuvasti edistämään kerättyjen kokemusten jakamista yksiköiden välillä.

29. Komissio on samaa mieltä siitä, että muun muassa tilintarkastustuomioistuimen esille tuomat mittarit ja välineet ovat tärkeitä infrastruktuurihankkeiden arvioinnissa. Koulutusohjelmien avulla lähetystöjen henkilöstö tutustuu paremmin teknisiin käytäntöihin. Alakohtaiset asiantuntijat tutkivat Brysselissä erityisiä koulutustarpeita.

30. Lähetystöt ovat varmistaneet hankkeiden toiminnallisen seurannan, ja ne tekevät niin edelleenkin niissä lähetystöissä, joiden hallintoa ei ole hajautettu. Toimihenkilöitä on ollut yleensä vain yksi — insinööri, jonka kokemuksesta ja valmiuksista operatiiviset näkökohdat ovat olleet suurelta osin riippuvaisia. Tämä on näkynyt myös lähetystöjen henkilöstöpolitiikassa ja -vaatimuksissa. Tällaisessa tilanteessa hallinnointivälineet ovat liittyneet enimmäkseen poliittisiin ja muihin ei-teknisiin näkökohtiin.

Niissä lähetystöissä, joihin hallintoa on hajautettu, sekä niiden ja päätoimipaikan välillä kehitetään järjestelmällisiä välineitä kohteessa olevien toimihenkilöiden suorittamaa seurantaa ja raportointia varten. Standardoidut välineet ovat käytettävissä viimeistään vuoden 2003 lopussa.

Lähtöleveysuudessa tilanne muuttuu oleellisesti niissä lähetystöissä, joihin hallintoa on hajautettu. Hyväksyntäkierrökseen otetaan uuden varainhoitoasetuksen mukaisesti kaksi operatiivista toimihenkilöä (aloitteentekijä ja hyväksyjä) kahden rahoituksesta ja sopimuksista vastaavan toimihenkilön sekä lähetystön päällikön rinnalle. Näin ollen asian hyväksyntää on vaikea ennakoida, ja sen vuoksi olisi myös hyödytöntä keskustella asiasta epävirallisesti valvojan kanssa. Asiaa koskeva selkeä työsuunnitelma valmistuu vuoden 2003 loppuun mennessä.

Tämän vuoksi on hyvin todennäköistä, että ne toiminta-, yhteistyö-, seuranta- ja raportointisuunnitelmat ja -välineet, jotka myöhemmin hyväksytään, ovat vahvasti sitovia, sillä ne perustuvat uuden varainhoitoasetuksen säädöksiin.

31. Käytännön oppaassa on ohjeita konsulttitoimistojen palvelujen arvioinnista.

32. Valitus voi johtaa riita-asian syntymiseen, joskaan ei välttämättä. Valituksia ei kuitenkaan voida välttää, ja ne kuuluvat luonnostaan tällaisiin sopimuksiin (ks. EKR:sta rahoitettavia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin sovellettavien yleisten sopimusehtojen 21, 37, 38, 48 ja 55 artikla, joissa kaikissa todetaan urakoitsijalla olevan mahdollisuus esittää erilaisia valituksia). Se, että komission yksikkö on tietoinen vain osasta tehdyistä valituksista, osoittaa, että kaikki valitukset eivät johda riita-asiaan, josta ilmoitettaisiin komissiolle.

33. Hallinnointijärjestelmää parannetaan integroimalla OLAS-järjestelmä CRIS-järjestelmään.

34. Vaikka infrastruktuurihankkeiden valmistelu- ja täytäntöönpanovaiheessa on käytännössä aina hyödynnetty paikallisia henkilöresursseja huomattavasti, komissio lupaa kiinnittää huomiota siihen, että Lomén yleissopimuksen 275 artikla sisällytetään asianmukaisesti tuleviin rahoitussopimuksiin.

## PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

35. Tilintarkastustuomioistuin toi urakkasopimuksia koskevassa tarkastuksessa esille useita monimutkaisia ongelmia, joihin etsitään ratkaisuja (ei ainoastaan komissio vaan myös muut rahoittajat). Kyseiset hankkeet ovat kalliita, ja ne toteutetaan usein syrjäisillä alueilla ja erityisolioissa (perusmukavuuksien puute, vaikea maasto, aseelliset konfliktit jne.) sekä yhteistyössä sellaisten hallintoviranomaisten kanssa, jotka eivät ole tottuneet hallinnoimaan tämän mittaluokan hankkeita. Komissio jatkaa pyrkimystään asianmukaisten sopimuksellisten ja teknisten ratkaisujen kehittämiseksi.

Ratkaisuihin kuuluu jo nyt se, että kaikki tekniset suunnittelutyöt saatetaan loppuun (kentällä ja toimistoissa) ja yksityiskohtainen talousarvio laaditaan ennen kuin urakalle myönnetään rahoitusta, ja että suunnittelusta vastaavat konsultit vastaavat myös töiden valvonnasta. Jo näiden kahden vuonna 2001 käyttöön otetun vaatimuksen avulla voidaan vähentää huomattavasti tarvetta odottamattomiin teknisiin muutoksiin ja sen myötä myös lisäkustannuksiin.

36. Tilintarkastustuomioistuin myöntää, että kaikkia mahdollisia suurten urakoiden toteutukseen liittyviä ongelmia on vaikea ennakoita, etenkin, kun urakka koskee teiden rakentamista syrjäisillä alueilla. Komissio myöntää kuitenkin, että tähän asiaan ja etenkin tutkimuksia koskevien ehtojen selkeämpään määrittelyyn on kiinnitettävä enemmän huomiota.

37. Päätoimipaikan yksiköiden helmikuussa 2003 toteutetulla organisaatiouudistuksella, jossa otettiin huomioon hajauttamisprosessi, pyrittiin auttamaan päätoimipaikan henkilöstöä juuri siinä tehtävässä, jota tilintarkastustuomioistuin on sille suositellut. Lähetystöillä on tukenaan alakohtaisia yksiköitä. Erilliset yksiköt varmistavat päätoimipaikan alaisuuteen jäävien ohjelmien hallinnoinnin.

Komission hankkeiden seurantarjestelmää uudistettiin jo vuonna 2002. Järjestelmän pitäisi tuottaa säännöllisesti tietoa siitä, miten hyvin suurten hankkeiden tavoitteet saavutetaan.

Käytännön oppaassa on ohjeita konsulttitoimistojen palvelujen arvioinnista.

## Suositus 1

38. Konsulttien palkkaamiseen liittyviä komission menettelyjä tarkistettiin perusteellisesti vuonna 2000. Yhtenä tavoitteena oli varmistaa, että valittaisiin vain täysin päteviä konsulttitoimistoja ja että sillä tavoin tutkimusten laatu olisi täysin riittävä. Tämän pitäisi vähentää merkittävästi urakkasopimusten kustannusten nousua. Mikäli joissakin tapauksissa tarvitaan toista mielipidettä tutkimuksia koskevista raporteista, siihen liittyvät toimet voidaan rahoittaa EKR:sta.

Pääurakoitsijan (AKT-maissa yleensä maan hallitus) tehtävänä on ryhtyä tarvittaviin toimiin ammatillisten velvoitteiden laiminlyönnin yhteydessä. Komissio rohkaisee pääurakoitsijoita tekemään näin, mutta ne ryhtyvät siihen usein vastahakoisesti, sillä prosessi on pitkä, kallis ja vaikea.

Joissakin tapauksissa (esimerkiksi kun toteuttamispaikka on fyysisesti vaikeasti lähestyttävissä suunnittelua koskevan tutkimuksen aikana) 10 prosentin tarkkuutta voi olla vaikea saavuttaa.

## Suositus 2

39. Tämän suosituksen periaatteet noudattavat täysin nykyistä käytäntöä, ja komissio hyväksyy ne.

## Suositus 3

40. Komission nykyisenä käytäntönä on tarjota riittävät valtuudet täytäntöönpano-ongelmien ratkaisemiseksi töiden valvontaa varten annettavasta teknisestä avusta tehdyn sopimuksen nojalla. Tämä koskee sekä päivittäisiä täytäntöönpano-ongelmia että erityisiä tai poikkeuksellisia täytäntöönpano-ongelmia. Yleisten sopimusehtojen mukaisesti valvojalle annetaan riittävät valtuudet ongelmien arviointia ja ratkaisemista varten.

Komissio hyväksyy täysin tämän osan suosituksesta, ja siitä ilmoitetaan lähetystöille asianmukaisen seurannan varmistamiseksi.

## Suositus 4

41. Uudelleenorganisointia koskeva päätös tehtiin helmikuussa 2003, ja sitä pannaan parhailaan täytäntöön.

**Suositus 5**

42. Suositus on jo otettu huomioon infrastruktuurihanketta koskevassa komission valmistelu- ja seurantatyössä. Liitännäistoi-menpiteet ovat oleellinen osa EKR-komitealle päätöksentekoa varten esitettyä rahoitusehdotusta, ja ne liitetään myöhemmin AKT-maan kanssa allekirjoitettavaan rahoitussopimukseen. Eri-tyisesti liikennealalla komissio edellyttää, että kestävä kansallisen liikennepolitiikan pääpiirteet määritellään tarkoin ja että niistä

sovitaan AKT-maan ja komission välillä (ja useimmiten myös muiden tärkeiden kansainvälisten avunantajien kanssa).

**Suositus 6**

43. Yhdeksänteen EKR:oon sovellettavat yleiset ehdot ovat parhaillaan tarkistusvaiheessa, minkä jälkeen niistä sovitaan jäsenvaltioiden kanssa ja ne hyväksytään AKT-EU-ministerineuvostossa.