



Europeiska unionens officiella tidning

C 181

46. årgången
31 juli 2003

Svensk utgåva

Meddelanden och upplysningar

| <u>Informationsnummer</u> | Innehållsförteckning | Sida |
|---------------------------|---|-----------|
| | <i>I Meddelanden</i> | |
| | revisionsrätten | |
| 2003/C 181/01 | Särskild rapport nr 8/2003 om genomförandet av infrastrukturarbeten som finansieras av EUF, samt kommissionens svar | <u>1</u> |
| 2003/C 181/02 | Rättelser Rättelse till särskild rapport nr 4/2003 om landsbygdens utveckling: stöd till mindre gynnade områden samt kommissionens svar | <u>29</u> |

SV

I

(Meddelanden)

REVISIONSRÄTTEN

SÄRSKILD RAPPORT nr 8/2003

om genomförandet av infrastrukturarbeten som finansieras av EUF, samt kommissionens svar

(i enlighet med artikel 248.4 andra stycket i EG-fördraget)

(2003/C 181/01)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

| | Punkt | Sida |
|--|-------|------|
| SAMMANFATTNING | I-V | 4 |
| INLEDNING | 1-7 | 5 |
| Avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansieras av EUF | 1-4 | 5 |
| Revisionsrättens granskning | 5-7 | 6 |
| STORA SKILLNADER MELLAN AVTAL OCH RESULTAT | 8-12 | 7 |
| Kvalitet och kvantitet | 8-9 | 7 |
| Kostnad och tidsåtgång | 10 | 7 |
| Underhåll och kompletterande åtgärder | 11-12 | 8 |
| FAKTORER SOM PÅVERKAR RESULTATEN AV GENOMFÖRANDET AV AVTAL | 13-34 | 9 |
| Kvaliteten på undersökningarna | 13-20 | 9 |
| Alltför ytliga och bristfälligt kontrollerade undersökningar | 13-17 | 9 |
| Otillräcklig uppdatering av upprustningsbehoven | 18-19 | 10 |
| Budgetbegränsningarnas inverkan | 20 | 10 |
| Ändringar under genomförandet | 21-24 | 10 |
| Otillräcklig kontroll över de finansiella följderna av ändringar | 21 | 10 |
| Otillräcklig kontroll över prisförändringar | 22 | 11 |
| Motsättningar angående program för genomförande | 23 | 12 |
| Försenad och olämplig behandling av krav på ersättningar | 24 | 12 |
| Förvaltningsarrangemang | 25-34 | 13 |
| Delegationernas roll | 25-27 | 13 |
| De centrala avdelningarnas roll | 28-33 | 14 |
| Tekniskt bistånd | 34 | 15 |

| | <i>Punkt</i> | <i>Sida</i> |
|--|--------------|-------------|
| SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER | 35–43 | 15 |
| Övergripande bedömning | 35–37 | 15 |
| Rekommendationer för undersökningar och anbudsinfordringar | 38 | 16 |
| Rekommendationer beträffande ändringar under genomförandet | 39–40 | 16 |
| Rekommendationer beträffande förvaltningsarrangemangen | 41–43 | 17 |
| Bilaga I — Avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansierats genom sjätte, sjunde och åttonde EUF | | 18 |
| Bilaga II — Granskade avtal | | 20 |
| Kommissionens svar | | 22 |

FÖRKORTNINGAR OCH TERMINOLOGI**Förkortningar**

| | |
|---------------|---|
| AVS-länderna: | Länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet som undertecknat Lomékonventionen |
| EUF: | Europeiska utvecklingsfonden |

Terminologi

| | |
|---------------------------------|---|
| Upphandlande enhet: | Myndighet i AVS-landet som ingår avtal om upphandling. |
| Tillsynsman: | Myndighet eller annat ombud åt vilket den upphandlande enheten anförtror ansvaret för att leda och övervaka genomförandet av arbetet. |
| Företrädare för tillsynsmannen: | Konsult, konsultbyrå eller annat ombud till vilket tillsynsmannen delegerar en del av sitt ansvar för att leda och övervaka genomförandet av arbetet. |
| Förvaltningsbeslut: | Instruktion om att ändra de arbeten som avses i avtalet, ges av tillsynsmannen till entreprenören. |
| Allmänna villkor: | Beslut nr 3/90 från ministerrådet AVS-EEG, av den 29 mars 1990, antaget i form av fem bilagor: — allmänna bestämmelser om utarbetande och tilldelning av avtal som finansieras av EUF (bilaga I), — allmänna villkor för genomförande av avtal om bygg- och anläggningsarbeten (bilaga II), avtal om varor (bilaga III) och avtal om tjänster (bilaga IV) som finansieras av EUF, — regler om förliknings- och skiljedomsförfarandet för dessa avtal (bilaga V). |

SAMMANFATTNING

I. Uppbyggnad och upprustning av infrastrukturen – främst inom vägsektorn – utgör en viktig del i det utvecklingsamarbete som finansieras av Europeiska utvecklingsfonden. I slutet av 2002 motsvarade kommissionens utbetalningar för dessa arbeten 16 % av sjätte, sjunde och åttonde EUF och uppgick till nära 3,2 miljarder euro.

II. Revisionsrättens granskning hade som syfte att undersöka hur de infrastrukturarbeten som finansieras av EUF hade genomförts. Granskningen gällde i huvudsak 30 avtal som motsvarade 13 % av det totala antalet avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansieras av sjätte, sjunde och åttonde EUF, vilka valdes ut enligt olika riskkriterier och ingicks mellan 1987 och 2000 av sju AVS-länder. Avsikten med denna urvalsmetod var att man på ett tillfredsställande sätt skulle kunna analysera de problem som hade uppstått under genomförandet av arbetena för att kunna bistå vid avhjälpandet av dem. De flesta avtalen gällde uppbyggnad eller upprustning av vägar. De genomfördes i enlighet med de allmänna villkor som ministerrådet AVS-EEG fastställde i mars 1990 och som även tillämpas under Cotounouavtalet (punkterna 1–7).

III. De flesta granskade bygg- och anläggningsarbeten bidrog till genomförandet av nationella eller regionala sektorstrategier som stöds av biståndssamfundet. Bristerna och felaktigheterna i undersökningarna för utformning och genomförande var orsaken till många av de problem i samband med genomförandet som uppdagades, och avsaknaden av kvalitetskontroll av dessa undersökningar innebar att alltför många avtal grundades på delvis felaktiga eller orealistiska specifikationer. Till följd av detta gjordes ändringar under genomförandet, vilket påverkade arbetets omfattning, art och längd, liksom även kostnaderna för det (punkterna 13–20). I många fall varken beslutades eller formaliserades nödvändiga ändringar med önskvärd strikthet (punkt 21). Detta gjorde att det blev svårare att förebygga och begränsa tvisterna och kraven på ersättningar i samband med genomförandet (punkterna 23–24). Strategin att anlita tekniskt bistånd för att stärka förfarandena för genomförande var inte alltid anpassad till behoven (punkt 34). I vissa fall gjorde otillräcklig övervakning av skillnaderna mellan avtal och resultat det möjligt för entreprenören att fly sitt ansvar eller underlåta att iaktta de villkor som var resultatet av anbudsproceduren (punkterna 21–24). De förfaranden för genomförande som införts för att handha normala situationer visade sig vara otillräckliga i dylika fall (punkterna 25–33).

IV. De brister som konstaterades inom dessa olika områden påverkade i regel kostnaderna för arbetena i alltför hög grad och ibland också deras varaktighet (punkterna 8–12). Även om många av problemen i samband med genomförandet återkom i flera avtal och länder resulterade den samlade erfarenheten inte i att man byggde upp en sektoriell expertis som samtliga avtal som finansierades av EUF kunde ha dragit nytta av. Detta gjorde att stödet från kommissionens centrala avdelningar berövades en del av sitt mervärde (punkterna 26 och 28).

V. Europeiska unionen och AVS-länderna bör bättre övervaka genomförandet av avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansieras av EUF och, framför allt, minska de omfattande avvikelser som uppdagats mellan avtalen och resultatet av genomförandet av dem. I detta syfte är det önskvärt att kommissionen förstärker det stöd den erbjuder AVS-länderna i samband med utarbetandet av avtal och övervakningen av deras genomförande. I detta syfte bör kommissionen

- a) på ett mer bestämt sätt leda de undersökningar som tjänar som grund för ingående av avtal och införa en effektiv kvalitetskontroll på detta stadium, och också öka konsultbyråernas ansvarsskyldighet (punkt 38),
- b) fästa större uppmärksamhet vid motiveringen till ändringar till arbeten under genomförandet och konsekvenserna av sådana ändringar för kostnaderna och kvaliteten, liksom även betydelsen av att snabbt identifiera och behandla eventuella problem och krav på ersättningar som uppstår under genomförandet (punkterna 39 och 40),
- c) omorganisera sina avdelningar för att ge delegationerna och AVS-länderna stöd och sektoriell experthjälp på en nivå som överensstämmer med det förvaltningsansvar som den överlåtit på delegationerna (punkterna 41–43).

INLEDNING

Avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansieras av EUF

1. Uppbyggnad och upprustning av infrastrukturen utgör en viktig del i det utvecklingssamarbete som finansieras av EUF ⁽¹⁾. I slutet av 2002 låg kommissionens utbetalningar för dessa avtal på 3,2 miljarder euro och motsvarade 16 % av samtliga utbetalningar ur sjätte, sjunde och åttonde EUF (se *bilaga I*). Vägsektorn slukade största delen av dessa investeringar. Enligt de strategier som har tagits fram tillsammans med varje AVS-land för att genomföra Cotonouavtalet är infrastrukturen fortfarande en av de viktigaste sektorerna för ekonomiskt bistånd för många länder.

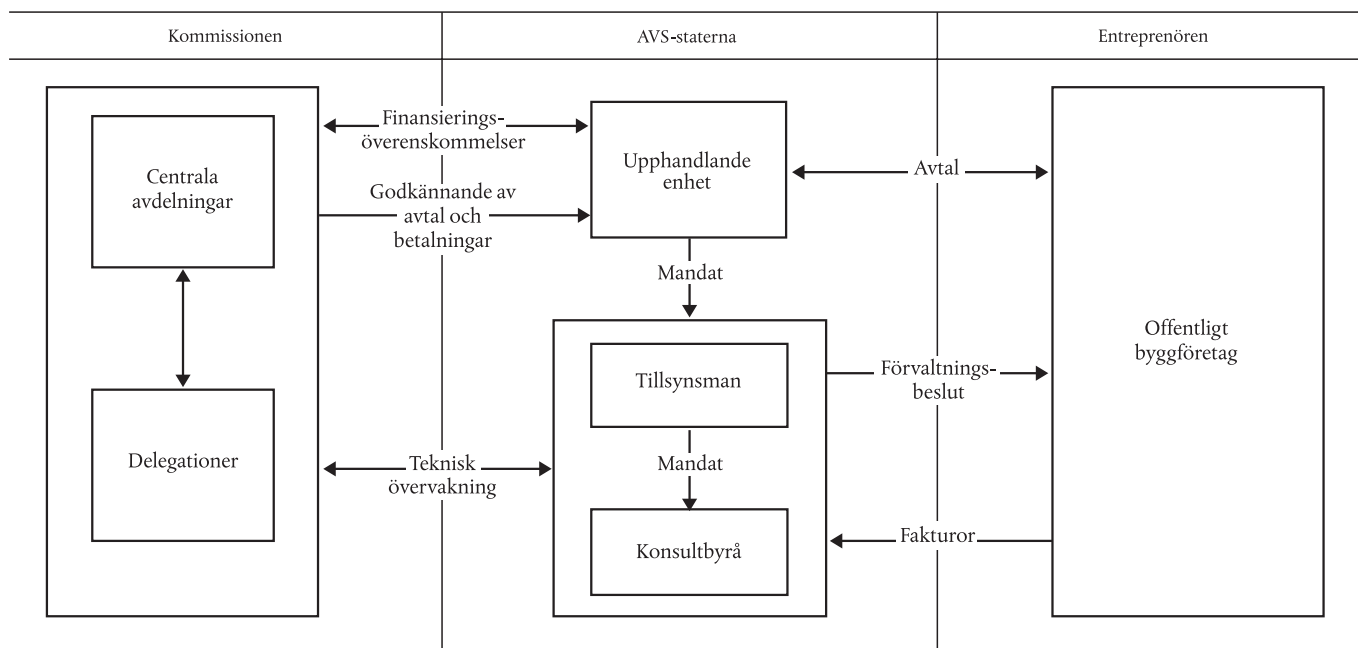
2. Projekten genomförs i huvudsak genom avtal om bygg- och anläggningsarbeten som företag i Europa eller AVS-länderna har tilldelats efter internationella anbudsförfaranden. Upphandlingen grundar sig på enhetspriserna för de kvantiteter och åtgärder som har beräknats i de undersökningar som har tjänat som underlag för anbudsinfördran. Enhetspriserna kan variera enligt bestämmelserna för prisförändringar i avtalet. Den kvantitet som faktureras räknas under genomförandet. Ändringar i fråga om kvantitet eller åtgärd kan ske under arbetets gång om så krävs för att det skall kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt. Men om

ändringarna blir alltför omfattande har entreprenören rätt att ifrågasätta de enhetspriser som man ursprungligen kom överens om, eftersom villkoren för genomförandet inte längre stämmer överens med upphandlingsvillkoren. Det är således helt naturligt att den slutliga kostnaden för arbetet skiljer sig från det ursprungliga priset i avtalet inom gränserna för en sund ekonomisk förvaltning.

3. Genom artikel 222 i fjärde Lomékonventionen anförtros AVS-länderna ansvaret för att leda och genomföra projekten. Den ger AVS-länderna och gemenskapen det gemensamma ansvaret för att dessa projekt genomförs på ett adekvat, snabbt och effektivt sätt och också för att övervaka och utvärdera resultatet av dem. Inom den ramen skall kommissionens delegat enligt artikel 317 i konventionen se till att projekten leds på ett korrekt sätt i ekonomiskt och tekniskt hänseende, regelbundet utvärdera dem och med jämna mellanrum försäkra sig om att de fortskrider enligt tidsplanen. Om tillsynsmannen fattar beslut som är nödvändiga för att avtalet mellan AVS-landets upphandlande enhet och den entreprenör som tilldelats avtalet skall kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt, är det kommissionen som skall bedöma om det är lämpligt att låta EUF stå för de ekonomiska följderna av dessa beslut när de innebär att det ursprungliga avtalspriset överskrider. I *tabell 1* anges detta allmänna förfarande

Tabell 1

Förfarande för genomförande av avtal om bygg- och anläggningsarbeten finansierade av EUF



Källa: Revisionsrätten.

⁽¹⁾ I slutet av 2002 var tre EUF under genomförande. Sjätte EUF följer tredje Lomékonventionen, sjunde och åttonde EUF följer fjärde Lomékonventionen. Nionde EUF skall följa genomförandet av Cotonouavtalet från och med 2003.

för genomförande enligt de allmänna villkor som utarbetades i mars 1990 ⁽¹⁾.

4. För genomförandet av avtalen om bygg- och anläggningsarbeten finansierar EUF:s infrastrukturprojekt också ett tekniskt bistånd för övervakningen av arbetet som mottagarländernas förvaltningar stödjer sig på när de utövar sitt ansvar som tillsynsman. Den budget som är anslagen för detta ändamål gör det i allmänhet möjligt att vid behov anlita experter som kan förklara specialiserade tekniska frågor för tillsynsmannen. De förvaltningar som fungerar som upphandlande enhet eller tillsynsman kan dessutom få stöd från olika projekt som finansieras av EUF för att stärka eller utveckla sin kapacitet i fråga om avtalsförvaltning eller teknisk förvaltning när det handlar om avtal, projekt eller stödsektorer. Genom att entreprenören tar fram ett genomförandeprogram och ser till att det genomförs på ett ändamålsenligt sätt samt bidrar till att lösa de problem som uppkommer under arbetets gång, spelar denne en viktig roll i det administrativa och tekniskt komplexa partnerskap som utmärker genomförandet.

Revisionsrättens granskning

5. Granskningen hade som syfte att bedöma om förfarandena för genomförandet av avtalen om bygg- och anläggningsarbeten som finansieras av EUF gör att det i möjligaste mån går att begränsa de skillnader som alltid finns (se punkt 2) mellan avtalen och genomförandet av dem. Dessa skillnader har granskats på fyra områden:

- a) Innehållet, det vill säga arbetenas art, omfattning och kvalitetsnivå.
- b) Tidsåtgången.
- c) Kostnaden.
- d) Åtgärder för underhåll och kompletterande åtgärder som har en direkt inverkan på arbetenas livslängd och den effektiva användningen av dem.

⁽¹⁾ I beslut 2/2002 från ministerrådet AVS-EG av den 7 oktober 2002 om genomförande av artiklarna 28, 29 och 30 i bilaga IV till Cotonouavtalet (EGT L 320, 23.11.2002) har de allmänna bestämmelserna angående utarbetandet och tilldelningen av avtal ändrats, och på motsvarande sätt har de allmänna villkoren från mars 1990 angående genomförande av avtalen och förliknings- och skiljedomsförfarandet ändrats.

6. Revisionsrättens bedömning grundar sig i huvudsak på granskningen av 30 avtal som har valts ut utifrån olika riskkriterier. Urvalet av länder och, inom varje land, urvalet av granskade avtal har i första hand gjorts så att man skall få en god geografisk och värdemässig täckning av de avtal som finansieras av EUF. Avtal som nyligen har avslutats eller befinner sig på ett framskridet stadium har prioriterats. Under urvalsförloppet har man tagit hänsyn till redan kända problem. Några avtal med låga belopp har också valts ut. Revisionsrätten förfogade således över ett tillräckligt stort material för att kunna identifiera och analysera de huvudsakliga problemen vid genomförandet. De 30 granskade avtalen hade ingåtts mellan 1987 och 2000 av sju mottagarländer, som i slutet av september 2002 hade bokförts för 521 miljoner euro, det vill säga 13 % av de 3 882 miljoner euro som vid samma tid registrerades för samtliga avtal om arbeten som finansieras av sjätte, sjunde och åttonde EUF. De sju utvalda länderna står för 27 % av samtliga avtal om arbeten som finansieras av sjätte, sjunde och åttonde EUF, och de granskade avtalen motsvarar 49 % av samtliga avtal för dessa sju länder (se *bilaga II*).

7. Granskningen inriktades på hur genomförandefasen av avtalen hade övervakats. Granskningsbesöken vid kommissionens centrala avdelningar kompletterades med besök på plats och granskningsbesök vid delegationerna, de nationella myndigheterna, entreprenörerna som utförde arbetet och de konsultbyråer som ansvarade för övervakningen av hur arbetet genomfördes på fältet ⁽²⁾. Granskningen syftade inte till att undersöka om valet av projekt var berättigat vad gäller deras nytta och inte heller besluten om tilldelning av avtal, eftersom den aspekten redan hade tagits upp i en tidigare rapport av revisionsrätten ⁽³⁾.

STORA SKILLNADER MELLAN AVTAL OCH RESULTAT

Kvalitet och kvantitet

8. De flesta granskade bygg- och anläggningsarbetena bidrog till genomförandet av nationella eller regionala sektorsstrategier som stöds av biståndssamfundet. Arbetena utfördes i allmänhet på ett tillfredsställande sätt. Emellertid uppdagades följande:

- a) Av de 30 granskade avtalen motsvarade tolv de ursprungliga tekniska målen.

⁽²⁾ När det gäller Madagaskar utfördes granskningar utifrån kommissionens handlingar som kompletterats med frågeformulär som förelagts delegationen.

⁽³⁾ Revisionsrättens årsrapport för budgetåret 1996, punkterna 12.11–12.80 (EGT C 348, 18.11.1997).

- b) I sex fall förändrades själva utformningen av arbetet väsentligt efter det att avtalen undertecknats. Vägarna mellan Addis Abeba och Jima och Addis Abeba och Woldiya som höll på att byggas i Etiopien och som befann sig i denna situation var fortfarande behäftade med tekniska och ekonomiska risker i september 2002.
- c) I tolv fall var det snarare fråga om nedskärningar av arbetenas kvantitet eller kvalitet, ibland båda delarna. Tre viktiga projekt ledde till arbeten av bristande kvalitet: vägen mellan Yaoundé och Ajos i Kamerun, hamnen i Zanzibar i Tanzania och vattenreningsstationen i Negril i Jamaica.

9. Kompensering av merkostnader genom nedskärning eller avveckling av vissa arbeten har inte i tillräckligt hög grad betraktats som en onormal situation som måste bli föremål för korrigerande åtgärder när det gäller projektets förvaltning eller finansiering. Dessa nedskärningar har en direkt inverkan på arbetenas kvalitet, till exempel när det gäller tjockleken på vägbeläggningen eller vägarnas underbyggnad. När den typen av ändringar genomförs är det extremt svårt att identifiera och uppskatta eventuella avvikelser mellan de ursprungliga målen och resultatet för varje enskilt avtal när det gäller kvalitet och kvantitet.

Kostnad och tidsåtgång

10. I tabell 2 visas, för de avtal som granskats, i vilken utsträckning kostnaden och tidsåtgången påverkats av ändringar av arbetena efter det att avtalet undertecknats.

- a) Avvikelserna i fråga om pris och tidsfrister var som mest begränsade när arbetena genomfördes i enlighet med specifikationerna, varvid de orsakades av nödvändiga och kontrollerade förbättringar (kolumn 1).
- b) Avvikelserna i fråga om pris och tidsfrister var som störst när det gjordes ändringar i själva utformningen av det arbete som skulle genomföras (kolumn 2).
- c) Även när genomförandet karaktäriserades av nedskärningar i fråga om kvantitet eller kvalitet, och ibland båda, var de ytterligare kostnaderna och förseningarna betydande, i synnerhet då de utgjorde en reduktion av erlagda prestationer (kolumn 3).

Tabell 2

Skillnad mellan ursprungliga avtal och genomförda arbeten för de granskade avtalen

| Huvudsakliga kännetecken för genomförandet | Planerat eller förbättrat genomförande | Väsentliga ändringar | | Granskat totalt |
|--|--|----------------------|--------------------------------------|-----------------|
| | | Ändrad utformning | Sänkning av kvantitet eller kvalitet | |
| | Kolumn 1 | Kolumn 2 | Kolumn 3 | |
| Antal avtal | 12 | 6 | 12 | 30 |
| | | | | (miljoner euro) |
| Ursprungligt pris | 138,1 | 112,3 | 171,2 | 422 |
| Prisökning | 18,1 | 52,8 | 32,5 | 103 |
| Pris per 30.9.2002 | 156,2 | 165,1 | 203,7 | 525 |
| | | | | (%) |
| Prisökning | 13 | 47 | 19 | 25 |
| Ökad tidsåtgång | 25 | 66 | 30 | 38 |

Källa: Avtal och variationer per den 30 september 2002 frånräknat utestående ersättningskrav.

Ruta 1

Skillnader mellan planerade och genomförda arbeten

1. De sex arbeten vilkas utformning har ändrats sedan avtalen undertecknades är vägarna mellan Addis Abeba och Modjo och Awassa och mellan Addis Abeba och Jima liksom skolbyggnaden i Awassa i Etiopien, saneringsarbetet i kvarteret Pikine i Senegal, riksväg 4 och slakterierna på landsbygden i Madagaskar.

— I Etiopien förlängdes tiden för byggande av vägen mellan Addis Abeba och Jima, som man tvingades ändra utformning på, från 36 till 73 månader, och priset har redan stigit med 61 %. Merparten av arbetet hade inte företagits i juni 2002 trots att avtalet ingicks i mars 1999.

— När det gäller projektet att bygga och utrusta de sju slakterierna på landsbygden i Madagaskar står byggnaderna fortfarande oavslutade och outnyttjade. Den nationella förvaltningen planerar att använda dem i något annat syfte eller överlåta dem till privata aktörer. När det gäller upprustningen av riksväg 4 har den nya utformningen på arbetena efter det att avtalet ingicks, förlängt den tid som avsatts till arbetet från 18 till 44 månader och priset har stigit med mer än 70 %.

2. De tolv avtal som snarare har blivit föremål för nedskärningar i fråga om kvantitet eller kvalitet är vägen mellan Yaoundé och Ayoos i Kamerun, de tre vägavtalen och vattenreningsstationerna i Jamaica, vägen mellan Diéma och Didiéni i Mali, vägarna mellan Guéoul Baralé, Nioro och Keur Ayib och mellan Senoba och Ziguinchor i Senegal, stadsvägarna i Mwanza och hamnen i Zanzibar i Tanzania samt flygplatserna på landsorten i Madagaskar.

— I Kamerun försämrades vägen mellan Yaoundé och Ayoos mycket snabbt efter att den hade tagits i bruk, i en sådan omfattning att den tvingades stänga trafiken för tunga fordon under 1995 och 1996. Detta misslyckande skall sättas i samband med underdimensioneringen av vägen och med att man under byggandet inte iakttog specifikationerna, som redan var mindre omfattande än det var planerat från början. När det gäller skyddandet av staden Kousseri är de arbeten som skall skydda vallarna inte tillräckligt djupa, vilket redan påverkar deras hållfasthet.

— I Jamaica var de vägar som hade upprustats alltför känsliga på grund av vägbankens bristande hållfasthet, vilket redan i maj 2001 ledde till att en del av vägen kollapsade och stängdes av i tre månader. Arbetenas livslängd och lönsamhet har dessutom allvarligt påverkats av att man har minskat vägbeläggningens tjocklek under genomförandet för att åstadkomma skenbara besparingar. När det gäller vattenreningen i Ocho Rios och framförallt i Negril godkändes till slut arbeten som var ofullständiga och bräckliga eller arbeten som inte kunde utnyttjas till fullo. Arbetena avslutades i mitten av 1999 efter tre år av förlängningar samtidigt som priset på avtalet hade stigit med 36 %.

— I Madagaskar ökade kostnaden för flygplatserna på landsbygden med mer än 40 %.

— I Senegal förkortades den vägsträcka som skulle upprustas mellan Guéoul och Baralé med hälften och vägsträckan mellan Senoba och Ziguinchor med 12 % efter det att avtalet undertecknats för att man skulle hålla budgeten efter det att undersökningarna hade uppdaterats.

— I Tanzania är pelarna som stöttar hammkajerna i Zanzibar utsatta för en korrodering som äventyrar hållfastheten på de genomförda arbetena. Detta tekniska misslyckande upptäcktes redan 1993, men har ännu inte blivit föremål för några tillfredsställande korrigerande åtgärder. När det gäller stadsvägarna i Mwanza minskades den underbyggnad som var planerad i kontraktet för att man skulle göra en besparing på 6 %, som hade använts till akuta reparationer och andra behov som ännu inte har angivits.

Underhåll och kompletterande åtgärder

11. Arbetenas livslängd är även beroende av det berörda AVS-landets förmåga att genomföra underhållsarbeten. I artikel 222 i Lomékonventionen betonas detta genom att AVS-länderna ges ansvaret för underhållet av de arbeten som finansieras av EUF. Största delen av de AVS-länder som besöktes hade genomfört de budgetmässiga, skattemässiga och institutionella reformer som krävdes för finansieringen, planeringen och underhållet av vägnätet, men de lyckades i allmänhet inte genomföra hela det årliga underhållsprogrammet. De underhållskrav som angavs i de granskade projekten var ofta orealistiska, framför allt för mindre projekt och de projekt som hänförde sig till decentraliserade myndigheter.

12. Nyttan av de arbeten som genomförts påverkades även av de åtgärder som fastställdes i finansieringsöverenskommelserna. I allmänhet lyckades de offentliga myndigheterna inte se till att allmänheten iakttog de maximala axellaster för vilka vägarbetena hade specificerats, vilket kraftigt minskade arbetenas livslängd. På området miljö och vägsäkerhet var åtgärder som vidtogs i samband med utformningen av de huvudsakliga arbetena, som till exempel för vägen mellan Bertoua och Garoua Boulai i Kamerun, effektivare än kompletterande åtgärder som påverkas av att de är i sekundär ställning vid genomförandet av projekt. När det gäller de granskade avtalen om vattenrening hade de offentliga myndigheterna inte lyckats införa den nödvändiga avgiftspolitik och en stor del av den berörda befolkningen var inte ansluten till systemet.

Ruta 2

Underhåll och kompletterande åtgärder

1. I Kamerun räckte inte de medel som hade avsatts till underhåll av vägar till att även omfatta det löpande underhållet och särskilt inte det återkommande underhållet av det utbredda vägnätet. Det är fortfarande oklart vad staden Kousseri hade för syften, budget och medel för underhållet av skyddet av vallarna. Genom att bredden på vägområdet har begränsats, en god balans mellan hastigheten i trafiken och respekten för den befintliga vägen har uppnåtts och genom att det har skapats parkeringsområden har miljöskyddet blivit effektivare och säkerheten förbättrats, eftersom dessa åtgärder redan ingick i själva utformningen av vägen mellan Bertoua och Garoua Boulai. Regeringens, delegationens och den upphandlande enhetens insatser för att se till att de maxtillåtna axellaster respekteras har gett resultat, men de undantag som transportörer av bränsle åtnjuter har fortfarande en negativ inverkan på vägarna.

2. I Etiopien konstaterade de befintliga vägningsstationerna att fordonen hade övervikt, men inga straffåtgärder vidtogs. Att det inte finns några områden avsedda för parkering har en negativ inverkan på vägsäkerheten och på arbetenas hållbarhet på de platser som vanligtvis används för parkering. Att man har dragit in det löpande underhållet av vägen mellan Addis Abeba och Jima efter tilldelningen av avtalet om upprustning 1999 påverkar dess skick eftersom upprustningsarbetet ännu inte har utförts.

3. I Jamaica har nyttan av arbetet med vattenreningen i Negril och Ocho Rios ifrågasatts på grund av det begränsade antalet konsumentanslutningar, av att man endast använde 25 % av installationernas kapacitet och på grund av att det inte fanns något lämpligt avgiftssystem.

4. I Mali kommer de ekonomiska medel som tilldelats det nyligen inrättade offentliga företag som skall ansvara för underhållet av vägarna inte att täcka behoven förrän år 2006. Ackumuleringen av utestående betalningar har lett till att det löpande underhållet inte har kunnat utföras under 2002. Genom de nyligen inrättade vägningsstationerna blev det tydligt hur frekventa och omfattande övervikterna är, men inga straffätgärder har ännu vidtagits.

5. I Senegal lyckades inte det oberoende kontor som sedan 2000 ansvarar för vägunderhållet ta hand om det löpande underhållet, och det har ännu inte kunnat införas ett rimligt program för återkommande underhåll. Myndigheterna har ännu inte vidtagit någon åtgärd för att begränsa axellasterna. Trots att de granskade vägarna har dimensionerats för laster på 13 ton per axel kan de reella lasterna uppgå till så mycket som 17 eller 20 ton per axel.

FAKTORER SOM PÅVERKAR RESULTATEN AV GENOMFÖRANDET AV AVTAL

Kvaliteten på undersökningarna

Alltför ytliga och bristfälligt kontrollerade undersökningar

13. Det skulle vara orealistiskt att förvänta sig att undersökningar kan förutse alla problem som kan uppstå vid genomförandet, eller att de kan göra det möjligt att på ett uttömmande sätt redogöra för vilka arbeten som skall genomföras, i synnerhet när dessa är beroende av omständigheterna på fältet, som endast framkommer vid genomförandet. Vid granskningen framkom emellertid att bristfälliga undersökningar i ett alltför stort antal fall var den avgörande orsaken till omfattande ändringar i det ursprungliga projektet eller till svårigheter i samband med genomförandet av arbetena. Brister uppdagades främst på följande områden:

- Analys och beaktande av markens fysiska egenskaper, i synnerhet när det är fråga om ler- eller sumpmark.
- Topografiska undersökningar.
- Beaktande av risken för översvämning när man skulle skulle fastställa vägnivån och planera dräneringar.
- Fastställande av nödvändigt arbete.
- Uppskattande av kvantiteter.
- Val av tekniker i förhållande till specifikationerna för stabilitet.

g) Beaktande av de mest effektiva eller ekonomiska tekniska lösningarna för att uppfylla specifikationerna i den lokala miljön.

h) Samstämmighet mellan specifikationerna och dem för andra projekt av samma slag eller gällande normer.

14. Genom en teknisk granskning har man kunnat fastställa att konsultbyråerna delvis var ansvariga för bristerna vid utformningen av flygplatserna på landsbygden i Madagaskar och på begäran av de nationella myndigheterna är denna fråga under utredning även för vägen mellan Senoba och Ziguinchor i Senegal. Denna frågeställning kunde med fördel även ha tagits upp när det gäller andra avtal, såsom vägen mellan Addis Abeba och Jima i Etiopien, som är dåligt konstruerad.

15. Delegationerna och de nationella myndigheterna påpekade att förfarandena för tilldelning av avtal om undersökningar för utformning inte var lämpade för sitt ändamål. När budgeten är otillräcklig leder dessa förfaranden alltför ofta till godkännande av anbud som i ekonomiskt hänseende är alltför lågt satta för genomförandet av tillräckligt detaljerade undersökningar. Dessutom leder avsaknaden av specifikationer i riktlinjerna angående den noggrannhetsnivå som undersökningarna skall uppnå till att konsulterna kan anpassa sina prestationer till avtalsbeloppet och på så sätt producera resultat av undermålig kvalitet.

16. Dålig kännedom om landet i fråga och otillräckliga uppgifter som insamlats på platsen har ofta varit orsaken till brister i utformningen. Artikel 279 i fjärde Lomékonventionen, där man uppmanar till att utnyttja experter från AVS-länderna tillsammans med experter från gemenskapen, bör vara till hjälp när man skall lösa denna typ av problem.

17. Eftersom det inte gjordes någon kvalitetskontroll på undersökningarna upptäcktes tekniska brister sällan innan arbetena genomfördes.

Ruta 3

Alltför ytliga eller bristfälligt kontrollerade undersökningar

1. I Kamerun blev man tvungen att börja om med de planimetriska beräkningarna och utformningen av avsnitt 3 på vägen mellan Bertoua och Garoua Bouläi under genomförandet på grund av att det förekom inkonsekvenser i undersökningen.

2. Enligt undersökningarna för vägen mellan Addis Abeba och Jima i Etiopien skulle hela vägsträckan upprustas i samma omfattning trots att en fullständig ombyggnad krävdes på sträckan mellan 10,6 km och 58 km. Man brydde sig inte om att det förekom instabil lera på platsen trots att detta var välkänt. Vägnivån var en meter för låg på en åtta kilometer lång sträcka genom en flodslätt. Rent allmänt ledde de fel som begåtts i vägdragningen till att de utformningar och kvantiteter som anbudsinfördran grundades på till stor del var felaktiga. För vägen mellan Addis Abeba och Woldiya brydde man sig inte heller om att marken var lerig och instabil. På grund av felberäkningar motsvarade den kvantitet av asfalt som specificerades i avtalet bara 37 % av de verkliga behoven. Ett stort antal geometriska uppgifter var felaktiga (tvärsnitt, tjocklek på den befintliga underbyggnaden, nivå på den färdiga vägen, mittlinjens position). Avtalet för föreläsningssalen i skolan i

Awassa grundades på ritningar och beräkningar som hade gjorts för ett liknande projekt på en annan plats, och därför stämde inte de kvantiteter av schaktning, grundläggningsarbete och murning som stod i specifikationerna med de faktiska behoven. För dessa tre projekt skulle många allvarliga fel i undersökningarna ha upptäckts vid en effektiv kvalitetskontroll. I synnerhet skulle inte frågan om lerig och instabil mark och kvantiteten vad gäller asfalt ha kunnat passera obemärkt.

3. I Jamaica nämndes aldrig dräneringsarbetet i undersökningarna och anbudsinfordran för avtalen om upprustning av vägar, vilket motsvarade 22 % av priset, liksom många andra nödvändiga arbeten som motsvarade 18 % av priset. När det gäller saneringsarbetet i Ocho Rios beräknade man i undersökningarna och anbudsinfordran att kvantiteten av nödvändiga bergsprängningar omfattade 4 000 m³, medan det egentligen var fråga om 40 000 m³. När det gäller vattenreningsprojektet i Negril var fältundersökningarna alltför summariska för att man skulle kunna värdera och ta hänsyn till den sumpartade marken. Dessa misstag och felaktigheter skulle inte ha kunnat undgå en effektiv kvalitetskontroll.

4. I Madagaskar skulle inte de grova felaktigheter och försummelser i kostnadsberäkningarna för flygplatserna på landsbygden ha kunnat undgå ens en minimal kvalitetskontroll.

5. I undersökningarna för vägen mellan Guéoul och Louga i Senegal specificerades det ett bindlager för underbyggnaden som inte kan åstadkomma den stabilitet som krävs. Den bästa lösningen tillbakavisades trots att det inte fanns någon teknisk grund för detta. I undersökningarna av vägen mellan Baralé och Saint-Louis planerade man inte att använda det förmånliga bindlager till underbyggnaden som fanns tillgängligt på plats. I stället användes ett bindlager som det är svårt att få tag i. I undersökningarna av vägen mellan Senoba och Ziguinchor underskred den planerade bredden på körbanan regional standard.

6. I Tanzania gjorde man inte någon markanalys i undersökningarna för hamnen i Zanzibar. Genom att man blev tvungen att beakta detta och också risken för korrodering under genomförandet fördubblades kostnaden. För två av de granskade vägprojekten gjordes ingen korrekt identifiering av de vatten- och elledningarna som hindrade arbetet i undersökningarna (vägen mellan Wazo Hill och Bagamoyo och stadsvägarna i Mwanza). När det gäller vägen till flygplatsen i Mwanza och vägen mellan Mwanza och Nianguge tvingades man höja de nivåer som hade fastställts i undersökningarna under genomförandet för att skydda vägarna mot vattnet från Victoriasjön under regnperioden.

Otillräcklig uppdatering av upprustningsbehoven

18. När det gäller upprustning av vägar försämras vägbeläggningen med tiden i högre eller lägre grad beroende på trafiken och vägens kondition. Denna situation förvärras av att de nationella förvaltningarna i allmänhet drar in underhållet av vägar som skall upprustas. Det förflyter emellertid lång tid mellan undersökningarna och det faktiska inledandet av arbetena, vilket visas av följande:

- a) En tidsförskjutning mellan undersökningarna och offentliggörandet av anbudsinfordran.
- b) En tidsförskjutning, i hälften av fallen, på över ett år mellan det att anbudsinfordran offentliggörs och avtalet undertecknas; för en väg i Mali förlöt tre år mellan den förberedande undersökningen för anbudsinfordran och det att avtalet ingicks.

- c) En tidsförskjutning på flera månader mellan det att avtalet ingås och det att det officiella genomförandet inleds.
- d) En tidsförskjutning på flera månader mellan inledningen av det officiella genomförandet och det att entreprenören mobiliserar sina tekniska resurser.

19. Därför blev man tvungen att uppdatera kvantiteterna och ibland även arten på de arbeten som specificerades i avtalen, i allmänhet efter det att avtalen hade undertecknats. Förfarandet för genomförande av avtal tar inte tillräcklig hänsyn till detta faktum. Till exempel överlämnades ansvaret för förfarandena för uppdatering av behoven och den strikthet med vilken detta genomfördes samt uppskattningen och betalningen av de ytterligare kostnader som detta leder till åt de berörda myndigheterna (se punkt 9).

Budgetbegränsningarnas inverkan

20. Önskan att genomföra projekt inom ramen för beviljade budgetmedel, som beslutats av kommissionen på basis av uppskattningar, påverkar utarbetandet av specifikationer på grund av sammanblandningen av tekniska och budgetmässiga begränsningar vid utarbetandet av specifikationerna för det berörda arbetet. De komplexa arrangemangen för finansiering och beredning av projekt liksom avsaknaden av en kvalitetskontroll av undersökningarna uppmuntrar, när budgeten är begränsad, kommissionen till att minska specifikationerna, vilket är till nackdel för arbetets kvalitet. De konsulter och utanordnare som övervakade dem delar detta ansvar. Till exempel i Etiopien följde inte den upphandlande enheten och kommissionen rekommendationerna från den konsult som hade undersökt vägen mellan Addis Abeba och Modjo och som upprepade gånger hade angivit att de planerade upprustningsarbetena var otillräckliga. I de inledande undersökningarna för vägen mellan Senoba och Ziguinchor i Senegal underskattade man det schaktningsarbete som krävdes med cirka 8 % för att man skulle hålla sig inom den anslagna budgeten. För vägen mellan Yaoundé och Ayos i Kamerun minskade man specifikationerna i genomförandeundersökningen och anbudsinfordran för att hållas inom finansieringsramen.

Ändringar under genomförandet

Otillräcklig kontroll över de finansiella följderna av ändringar

21. I artikel 37 i de allmänna villkoren för avtal om arbeten som finansieras av EUF redogörs för det förfarande som skall iaktas för att man genom förvaltningsbeslut skall komma överens om eventuella ändringar som måste göras till planerade arbeten samt om priset för dessa ändringar. Dessa villkor motsvarar huvudsakligen bästa praxis vid förvaltning av avtal om bygg- och anläggningsarbeten. Tillämpningen av dessa bestämmelser är emellertid bristfällig i följande avseenden:

- a) På grund av svårigheter eller brist på snabbhet vid fastställande av kostnaderna för de ändringar som krävs utfärdas förvaltningsbeslut ofta alltför sent efter det att behovet till ändring identifierats.

- b) Den begärda ändringens återverkningar på det övriga arbetet, kontraktets varaktighet och, slutligen, avtalets totalkostnad, fastställs sällan.
- c) När en ändring begärs ger den ofta entreprenören en orsak att begära en förlängning av genomförandetiden. Tillsynsmannen ägnar ofta otillräcklig uppmärksamhet åt de finansiella konsekvenserna av sådana förlängningar som på grund av sin natur ger entreprenören rätt till finansiell kompensation. Dessa förlängningar orsakar även ytterligare kostnader som sammanhänger med att även avtalen om stöd vid övervakningen av arbeten förlängs.
- d) Många tillsynsmän upprätthöll ingen förteckning över beräknade enhetspriser, kvantiteter och den slutliga avtalskostnaden, som är av avgörande betydelse för en sund förvaltning av avtalet. De nöjde sig med att upprätta förteckningar över de förvaltningsbeslut som utfärdats. Detta tillvägagångssätt ger inte den analytiska bild som behövs. Om en ändring beror på en bristfällig uppskattning av de kvantiteter som anges i avtalet kan den dessutom genomföras utan förvaltningsbeslut.
- e) När ändringarna i enskilda eller ackumulerade poster överskrider en viss nivå har entreprenören rätt till ekonomisk kompensation, eftersom arbetena inte längre genomförs efter de förutsättningar som angavs i anbudsinfordran.
- f) När ändringarna är dyra och leder till att avtalspriset överskrids i betydande mån kommer många tillsynsmän och entreprenörer överens om att kompensera de ytterligare kostnaderna genom att skära ned på andra kvantiteter eller prestationer. Motiveringen till dessa nedskärningar, som är lika viktiga för avtalets ekonomi och kvaliteten på resultaten som öknings, kontrollerades inte i tillräcklig utsträckning.

Ruta 4

Otillräcklig kontroll över de finansiella följderna av ändringar

1. I Etiopien ledde de många ändringar som krävdes för vägen mellan Addis Abeba och Mojo och Awassa till att entreprenören kunde lämna in krav på ersättning för det merarbete som dessa medförde och för andra indirekta följder av ändringarna. Dessa olika aspekter togs inte i beaktande då ändringarna godkändes. När det gäller vägen mellan Addis Abeba och Jima hänvisade entreprenören till de många ändringarna för att även kunna höja enhetspriserna i avtalet.
2. I Jamaica fattades beslutet om att minska tjockleken på de upprustade vägarnas beläggning trots att man inte exakt kände till vilka besparingar som uppnåddes och vilka följder detta fick för arbetenas livslängd. För vattenreningsarbetet i Ocho Rios blev de betydande underskattningarna av kvantiteten och andra felaktigheter i avtalet föremål för korrigeringar, vilket ledde till flera rättstvister och kostsamma förlängningar.

3. När arbetet med vägen mellan Diéma och Didiéni i Mali kraftigt fördröjdes på grund av entreprenören, beviljade tillsynsmannen åtta månaders förlängning utan att den ursprungliga kostnaden i avtalet ändrades. Men när arbetet var slutfört lämnade entreprenören in ett krav på ersättning som täckte kostnaderna i samband med förlängningen av arbetet.

4. I Senegal beviljade tillsynsmannen en förlängning på fyra och en halv månad för genomförandet av ett förvaltningsbeslut som gällde vägen mellan Guéoul och Baralé utan att man hade kommit överens om de ekonomiska följderna av det. Under samma omständigheter beviljade denne en förlängning på tolv månader för vägen mellan Senoba och Ziguinchor. I det sista fallet vägrade delegationen att bevilja förlängning och att låta EUF finansiera de extra kostnader som förlängningen medförde.

5. När det gäller hamnen i Zanzibar i Tanzania fastställdes nya enhetspriser genom förhandlingar mellan företrädaren för tillsynsmannen och entreprenören, vilket ledde till att avtalspriset i stor utsträckning inte längre motsvarade det ursprungliga upphandlingspriset. För stadsvägarna i Mwanza godkände entreprenören förvaltningsbeslutet att skära ned på specifikationerna för underbyggnaderna, men uttryckte vissa formella förbehåll när det gällde hållbarheten på de arbeten som utfördes enligt de ändrade specifikationerna. När det gäller avtalet om skyddet av järnvägen mellan Dar Es Salaam och Kigoma begärde tillsynsmannen, när det mesta av arbetet hade avslutats i december 1996, ändringar som förlängde entreprenörens inblandning i projektet ända fram till oktober 1997. När avtalet skulle avslutas lämnade entreprenören in ett krav på ersättning eftersom denne inte hade kunnat använda sin utrustning medan begäran om ändringarna behandlades.

Otillräcklig kontroll över prisförändringar

22. Bestämmelserna om prisförändringar för avtal är svåra att tillämpa, eftersom de är dåligt anpassade till de faktiska omständigheterna för de arbeten som finansieras. Inom ett visst land kopieras de ofta från ett avtal till annat, utan att man utreder bästa praxis i andra länder. På grund av denna uppdelning kan bestämmelserna om ändringar variera mycket mellan avtal för arbeten av samma slag. I vissa avtal används formler och index, i andra används den faktiska, motiverade kostnaden. Kommissionen har inte utnyttjat de lärdomar som dragits av dessa problem för att förbättra och standardisera bestämmelserna om prisförändringar i samtliga avtal av samma slag.

Ruta 5

Otillräcklig kontroll över prisförändringar

1. När priset ändrades i avtalet för vägen mellan Bertoua och Garoua Boulai i Kamerun ingick inte kostnaden för asfalt som ändå är en väsentlig del i denna typ av arbeten. Till följd av en oförutsedd och exceptionell höjning av priset på asfalt under genomförandet lämnade entreprenören in en begäran om att avtalsklausulen om prisförändringar skulle ändras, något som avsågs av tillsynsmannen. Denna begäran motsvarade nära 11 % av ursprungspriset på avtalet och den lämnades in på nytt i slutet av arbetet i form av ett ersättningskrav. Som en följd av detta problem ändrades och specificerades klausulerna om prisförändringar i de vägavtal som var under genomförande i Kamerun. Detta exempel på hur man tillvaratar en erfarenhet förblir dock ett isolerat fall eftersom sättet att arbeta skiljer sig från land till land.

2. Eftersom klausulen om prisförändringar för de avtal om upprustning av vägar som granskats inte gick att tillämpa i praktiken i Jamaica, beviljades en fast prisändring som motsvarade 20,4 % av avtalsbeloppet av tillsynsmännen under arbetets genomförande. På grund av den alltför höga kostnad som beräknades för bränsle och asfalt jämfört med de verkliga kostnaderna blev denna ändring mycket fördelaktig för entreprenörerna.

3. I fallet med vägen mellan Wazo Hill och Bagamoyo i Tanzania ledde de olika tolkningarna av klausulen för prisförändringar för bränsle till tvister som gjordes upp i godo tack vare kommissionens medling. Beloppet på den överenskomna prisändringen ledde dock inte till någon ändring i avtalet.

Motsättningar angående program för genomförande

23. För fem av de granskade avtalen genomfördes arbetena utan något program för genomförande som godkänts av tillsynsmannen, antingen på grund av att de var för otydliga eller orealistiska eller på grund av oenighet om kravspecifikationerna. Denna situation strider mot artikel 17 i de allmänna villkoren för avtal och kan ge upphov till tvister om parterna inte tolkar avtalshandlingarna på samma sätt. Den förhindrar även en strikt styrning av entreprenörens framsteg i enlighet med planerna för genomförande. I samma artikel 17 anges inte hur detta problem kan lösas. I de särskilda villkoren tillfogas i allmänhet inga mer detaljerade uppgifter, vilket innebär att tillsynsmännen och delegationerna låter denna situation fortgå, till nackdel för en sund förvaltning av verksamheten.

Försenad och olämplig behandling av krav på ersättningar

24. I de allmänna villkoren för avtal om arbeten som finansieras av EUF fastställs förfaranden för behandling av ansökningar om ytterligare finansiering (artikel 55) och förlängningar av genomförandetiden (artikel 35) liksom även för behandling av tvister (artikel 68). Förfaranden för eventuell förlikning och skiljedom fastställs i en särskild förordning ⁽¹⁾ som är tillämplig för alla avtal som finansieras av EUF, i enlighet med artikel 307 i fjärde Lomékonventionen. Dessa olika bestämmelser syftar till att säkerställa en uppgörelse i godo av de olika typerna av krav på ersättningar så snart som möjligt efter de händelser som motiverar att de tillämpas. I *tabell 3* anges de huvudsakliga oreglerade kraven på ersättningar i slutet av september 2002 beträffande de granskade avtalen. Tillämpningen av avtalsbestämmelserna var bristfällig huvudsakligen av följande orsaker:

- Tillsynsmännen, deras tekniska bistånd, delegationerna och kommissionens centrala avdelningar skjuter ibland upp behandlingen av kraven på ersättningar till slutet av avtalet, för att behandla samtliga krav på samma gång.
- De resurser och den kunskap som krävs för att kontrollera kraven på ersättningar mobiliseras i allmänhet inte i tid, vilket leder till att de svarstider som fastställdes i förordningarna överskreds och att entreprenören fick initiativet.
- De finansiella konsekvenserna av förlängningar undersöktes inte samtidigt med ansökningen om förlängning.
- Kommissionens centrala avdelningar hade inte kapacitet att behandla de ansökningar om stöd vid avgörande av tvister som inlämnades.

Tabell 3

Huvudsakliga utestående ersättningskrav i september 2002 för de granskade avtalen

(miljoner euro)

| Avtal | Datum för ursprungligt ersättningskrav | Krävt belopp per den 30 september 2002 | % av ursprungligt avtal |
|---------------------------------------|--|--|-------------------------|
| Kamerun – vägen Bertoua–Garoua Boulai | 5.10.2001 | 7,4 | 13,4 % |
| Etiopien – vägen Addis Abeba–Awassa | 18.10.2000 | 22,1 | 56,0 % |
| Etiopien – vägen Addis Abeba–Jima | 4.10.2000 | 14,1 | 26,7 % |
| Mali – vägen Diéma–Didiéni | 10.5.1999 | 12,8 | 119,4 % |
| Totalt | | 56,4 | 30,7 % |

Källa: Ersättningskrav inlämnade av entreprenörerna.

⁽¹⁾ Processuella regler för förlikning och skiljedom avseende kontrakt finansierade av Europeiska utvecklingsfonden (Bilaga 5 till AVS-EEG ministerrådets beslut nr 3/90 av den 29 mars 1990).

Ruta 6

Försenad och olämplig behandling av krav på ersättningar

1. I Kamerun behandlades problemen med genomförandet i allmänhet på ett riktigt sätt och i god tid för alla inblandade parter, och därigenom kunde den tekniska, administrativa och ekonomiska förvaltningen av bygget beträffande vägen mellan Bertoua och Garoua Boulaï genomföras på ett effektivt sätt. Men de två allvarliga problemen (priset på asfalt och underhållsarbeten i egen regi) som tillsynsmannen och delegationen valde att behandla först vid den slutliga betalningen, motiverade i slutskedet betydande krav på ersättning.

2. I Etiopien har entreprenören lämnat in krav på ersättning för två av sina tre vägavtal som fortfarande väntar på att behandlas. Det största kravet på ersättning, som lämnades in i oktober 2000 och gäller vägen mellan Addis Abeba och Awassa, motsvarar mer än hälften av det ursprungliga avtalspriset, och flera andra ersättningskrav som ligger och väntar på behandling motsvarar totalt nära 70 %. Det största ersättningskravet för vägen mellan Addis Abeba och Jima grundar sig på att arbetena inställdes i juli 2000 och motsvarar mer än en fjärdedel av det ursprungliga avtalspriset.

3. När det gäller avtalen om vattenreningen i Negril och Ocho Rios i Jamaica ledde delegationens, tillsynsmannens och det tekniska biståndets för många att helt och fullt spela sin roll gentemot entreprenören, som inte heller hade fullgjort sina åtaganden på ett tillfredsställande sätt, till att antalet olösta frågor växte och till en stämning av misstro mellan parterna. Till slut lämnades 94 krav på ersättning in av entreprenören och 35 av tillsynsmannen. Till slut lyckades man nå en övergripande överenskommelse i godo.

4. I Mali lämnade entreprenören i maj 1999 in ett krav på ersättning för vägen mellan Diéma och Didieni som motsvarade 121 % av det ursprungliga avtalspriset. Kommissionen och tillsynsmannen behandlade inte problemet med den strikthet och snabbhet som skulle ha krävts. I augusti 1999 hade de således inte kommit längre än till en mycket ytlig bedömning av ersättningskravet, och i maj 2000 frågade den upphandlande enheten kommissionens centrala avdelningar om de kunde medla i ärendet. Men de experter som kommissionen kallade in tio månader senare hade fortfarande inte avslutat sina undersökningar i juni 2002. Denna långsamma handläggning försvagar den upphandlande enhetens ställning.

5. I Senegal har tre av de granskade avtalen blivit föremål för en tvist, och två av dem gick så långt som till skiljeförfarande. Skiljedomarna ledde till att priset för varje avtal höjdes med cirka en tredjedel. Den nationella myndigheten visade inte den strikthet och det engagemang som skulle ha krävts för att behandla dessa tvister. Eftersom även kommissionens system och det tekniska biståndet var bristfälligt kunde inte klienterna effektivt spela sin roll gentemot entreprenörerna som hade en välfungerande och erfaren juridisk avdelning till sitt förfogande.

6. Mer än tre år efter att den slutliga fakturan för avtalet om bevarandet av järnvägen mellan Dar Es Salaam och Kigoma i Tanzania hade utfärdats och attesterats av övervakaren hade kommissionen fortfarande inte beslutat huruvida EUF kunde ansvara för de krav på ersättningar som följde med fakturan. När det gäller stadsvägarna i Mwanza reagerade inte tillsynsmannen och delegationen på entreprenörens krav på ersättning inom den tidsfrist som hade fastställts i avtalet, vilket ledde till att entreprenören erhöll initiativet och utövade sin rätt att begära att avtalet skulle sägas upp samtidigt som han begärde ersättning.

Förvaltningsarrangemang**Delegationernas roll**

25. Delegationerna förmådde inte alltid fullgöra sina skyldigheter, huvudsakligen av följande orsaker:

- a) I vissa fall fanns det inte tillräckligt med personal för den noggranna övervakning som behövdes.
- b) Delegationerna koncentrerade sig på ökningarna av det belopp som skulle finansieras. De finansiella problemen återspeglade emellertid ofta problem som uppstått vid genomförandet, men i detta skede var det redan för sent att reagera.
- c) När en eller flera av de berörda parterna inte helt och hållet fullgjorde sina skyldigheter inom ramen för arrangemangen för förvaltning upptäcktes inte denna brist på lämplig nivå och hanterades inte heller med nödvändig strikthet.

26. Många tekniska och organisationella problem var identiska i flera länder, utan att de berörda delegationerna och nationella myndigheterna underrättades om de lösningar som deras motsvarigheter i andra länder hade utarbetat. Eftersom de centrala avdelningarna inte tillhandahöll något systematiskt stöd på detta område (se punkt 28), kunde delegationerna inte tillämpa artikel 287 i fjärde Lomékonventionen, som stadgar att man vid bedömningen av projekt skall ta hänsyn till erfarenhet från liknande verksamheter liksom även till resultaten av redan företagna undersökningar om liknande projekt eller åtgärdsprogram.

27. Delegationernas kontroller av betalningsorder var inte ämnade att uppdaga problem med anknytning till om ett arbete faktiskt hade utförts eller om de överensstämde med avtalen. I huvudsak kände man till dessa problem endast via de kontroller som genomförts av tillsynsmannen och dennes tekniska bistånd och de intyg som dessa översänder till delegationerna till stöd för ansökningar om betalning.

Ruta 7

Delegationernas roll

1. I Etiopien har delegationen sedan flera år haft två ingenjörer. Men de olika uppfattningar som myndigheterna och kommissionen har haft om förfarandena för förvaltning av avtal som finansieras av EUF, liksom omfattningen av de utformnings- och genomförandeproblem som uppstått när det gäller vägavtalen, hade fram till 2002 underskattats i delegationens och den nationella utanordnarens rapporter. När det gäller uppförandet av en skolbyggnad i Awassa slutade oförenligheten mellan det sätt att förvalta avtalet som utbildningsministeriet tillämpade och det sätt som kommissionen föredrog med en administrativ blockad från kommissionens sida vid tiden för den slutliga betalningen på bekostnad av det lilla företag som hade utfört arbetet. Delegationen godkände fakturor under arbetets gång utan att tänka på att den måste godkänna uppenbara ändringar i kvantitet som framkommit i olika situationer under arbetets gång.

2. I Jamaica hade inte delegationen tillgång till någon erfaren ingenjör som kunde övervaka infrastrukturprojekten förrän från och med januari 2001. Under det svåra genomförandet av de granskade projekten var tjänsten antingen vakant (1998) eller innehades av personer med kvalifikationer på andra områden.

3. I Madagaskar åtföljdes inte arbetet med slakterierna på landsbygden av besparingskäl av ett specialiserat tekniskt bistånd. Delegationen gjorde ingen kontroll på plats. En granskning visade att det arbete som utförts, cirka 38 % av det totala arbetet, var långt mindre än vad som uppgavs i de rapporter som skrevs under arbetet, och därigenom var de betalningar som gjorts och som motsvarade 60 % av avtalet, alltför stora. Den upphandlande enheten hamnade i en svår situation när det gällde att återkräva de belopp som felaktigt hade utbetalats, eftersom avtalet sades upp i september 2000 på grund av att arbetet inte hade utförts.

4. I Mali hade delegationen inte någon ingenjör som kunde övervaka infrastrukturprojekten till sitt förfogande förrän från och med 1998. Den stora arbetsbelastningen ledde till alltför sena reaktioner på de problem som uppstod. Som ett led i kommissionens decentralisering utökades den berörda enheten till tre personer i mitten av 2002.

5. I Senegal kunde inte delegationen säkerställa en noggrann övervakning av infrastrukturprojekten fram till september 2001. 1999 vägrade delegationen att följa ett viktigt förvaltningsbeslut för vägen mellan Senoba och Ziguinchor på grund av att det inte fanns någon expert som kunde uppskatta det berättigade i det, och den tog ingen aktiv del i de tvister som uppstod med de entreprenörer som genomförde de granskade avtalen. Delegationen utökades i början av 2002, som ett led i kommissionens decentralisering.

6. I Tanzania har delegationen endast haft en enda teknisk rådgivare sedan april 2001 som skall övervaka 20 infrastrukturprojekt som inbegriper cirka 40 avtal. I detta sammanhang har målet att "styra alla tekniska och ekonomiska aspekter av projektet" som den tekniska rådgivaren skall göra enligt sin arbetsbeskrivning, inte kunnat uppnås. När det gäller stadsvägarna i Mwanza överskred det utbetalda förskottet på 20 % till entreprenören summan för det inköp av material som man har rätt till, i strid mot artikel 46 i de allmänna villkoren i avtalet. Transportministeriets administrativa utgifter lades utan grund in i avtalet och återfakturerades av entreprenören med en marginal på 25 %.

De centrala avdelningarnas roll

28. De centrala avdelningarna i varje land och de avdelningar som stöder verksamheten är uppdelade i alltför små enheter och har inte fastställt till vilka avgörande aspekter de begränsade specialistresurserna på central nivå och vid delegationerna huvudsakligen borde ha koncentrerats. De bedömningar som görs i slutet av ett projekt kan skjutas upp i det oändliga i avvaktan på att vissa aspekter av projektet som är av sekundär betydelse skall slutföras. De erfarenheter som kan dras av de uppkomna problemen, de tekniska granskningarna och bedömnings- och styrningsrapporterna sammanställs inte och sprids inte till alla berörda förvaltningsansvariga. Delegationernas effektivitet begränsas således av att det saknas sektoriell expertis. Denna bör stå i överensstämmelse med kommissionens ambitioner och storlek och bör kunna utnyttjas av alla anställda i samtliga länder.

29. Bara byggandet av vägen mellan Bertoua och Garoua Boulai i Kamerun belyser flera viktiga punkter när det gäller en tillfredsställande utformning och genomförande av vägarbeten. Denna erfarenhet skulle kunna vara värdefull för många projekt av den här typen som finansieras av EUF eller ur EU:s budget, till exempel när det gäller följande:

- a) Mervärdet av att vid behov och i god tid göra återkommande tekniska granskningar och anlita specialiserad teknisk expertis som ett komplement till granskningsuppdraget, till exempel när det gäller körbanan, tvister, sammansättning av olika beläggningar.
- b) Nödvändigheten av att beräkna markens bärkraft när den utsätts för olika grader av vattenimpregnering.
- c) Den praktiska nyttan av att använda radar för att kontrollera tjockleken på underbyggnaden både i det inledande skedet och under arbetena, innan vägen beläggs.
- d) Vikten av att använda tekniker för genomförande eller kontroll som går att förena med de låga toleranserna vid specifikation av underbyggnadens tjocklek.
- e) Prisets och miljöpåverkans känslighet för tekniska eller vägmässiga parametrar som ibland försvinner i mängden av alla specifikationer, till exempel referenshastighet, vägområdets bredd, lutning eller avrinningshastighet som kräver att man anlägger betongdiken, höjd på vägen.

30. De riktlinjer och stödverktyg som de centrala avdelningarna tillhandahåller koncentrerar sig på beredningen och ingåendet av avtal, och därefter på det finansiella genomförandet av dem. De befattar sig inte i tillräcklig utsträckning med huruvida de genomförs på ett tillfredsställande sätt, vilket innebär att detta på ett så krävande och komplext område som infrastrukturprojekt föll på de enskilda delegationernas och ländernas ansvar och i alltför hög grad var beroende av de berörda anställdas erfarenhet och förmåga. Delegationerna har varken exakta uppgiftsbeskrivningar eller resultatavlor som skulle göra det möjligt för dem att optimera fördelningen av personalresurserna för övervakning av projekt. Den användbara praxis med icke-invändning mot förvaltningsbeslut som infördes empiriskt av vissa delegationer har inte integrerats i kommissionens förfaranden.

31. De centrala avdelningarna registrerar inte de problem som påträffas i samband med konsulterna och de företag som genomför de offentliga arbetena, vilket leder till att det är svårt att tillämpa bestämmelserna om uteslutande i de allmänna villkoren.

32. Den enhet som fungerar som kommissionens medlare i tvister har inte de personalresurser som krävs för att på ett effektivt sätt svara på den allt större mängden ansökningar beträffande avtal om arbeten. Den tillhandahåller stöd endast när det berörda AVS-landet begär en medlare. Fram till slutet av september 2002 hade den kännedom om endast ett av de fyra kraven på ersättning i tabell 3.

33. Det var inte möjligt att ur kommissionens system för redovisning och förvaltning exakt utreda situationen för de avtal om arbeten som finansieras av EUF.

- a) Ett stort antal avtal har uppdelats mellan flera poster utan att kontona identifieras eller möjlighet till konsolidering.
- b) Avtal om arbeten som finansieras av EUF inom ramen för programkostnadsberäkningar registreras inte.
- c) Föremålet för avtalet registreras inte alltid. Slaget av arbete och typen av infrastruktur registreras inte.
- d) Det ursprungligen bokförda beloppet är inte det totala avtalsbeloppet vid den tidpunkt då avtalet slutförs. Enligt utanordnarens skön omfattar det avsättningar, vilket innebär att det inte är möjligt att följa kostnaderna för ett avtal och analysera dessa med utgångspunkt i redovisningsuppgifter.
- e) Den beräknade slutliga kostnaden och krav på finansiell ersättning registreras inte.

Tekniskt bistånd

34. Arrangemangen för säkerställande av en sund ekonomisk förvaltning av de avtal som finansieras av EUF är ömtåliga på grund av de många aktörerna och det komplexa systemet för förvaltning och beslutsfattande. När det gäller enskilda länder var en strategi för utnyttjande av tekniskt bistånd som var anpassat till behoven, som till exempel i Kamerun, nödvändig för att EUF på ett effektivt sätt skulle kunna spela sin roll som klient i relation till de företag som genomförde arbetena. När kommissionen och de nationella myndigheterna inte själva har kunnat garantera en sund förvaltning av verksamheten eller komma överens om en omdömesgill förstärkning av de svaga länkarna i arrangemangen minskar effektiviteten och ändamålsenligheten för investeringarna i undersökningarna och biståndet till övervakningen, vilket var fallet i Etiopien. Trots att artikel 275 i Lomékonventionen fastställer att tekniskt bistånd skall göras tillgängligt endast på begäran av det berörda AVS-landet, krävs det även att bedömningen av åtgärdsprogram beaktar begränsningarna vad gäller de nationella personalresurserna och säkerställer att dessa utnyttjas optimalt. Finansieringsöverenskommelserna är inte tillräckligt detaljerade i detta hänseende.

Ruta 8

Tekniskt bistånd

1. I Kamerun ledde samverkan mellan delegationens ingenjör och samordningsenheten för de regionala vägprojekten, som var placerad vid den upphandlande enheten, till att man kunde säkerställa följande vad gäller vägen mellan Bertoua och Garoua Boulai: att förfarandet vid förvaltningsbeslut utan invändningar fungerar smidigt, att man reagerar på genomförandeproblem och utser experter i god tid, att den återkommande granskningen är effektiv, att det finns ett lämpligt försvar mot kraven från entreprenörens sida och slutligen att man har ett konstruktivt partnerskap med entreprenören. Dessutom tycks det som om den förvärvade erfarenheten kommer att tillvaratas vid framtida projekt i landet, och de kompletterande åtgärderna har övervakats noggrant.

2. I Etiopien fick det tekniska biståndet vid den upphandlande enheten ansvaret både för det övergripande arbetet att stärka kapaciteten och för förvaltningen av avtalen, vilket var föga realistiskt. Därför kunde det inte ta itu med de många problem som uppstod vid utformningen och genomförandet av avtalen som finansieras av EUF. Den upphandlande enhetens motsträvighet vad gäller kommissionens rätt att övervaka hur avtalen genomförs och dess förhållande av denna övervakning minskade kraftigt effektiviteten för kontrollorganen som skall bistå vid övervakningen av genomförandet av varje avtal, och också deras vilja att bli en integrerad del av förvaltningssystemet.

3. I Jamaica lyckades inte kommissionen, den upphandlande enheten och tillsynsmannen övervaka genomförandet av de granskade avtalen. När det gäller vägprojekten förstärktes inte det tekniska biståndets resurser när det gällde att behandla frågan om prisförändringar. När det gäller avtalen om vattenrening i Negril och Ocho Rios ledde bristerna i avtalsförvaltningen till att EUF:s kostnader för övervakningen ökade från en miljon euro till 4,1 miljon euro. Denna ökning på 300 % var ett avsteg från de interna reglerna där ökningarna för arbets- och tjänsteavtalen är begränsade till 50 % av det ursprungliga beloppet.

4. I Mali ingicks avtalet om bistånd vid övervakningen sju månader efter det att arbetena hade inletts för vägen mellan Diéma och Didiéni. Sedan avlöste fem olika chefskonsulter varandra. Kvaliteten på analyserna av entreprenörens krav på ersättning var ofta bristfällig.

5. I Senegal vidtog man inga åtgärder för att komma till rätta med de brister som konstaterats i övervakningsbiståndet för flera granskade avtal. När det gäller vägen mellan Mékhé och Saint-Louis samlades förseningarna på hög när det gällde den slutliga redovisningen, rapporter om framsteg och planering samt dokumentation av vilka bygginsatser som hade gjorts per dag. När tjänsteavtalet hade löpt ut gavs det inget tekniskt bistånd till övervakningen av de sista arbetena och inte heller till slutgranskningen. När det gäller vägen mellan Senoba och Ziguinchor avlöste tre uppdragsledare varandra, slutrapporten var ofullständig, skillnaderna mellan den kvantitet som var planerad och den som fakturerades förklarades inte och analysen av entreprenörens ersättningskrav var otillräcklig. När det gäller vägen mellan Guéoul och Louga visade det sig att analysen av entreprenörens ersättningskrav var oanvändbar, främst för att den inte innehöll några siffror.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Övergripande bedömning

35. I allmänhet bidrar de arbeten som finansieras av EUF på ett betydande och relevant sätt till de nationella strategierna för utveckling av infrastruktur. Emellertid avviker resultatet, kostnaderna och tidsåtgången alltför ofta på ett väsentligt sätt från de ursprungliga avtalsvillkoren. Trots att denna typ av avtal till sin natur är utsatta för variationer och oförutsedda händelser konstaterar revisionsrätten att förvaltningsarrangemangen för övervakning av att arbetena genomförs i överensstämmelse med avtalsvillkoren inte kunde garantera att den ekonomiska förvaltningen av verksamheten var sund i de fall där arbetenas utformning eller omfattning väsentligt ändrades (se punkterna 8–10).

36. Bristerna och felaktigheterna i undersökningarna beträffande utformning och genomförande var orsaken till många av de problem som uppdagades. Avsaknaden av kvalitetskontroll för dessa undersökningar innebär att alltför många avtal grundades på felaktiga eller orealistiska specifikationer (se punkterna 13–20). Alltför ofta tillämpade kommissionens centrala avdelningar och delegationer liksom de berörda nationella myndigheterna inte förfarandena för genomförande tillräckligt beslutsamt. Denna situation gjorde det möjligt för uppdragstagarna att fly sitt ansvar eller, när ändringarna var väsentliga, att ifrågasätta de priser som var resultatet av anbudsinfördrarna. De förfaranden för genomförande som införts för att handha normala situationer visade sig vara otillräckliga i dylika fall (se punkterna 21–25 och 32). Strategin för utnyttjande av tekniskt bistånd tillät inte alltid en förstärkning av de svaga länkarna i arrangemangen i enskilda länder (se punkt 34).

37. Många av de genomförandeproblem som påträffades upprepar sig från ett land till ett annat. Tyvärr är inte de centrala avdelningarna, liksom inte heller kopplingarna mellan dessa avdelningar och delegationerna, uppbyggda så att de kan tillhandahålla en sektoriell expertis som är till nytta för samtliga avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansieras av EUF, vilket fråntar kommissionens intervention en del av dess mervärde. De avgörande punkter på vilka övervakningen av projekt bör inriktas är inte tydligt definierade och denna övervakning är alltför koncentrerad på ett formellt beviljande av betalningar (se punkterna 26–30). De uppdragstagare vilkas prestationer är otillräckliga upptäcks inte och övervakas inte tillräckligt (se punkterna 14 och 31). Informationen och systemen för redovisning och förvaltning är inte anpassade till en noggrann övervakning av det tekniska och finansiella genomförandet av projekt (se punkt 33).

Rekommendationer för undersökningar och anbudsinfördringar

Rekommendation nr 1

38. Kvalitetskontrollen på undersökningarna bör förstärkas och konsultbyråerna bör hållas finansiellt ansvariga i fall av försumlighet i yrkesutövningen från de ras sida.

Kvalitetskontrollen av undersökningarna bör omfatta följande punkter:

- Definition av undersökningens exakthet, och kompletterande undersökningar som behövs före genomförandet.
- Hurvida den budget som tilldelats för undersökningarna och arbetena är tillräcklig, och deltagande av AVS-ländernas experter.
- Fel och utelämnade uppgifter och tillförlitlighet vad gäller mängdförteckningarna; en felmarginal på 10 % skulle kunna tolereras.
- Samstämmighet mellan undersökningar som hänför sig till ett och samma projekt.
- Bestämmelser om prisförändringar och preciseringar till de allmänna villkoren i särskilda bestämmelser, särskilt vad gäller hantering av tvister.

Konsultbyråernas ansvarsskyldighet grundar sig på en detaljerad överföring till kravspecifikationerna av artiklarna 14.5 och 17.3 i de allmänna villkoren för avtal om tjänster. Den detaljeringsnivå för undersökningar och inspektioner på fältet som anges i anbudshandlingarna bör kombineras med garantier vad gäller exaktheten för de kvantiteter och metoder som anges i anbudshandlingarna, vilket skulle hjälpa till att förhindra anbud med otillräcklig budget.

Rekommendationer beträffande ändringar under genomförandet

Rekommendation nr 2

39. Förvaltningsbesluten bör alltid omfatta en bedömning uttryckt i siffror av deras kvantitativa och finansiella verkningar. Ändringar som innebär att arbetets omfattning minskar eller att kvaliteten försämras bör förses med ett motiverat godkännande.

Kvantifieringen bör inte enbart omfatta de poster i beräkningarna som påverkas direkt, utan också övriga poster, liksom även hur lång tid arbetet beräknas ta i anspråk.

Nedskärningar bör inte automatiskt anses vara besparingar, i synnerhet om de görs för att möjliggöra godkännande av oväntade tilläggskostnader. Följande punkter bör utredas:

- Eventuella ändringar av prisstrukturen till entreprenörens fördel.
- Konsekvenserna för arbetets lönsamhet.
- Alternativa möjligheter att öka projektets budget.

Rekommendation nr 3

40. Tillsynsmännen bör omedelbart kalla in nödvändig expertis för att lösa problem med genomförandet. Praxis att skjuta upp behandlingen av krav på ersättningar tills avtalet slutförts bör slopas.

När problem med genomförandet tas upp skall tillsynsmannen utan dröjsmål inhämta de expertutlåtanden som behövs för att bedöma och avhjälpa problemen med auktoritet.

Alla krav på ersättningar eller meddelanden från entreprenören som kan komma att leda till ersättningskrav bör utgöra föremål för en uppföljning med utgångspunkt i fastställda tidsfrister för

- Mottagningsbevis och begäran om kvantifiering och detaljerad motivering från tillsynsmannen.
- Kvantifierade uppgifter och verifierande underlag från entreprenören.
- Tillsynsmannens godkännande eller nekande av godkännande på basis av expertutlåtande inom den fastställda tidsfristen.

Rekommendationer beträffande förvaltningsarrangemangen**Rekommendation nr 4**

41. Decentraliseringen av ansvar till delegationerna bör åtföljas av en omorganisering som gör det möjligt för de centrala avdelningarna att stödja delegationerna med sektoriell expertis.

I fråga om de centrala avdelningarnas organisation och uppgifter bör följande punkter beaktas:

- Slopande av den geografiska uppdelningen av centrala avdelningar till förmån för kunskapscenter som tjänar alla projekt av samma typ.
- En förstärkning av delegationernas grundläggande förvaltningsverktyg, identifiering av de avgörande punkter som förvaltningen bör koncentrera på, övervakning av de beräknade slutkostnaderna för avtalet, uppgiftsbeskrivningar, exempel på tolkningar av de allmänna villkoren, registrering av information som kan hjälpa kommissionen att utveckla sin sektoriella expertis.
- Genomförande av utvärderingar i slutet av projekttiden för alla större projekt så snart de till största delen har slutförts.

Följande information bör insamlas och spridas till delegationerna:

- Resultaten för det tekniska biståndet, konsultbyråerna liksom även de entreprenörer som tilldelas avtal om bygg- och anläggningsarbeten.
- Motsättningar angående tolkningen av de allmänna och särskilda villkoren för avtal, även om dessa lösts i godo på lokal nivå.
- Huvudsakliga problem som man stött på vid genomförandet och lösningarna på dessa.
- En strategi för utnyttjande av tekniskt bistånd, som bör bedömas vid tidpunkten för finansieringsförslaget.

Rekommendation nr 5

42. Ökad uppmärksamhet bör fästas vid kompletterande åtgärder som har en avgörande inverkan på arbetets lönsamhet och varaktighet.

Följande punkter bör beaktas i högre grad:

- Problemen med övervakning och upprätthållande av små projekt och projekt som är spridda över ett stort geografiskt område.
- Underhåll och kontroll av axellaster vad gäller vägar, policyn för avgifter och anslutningar vad gäller vattenrening.
- Möjligheterna till partnerskap med entreprenörerna genom att kombinera byggande och underhåll av vägar.

Rekommendation nr 6

43. De allmänna villkoren för genomförande av avtal om bygg- och anläggningsarbeten, som inte har ändrats sedan mars 1990, bör omprövas i ljuset av de erfarenheter som inhämtats.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas följande punkter:

- Förskottsbetalningar för att underlätta uppstartning av anläggningar bör vara kopplade till en formell uppföljning av denna uppstartning och ekonomiska sanktioner om uppstartningen inte sker inom den fastlagda tidsfristen.
- Sanktioner för förseningar kunde kombineras med en bonus för iakttagande eller underskridande av tidsfristerna.
- Avsaknaden av en överenskommelse om programmet för genomförande bör leda till konsekvenser.

Denna rapport har antagits av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 maj 2003.

För revisionsrätten

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Ordförande

BILAGA I

Avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansierats genom sjätte, sjunde och åttonde EUF

(miljoner euro)

| Land | Avtal som undersökts | Betalningar |
|-------------------------------|----------------------|---------------|
| Angola | 48,36 | 38,52 |
| Antigua och Barbuda | 4,64 | 4,64 |
| Bahamas | 6,97 | 6,97 |
| Barbados | 32,31 | 30,53 |
| Belize | 23,12 | 23,12 |
| Benin | 189,77 | 126,13 |
| Botswana | 23,61 | 23,36 |
| Burkina Faso | 212,89 | 139,66 |
| Burundi | 75,76 | 73,27 |
| Kamerun | 164,57 | 141,49 |
| Kap Verde | 28,84 | 27,90 |
| Komorererna | 22,99 | 22,93 |
| Kongo (Brazzaville) | 27,92 | 27,64 |
| Regionalt samarbete | 0,00 | 0,00 |
| Elfenbenskusten | 19,90 | 19,75 |
| Djibouti | 16,39 | 16,03 |
| Eritrea | 17,35 | 7,38 |
| Etiopien | 163,94 | 92,84 |
| Fidji | 14,48 | 14,48 |
| Gabon | 45,14 | 44,66 |
| Gambia | 6,20 | 6,20 |
| Ghana | 82,64 | 69,52 |
| Grenada | 0,43 | 0,43 |
| Guyana | 187,21 | 122,49 |
| Ekvatorialguinea | 7,81 | 6,29 |
| Guinea-Bissau | 44,40 | 28,81 |
| Guyana | 20,72 | 20,21 |
| Haiti | 56,33 | 34,00 |
| Jamaica | 63,78 | 61,65 |
| Kenya | 70,21 | 70,21 |
| Kiribati | 0,10 | 0,10 |
| Lesotho | 52,39 | 44,85 |
| Liberia | 3,00 | 2,74 |
| Madagaskar | 116,67 | 113,29 |
| Malawi | 145,80 | 128,55 |
| Mali | 171,12 | 117,21 |
| Mauritius | 41,04 | 36,34 |
| Mauretanien | 90,57 | 72,63 |
| Moçambique | 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 Nya Guinea | 53,35 | 53,30 |
| Demokratiska republiken Kongo | 43,85 | 39,24 |

| | (miljoner euro) | |
|---|------------------|------------------|
| Centralafrikanska republiken | 83,77 | 83,56 |
| Dominikanska republiken | 30,67 | 20,33 |
| Rwanda | 63,30 | 58,03 |
| Saint Kitts och Nevis | 7,92 | 7,91 |
| Saint Vincent och Grenadinerna | 7,09 | 7,09 |
| Saint Lucia | 2,61 | 2,61 |
| Salomonöarna | 2,89 | 2,89 |
| Samoa | 21,00 | 18,41 |
| São Tomé och Príncipe | 10,86 | 8,96 |
| Senegal | 147,05 | 117,87 |
| Seychellerna | 6,97 | 6,92 |
| Sierra Leone | 37,27 | 35,52 |
| Somalia | 3,49 | 3,31 |
| Sudan | 7,38 | 7,38 |
| Surinam | 12,90 | 12,79 |
| Swaziland | 23,74 | 23,68 |
| Tanzania | 233,71 | 211,60 |
| Tchad | 102,04 | 68,02 |
| Togo | 21,40 | 21,40 |
| Tonga | 6,43 | 6,20 |
| Trinidad och Tobago | 16,17 | 5,74 |
| Vanuatu | 3,99 | 3,93 |
| Zambia | 89,54 | 75,67 |
| Zimbabwe | 15,49 | 15,36 |
| Afrika, Västindien och Stilla havet totalt | 3 818,03 | 3 147,83 |
| Anguilla | 1,55 | 1,55 |
| Nedeländska antillerna | 3,24 | 3,24 |
| Aruba | 9,01 | 9,01 |
| Caymanöarna | 1,49 | 1,49 |
| Jungfruöarna | 2,47 | 2,47 |
| Mayotte | 9,01 | 8,98 |
| Montserrat | 4,20 | 4,20 |
| Nya Kaledonien | 10,07 | 9,18 |
| Franska Polynesien | 13,37 | 10,31 |
| Saint Pierre och Miquelon | 2,60 | 2,60 |
| Saint Helena | 1,39 | 1,39 |
| Turks- och Caicosöarna | 4,76 | 4,76 |
| Wallis- och Futunaöarna | 0,55 | 0,55 |
| Utomeuropeiska länder och territorier totalt | 63,72 | 59,72 |
| Undersökta avtal om arbeten totalt | 3 881,74 | 3 207,55 |
| EUF 6, 7 och 8 totalt | 23 598,14 | 20 610,88 |
| Andel av undersökta avtal om arbeten | 16 % | 16 % |

Källa: Kommissionens räkenskaper per den 30 september 2002, bearbetade för att gälla de regionala projekten i mottagarländerna. De avtal som granskats inom ramen för denna rapport gäller de länder som markerats med fetstil (se närmare i bilaga II).

BILAGA II

Granskade avtal

(miljoner euro)

| Redovisningsnummer | Beskrivning | Datum för upphandlingen | Ursprungligt avtalsbelopp förutom provisioner | Åtaganden per 30.9.2002 | Utbetalt belopp per 30.9.2002 | Totalt undersökta avtal om arbeten | % granskat |
|--|---|-------------------------|---|-------------------------|-------------------------------|------------------------------------|-------------|
| 5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1 | Vägen Yaoundé-Ayos | 05/91 | 62,4 | 66,2 | 66,2 | | |
| 6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12 à 15 7 CM 50 2, 50 3 | Vägen Bertoua-Garoua Boulay | 03/99 | 55,1 | 68,2 | 59,8 | | |
| 7 CM 43 7, 8 CM 11 3 | Skydd, vattenrening – staden Kousseri | 03/98 | 4,5 | 4,7 | 4,7 | | |
| 7 CM 43 5, 44 1 | Gatunätet – staden Kousseri | 06/97 | 2,3 | 2,4 | 2,4 | | |
| Deltotal Kamerun | 4 | | 124,3 | 141,6 | 133,1 | 164,6 | 86 % |
| 7 ET 93 1, 94 1 | Vägen Addis Abeba- Modjo-Awasa | 09/97 | 39,4 | 49,1 | 44,6 | | |
| 7 ET 99 01, 8 ET 3 3 | Vägen Addis Abeba- Jimma | 03/99 | 52,7 | 70,0 | 30,6 | | |
| 8 ET 4 1 | Vägen Addis Abeba- Woldyia Lot 2 | 11/00 | 35,9 | 38,3 | 12,2 | | |
| 7 ET 90 3 | Skolbyggnad – jordbruksskolan i Awassa | 10/99 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | | |
| Deltotal Etiopien | 4 | | 128,2 | 157,6 | 87,7 | 163,9 | 96 % |
| 7 JM 6 5, 8 JM 12 1 | Vägen Papine-Buff Bay | 03/99 | 6,2 | 8,6 | 8,4 | | |
| 7 JM 6 7, 8 JM 12 2 | Vägen Chovey-Highgate, Port Maria-Water Valley | 03/99 | 2,9 | 3,6 | 3,5 | | |
| 7 JM 6 8, 8 JM 12 3 | Vägen Highgate- Richmond, Highgate- Tavern Hill | 03/99 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | | |
| 7 JM 23 2 et 3, 24 1 et 2 | Vattenrening Negril och Ocho Rios | 05/94 | 26,4 | 32,0 | 29,7 | | |
| Deltotal Jamaica | 4 | | 38,1 | 47,0 | 44,5 | 63,8 | 74 % |
| 7 MAG 33 2 | Riksväg 4 och bro över Kamolandy | 02/96 | 14,1 | 25,2 | 25,2 | | |
| 6 MAG 69 13 | Slakterier på landsbygden | 12/97 | 1,8 | 1,8 | 0,8 | | |
| 6 MAG 85 5 | Flygplatser på landsbygden | 10/97 | 6,6 | 7,2 | 7,2 | | |
| Deltotal Madagaskar | 3 | | 22,4 | 34,2 | 33,2 | 116,7 | 29 % |
| 7 MLI 80 5, RPR 386 1 | Vägen Segou-Faramana | 05/96 | 11,4 | 13,1 | 12,1 | | |
| 7 MLI 80 3 | Grusväg Diéma-Didieni | 04/96 | 10,8 | 12,3 | 10,5 | | |
| 7 MLI 80 4 | Vägen Ouan-Sevare | 04/96 | 3,1 | 3,8 | 3,8 | | |
| 8 MLI 06 1 | Vägen Sévaré-Bandiagara | 11/99 | 5,0 | 5,8 | 5,8 | | |
| 6 MLI 27 59 | Vägen Miyou-Macina | 05/00 | 3,9 | 4,5 | 3,9 | | |
| Deltotal Mali | 5 | | 34,1 | 39,5 | 36,2 | 171,1 | 23 % |
| 7 SE 1 3 | Vägen Guéoul-Barale | 05/93 | 3,8 | 3,3 | 2,9 | | |
| 7 SE 1 4 | Vägen Meckhe-St Louis | 08/95 | 11,2 | 13,6 | 10,4 | | |
| 7 SE 1 5 | Vägen Nioro du Rip-Keur Ayib | 12/95 | 2,0 | 2,6 | 2,6 | | |

(miljoner euro)

| | | | | | | | |
|--|---|-------|--------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| 7 SE 1 6 | Vägen Senoba-Ziguinchor | 04/96 | 11,6 | 15,4 | 12,2 | | |
| 8 SE 31 1 | Vattenrening Pikine (St Louis) | 07/00 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | | |
| Deltotal Senegal | 5 | | 32,6 | 38,9 | 32,2 | 147,0 | 26 % |
| 5 TA 42, 6 TA 11 1 | Hamnen i Zanzibar (inleddes under 5:e EUF) | 12/87 | 13,5 | 23,9 | 23,9 | | |
| 8 TA 10 1 | Vägar i Mwanza | 10/00 | 22,5 | 25,7 | 9,6 | | |
| 7 RPR 27 10 | Skydd mot översvämningar | 08/95 | 3,0 | 7,2 | 7,2 | | |
| 7 TA 111 10 | Iståndsättning av vägar i Dar Es Salaam | 12/98 | 1,6 | 1,7 | 1,7 | | |
| 7 TA 89 1 | Bagamoya-vägen (förutom arbeten som finansierats bilateralt av Italien) | 04/96 | 1,3 | 2,0 | 1,8 | | |
| Deltotal Tanzania | 5 | | 41,8 | 60,5 | 44,1 | 233,7 | 26 % |
| Totalt | 30 | | 421,7 | 519,3 | 411,0 | 1 060,8 | 49 % |
| Granskningens omfattning | | | | 13 % | 13 % | 27 % | |
| Totalt granskade avtal inom ramen för EUF 6, 7, 8 | | | | 3 881,7 | 3 207,6 | 3 881,7 | |

Källa: Avtal och kommissionens inkomst- och utgiftsredovisning per den 30 september 2002.

KOMMISSIONENS SVAR**SAMMANFATTNING**

I. Kommissionen välkomnar revisionsrättens analys av orsakerna till att det uppstått problem i samband med vissa avtal om bygg- och anläggningsarbeten och påpekanden om vad som skulle kunna göras för att förbättra arbetet med att förebygga sådana problem. Genom fokuseringen på riskområden underlättas identifieringen av problem som måste angripas på bred front. Kommissionen är inte ensam om att finansiera infrastrukturprojekt i AVS-länderna, och andra givare har ställts inför liknande problem.

Genom de förfaranden som antagits på senare år, framför allt offentliggörandet 1996 av riktlinjer för transportsektorn och översynen år 2000 av upphandlingsförfarandena, har kommissionen redan börjat angripa dessa problem. Kommissionen försöker nu att se till att undersökningarna avseende utformningen slutförs innan det fattas beslut om finansiering av avtal om bygg- och anläggningsarbeten och förväntar sig att detta kommer att bidra ytterligare till att lösa de problem som identifierats.

II. Kommissionen drog i samband med sin utvärdering 1994 av programmen inom transportsektorn slutsatsen att det för att skapa hållbara vägnät krävs ett sektoriellt tillvägagångssätt, och denna strategi har utarbetats i samarbete med andra givare, framför allt medlemsstaterna och Världsbanken.

Kommissionen har under senare år infört förbättrade metoder för att ta itu med problem i samband med förseningar i byggarbeten. Sådana tillvägagångssätt som att slutföra allt arbete avseende utformningen innan kontrakt tilldelas och att låta de konsulter som arbetat med utformningen även övervaka arbetet har i hög grad bidragit till att minska förekomsten av teknik-, ekonomi- och förvaltningsrelaterade problem. Samtidigt har det anordnats utbildningsprogram i sektorsstrategier och projektförvaltning för kommissionstjänstemän sedan mitten av 1990-talet. Det finns nu mycket bättre insikter i de problem som tas upp i revisionsrättens granskning.

Den viktiga roll som AVS-ländernas myndigheter spelar när det gäller att förvalta projektens genomförandefas och se till att åtgärder vidtas för att underhålla infrastrukturen efter slutförandet bör framhållas. Kommissionen betonar vikten av de olika befogenheter som de lokala institutionerna ges genom Lomékonventionerna och Cotonouavtalet. I några av de fall som revisionsrätten tar upp har svagheter i projektutformningen direkt berott på undersökningar som kommissionen inte deltagit i. Planeringen på förhand av stora projekt av detta slag kan dock inte vara perfekt, och många problem kan inte förutses. Det är sund förvaltning att hantera behovet av att ändra ett projekt genom att identifiera den mest kostnadseffektiva lösningen.

III. Trots tekniska och ekonomiska problem har de vägprojekt som granskats varit en ekonomisk framgång, och de har förbättrat tillträdet till lokala marknader och ökat den regionala handeln. Enligt de ändrade funktioner för kommissionens centrala avdelningar som håller på att införas skall dessa se till att de olika länderna snabbt antar bästa praxis. Dessutom sker det en viss rotation mellan personalen vid de centrala avdelningarna och delegationerna i AVS-länderna. Antalet anställda vid delegatio-

nerna håller dessutom gradvis på att utökas i samband med den ökade delegeringen till delegationerna.

IV. a) Kommissionens förfaranden för anlåtande av konsulter var under 2000 föremål för en fullständig översyn, vilket torde komma att leda till höjd kvalitet och förbättrade resultat. Det ankommer på den upphandlande enheten (vanligtvis regeringen) att vidta nödvändiga åtgärder vid försumlighet i yrkesutövningen.

b) Kommissionen undersöker redan i dag noggrant de problem som revisionsrätten tar upp, om en entreprenör begär en ändring av det ursprungliga avtalet, och kommer att försöka se till att de befintliga riktlinjerna för dokumentering av orsakerna till analysen i fråga till fullo iakttas.

c) Den omorganisation som beslutades i februari 2003 håller för närvarande på att genomföras.

INLEDNING

3. Den viktiga roll som AVS-ländernas myndigheter spelar när det gäller att förvalta projektens genomförandefas och se till att åtgärder vidtas för att underhålla infrastrukturen efter slutförandet bör framhåvas. Kommissionen betonar vikten av de olika befogenheter som de lokala institutionerna ges genom Lomékonventionerna och Cotonouavtalet. I några av de fall som revisionsrätten tar upp har svagheter i projektutformningen direkt berott på undersökningar som kommissionen inte deltagit i.

6. Kommissionen erkänner att revisionsrättens kontroll gjort det möjligt att identifiera de främsta typerna av problem som aktualiseras vid genomförandet av avtal om bygg- och anläggningsarbeten men noterar att projektens ekonomiska verkan inte undersöktes i samband med granskningen.

ALLTFÖR STORA SKILLNADER MELLAN AVTAL OCH RESULTAT

8. Kommissionen anser det vara en positiv bedömning och en bedrift att arbetena i flertalet fall var av tillfredsställande standard. De granskade vägprojekten är en ekonomisk framgång, och de har förbättrat tillträdet till lokala marknader och ökat den regionala handeln. De sällar sig till raden av vägprojekt som finansierats sedan slutet av 1980-talet, sammanlagt ungefär 30 000 km, som varit de berörda länderna och regionerna till stor nytta.

b) Kommissionen anser att de tekniska och ekonomiska riskerna med vägarna Addis Abeba-Jima och Addis Abeba-Woldiya i Etiopien nu begränsats.

c) Stora ansträngningar har gjorts för att dra lärdom av arbetet med vägen Yaoundé-Ayos till gagn för vägprojektet Bertoua-Garoua Bouläi: genom miljöhänsyn vid projektutformningen, genom att i god tid identifiera och lösa problem under arbetets genomförande samt genom optimering av projekt under genomförande. På Zanzibar ställdes hjälpen in för en tid, men det finns nu planer på att sätta i gång ett ändrat projekt.

9. Beslut om att kompensera merkostnader genom att minska eller ställa in visst arbete måste fattas med hänsyn till kostnaderna för och nyttan av alternativa lösningar och utgör inte i sig någon onormal situation.

10. b) För några projekt berodde kostnadsökningarna främst på de högre specifikationer som faststälts under genomförandefasen.

Ruta 1 punkt 1. Det faktum att det planeras en ny genomförbarhetsstudie för en utvidgning av vägen Addis Abeba-Modjo innebär inte att de genomförda arbetena var underdimensionerade med hänsyn till trafiken. De ändringar i utformningen som infördes under byggandet, huvudsakligen den tredje krypfilen, har i hög grad bidragit till ett praktiskt taget obehindrat trafikflöde vid projekterad hastighet. Den nya genomförbarhetsstudien skulle i stället kunna betraktas som en planeringsåtgärd i rätt tid i en situation som ständigt utvecklas, eftersom eventuella arbeten till följd av studien inte kommer att genomföras förrän efter 8–10 år. Vid det laget kommer det undersökta projektet att vara långt inne i sitt andra årtionde och därför till fullo att ha uppfyllt sitt mål.

Ruta 1 punkt 2 första strecksatsen. Vallarna i staden Kousseri i Kamerun är otillräckligt djupa endast på vissa punkter. Fram till nu har det inte rapporterats några problem med hållfastheten.

Ruta 1 punkt 2 andra strecksatsen. När det gäller de tre vägavtalen på Jamaica fanns det en möjlig lösning utan risk för hållfastheten i sluttande avsnitt, men denna var inte kostnadseffektiv. Det problem med vägkanten som nämns i revisionsrättens rapport omfattade endast vissa vägsträckor. Den enda alternativa lösningen skulle ha varit att minska antalet kilometer. Detta var inte den lösning som valdes eftersom den skulle ha lett till ett permanent trafikavbrott.

När det gäller vattenreningsprojektet på Jamaica drogs i utvärderingen av projektet i efterhand slutsatsen att båda reningssystemen fungerade stabilt och konstaterades att det endast förekommit ett fåtal driftsavbrott under de tre år som systemen varit i drift.

När det gäller hamnen på Zanzibar finns det nu planer på att sätta i gång ett ändrat projekt.

11. Revisionsrätten anger mycket korrekt vägunderhållet som den viktigaste aspekten när det gäller vägnätets hållbarhet. Denna slutsats framhölls också i kommissionens utvärdering av transportsektorn från 1993–94. För att ett hållbart underhåll på nationell nivå skall kunna säkras rekommenderades vidare i utvärderingen en övergång från ett projektbaserat till ett sektoriellt angreppssätt.

Kommissionen offentliggjorde 1996 i samarbete med medlemsstaterna praktiska riktlinjer för transportsektorn "Mot en hållbar transportinfrastruktur – ett sektoriellt tillvägagångssätt i praktiken". Dessa riktlinjer ligger till grund för kommissionens strategi för att stödja transportsektorn, framför allt vägsektorn, i länder där transportsektorn är ett prioriterat område. I samarbete med medlemsstaterna och Världsbanken har det i många partnerländer, t.ex. Benin, Etiopien, Ghana, Kamerun, Kenya, Madagaskar, Malawi, Moçambique, Senegal, Tanzania, Tchad, Uganda och Zambia, utarbetats ett sektorsövergripande program.

I kommissionens meddelande nr 422 från juli 2000 "Främjande av hållbara transporter inom ramen för utvecklingssamarbetet" utvecklas det sektoriella tillvägagångssättet genom att det fastställs principer för transportsektorn.

Meddelandet och riktlinjerna för transportsektorn utgjorde en god grundval för de riktlinjer för programplanering för transportsektorn som utarbetades för nionde Europeiska utvecklingsfonden. I dessa riktlinjer tas de underhållsproblem upp som revisionsrätten uttryckt oro för och ges riktlinjer för fastställandet av EG:s svarsstrategi inom transportsektorn i landstrategidokument och nationella vägledande program.

Kommissionen prioriterar alltså frågan om vägunderhåll och vägsektorns hållbarhet och inledde 2002 en övergripande utvärdering av sina insatser i transportsektorn. I denna utvärdering kommer de problem som revisionsrätten tagit upp att behandlas och värdefull återkoppling att ges så att tillämpningen av det sektoriella angreppssättet kan förbättras.

12. Kommissionen och många andra givare delar revisionsrättens oro när det gäller kontrollen av axellaster och vägsäkerhet. Kontrollen av trafikbestämmelsernas efterlevnad är en invecklad uppgift, eftersom de delaktiga kontoren och institutionerna, t.ex. trafikpolis, väginspektörer och lokala domstolar, är många. Det finns dessutom få exempel på god praxis i Afrika söder om Sahara. Andra sektorer har liknande problem.

I Etiopien har regeringen börjat genomföra rekommendationerna från de av EG finansierade undersökningarna om kontroll av axellaster och uppdatering av trafikbestämmelserna.

Vägsäkerheten ges hög prioritet av AVS-ländernas regeringar trots de höga kostnader som olyckor orsakar ekonomin och deras negativa sociala verkningar. EG stöder Etiopiens och Lesothos regeringar i ansträngningarna att öka säkerhetsmedvetandet på vägarna och minska antalet olyckor.

Ruta 2 punkt 1. Målsättningarna för underhållsarbetena i Kamerun fastställdes med utgångspunkt i ett prioriterat vägnät och inte i det nationella vägnätet, som mycket riktigt är omfattande. Situationen på detta område har, även om den fortfarande inte är tillfredsställande, förbättrats avsevärt sedan vägfonden inrättades och det av EUF finansierade Perfed2-programmet inleddes, särskilt när det gäller de resurser som mobiliserats samt kapaciteten hos små och medelstora företag och konsulter, men också med tanke på de resultat som uppnåtts.

Ruta 2 punkt 2. Bestämmelser om tillämpning av böter för överlastade fordon i Etiopien bör införas i den befintliga vägtransportförordningen innan den börjar tillämpas. Genom en undersökning som finansierades genom EUF och slutfördes i oktober 2002 togs det fram utkast till lagstiftning som förväntas läggas fram för parlamentet i början av 2003.

Det bekräftas att det av säkerhetsskäl, eller med hänsyn till den strukturella stabiliteten, finns ett behov av att reglera parkeringen. Valet av den mest lämpliga tekniska lösningen på problemet (dvs. byggande av parkeringsplatser eller någon annan lösning) bör diskuteras.

På vägen Addis Abeba-Jima kunde underhåll inte utföras på de vägsträckor som överlämnats till en entreprenör. Arbetena fick oväntat ställas in under nästan två år, vilket på dessa sträckor påverkade programmet för underhåll med nationella medel. För att förbättra situationen utfördes under den senaste torkperioden (2002) underhållsarbeten med goda resultat på de avsnitt där den största försämringen skett.

Ruta 2 punkt 3. Beträffande Jamaica rekommenderas i den utvärdering i efterhand av vattenreningsprojektet som slutfördes i november 2002 åtgärder för att avhjälpa de brister som identifierats. Dessa åtgärder går ut på att en ändrad plan för ett kundhjälpprogram skall fastställas och att septiska tankar och kloakbrunnar skall tillhandahållas. Det pågår ett samarbete med den nationella vattenkommissionen i Jamaica, efter slutförandet av projektet.

FAKTORER SOM PÅVERKAR RESULTATEN AV GENOMFÖRANDET AV AVTAL

13. Kommissionen är medveten om betydelsen av undersökningarna avseende utformningen och om de svårigheter som kan uppstå om undersökningarna är bristfälliga.

En del av lösningen på detta är att se till att kontraktet för undersökningen avseende utformningen tilldelas på grundval framför allt av teknisk kvalitet, och detta har förstärkts sedan ändringarna i upphandlingsförfarandena infördes 2000.

14. Det ankommer på den upphandlande enheten – enligt Lomékonventionen vanligtvis AVS-landets regering – att vidta åtgärder vid försumlighet i yrkesutövningen.

15. Genom de befintliga förfarandena för tilldelning av kontrakt om tjänster som gäller sedan 2000 läggs större vikt vid teknisk kvalitet, även när det gäller förberedande undersökningar inför infrastrukturprojekt.

Kommissionen anser att en förbättring av den tekniska kvaliteten på undersökningarna kan uppnås genom ökad precision i uppdragsbeskrivningen.

16. För att de problem som revisionsrätten identifierat skall undvikas knyts experter från AVS-länderna alltid till undersökningar och annat tekniskt bistånd, tillsammans med experter från EU. Den lokala medverkan kan uppgå till så mycket som 80 % av de personmånader som krävs för det avtalade arbetet. Samma princip gäller kontrakt om bygg- och anläggningsarbeten. Företag i EU anlitar lokala företag som underentreprenörer för en ansevärd del av arbetet. De lokala företagen drar också nytta av tekniköverföringen.

17. Kommissionen håller på att öka kvalitetskontrollen av de förberedande undersökningarna.

Särskilt när det gäller sammansatta projekt såsom vattenkraftverk kan detta ordnas genom att det ingås skilda avtal med andra konsulter än de som är ansvariga för de förberedande undersökningarna.

Ruta 3 punkt 2. Ändringar i utformningen av vägprojektet Addis Abeba-Jima blev nödvändiga antingen på grund av att vägkvaliteten försämrades snabbare än förväntat mellan tidpunkten för utformningen och byggperioden eller för att genomföra lösningar som var mera lämpade med hänsyn till de faktiska projektkraven. På grund av det starkt expanderande jordmaterialet krävdes lämpliga tekniska lösningar. Kontraktsmängderna ändrades därför för att svara mot den tekniska lösning som till slut antogs.

Utformningen av vägprojektet Addis Abeba-Woldiya skedde under den etiopiska regeringens ansvar och med dess medel. Vid tidpunkten för utformningen är det möjligt att det etiopiska vägverket (ERA) ännu inte hade kapacitet att identifiera potentiella problem med utformningen. Kommissionen började till och med att för säkerhets skull dubbelkontrollera vägens utformning så snart som det stod klart att det kunde uppstå liknande problem i andra EG-finansierade projekt, t.ex. vägen Addis Abeba-Jima.

Uppgifterna om föreläsningssalen i Awassa är riktiga och tyder på kapacitetsproblem hos den upphandlande enheten. För att förbättra utbildningsministeriets administrativa förmåga, framför allt i samband med upphandlingsförfaranden, har ett stödprogram godkänts och inletts (8. AVS. ET.021).

18. Kommission medger att dessa faktorer utgör ett problem. Det tar oundvikligen flera månader att genomföra upphandlingsförfaranden och för entreprenören att förbereda arbetet. Det kan också ta flera månader innan arbetsstyrkan kan ta itu med de mest avlägsna vägvägnarna. Det kan därför ta mellan två och tre år från det att undersökningarna slutförts innan reparationsarbeten utförs på vissa vägstäckor. Den snabbt ökande trafikvolymen på de viktigaste vägarna i Afrika under 1990-talet och bristen på historiska trafikdata har gjort det mycket svårt för dem som arbetar med utformningen att förutse de verkliga byggbehoven under sådana perioder. Härtill kommer det faktum att flertalet vägar i behov av regelbundet underhåll bestod av flera lager (asfalt över blandat grus i två eller tre lager) som tenderade att brytas ned snabbt på grund av de allt större trafikvolymerna.

Närhelst medlen medger det utformas vägarna numera för att klara av större axellaster, och de byggs med förblandad asfalt (som möjliggör en mycket bättre kvalitetskontroll och således större tidsintervall mellan större underhållsinsatser).

19. Se kommentarerna under punkt 9.

20. Investeringar i infrastruktur kräver betydande medel. Olika lösningar tillämpas från fall till fall, t.ex. att begränsa storleken på den planerade infrastrukturen, vilket fortfarande kan ge en kostnadseffektiv lösning. Under den närmaste framtiden kommer kommissionen att undersöka vilka lösningar som anpassats till begränsningarna i den nya budgetförordningen för EUF.

Nya förfaranden för anlåtande av lämpliga konsulter, krav på att undersökningarna avseende projektutformningen slutförts innan finansieringsbeslut fattas och de tidsramar som införs genom den nya budgetförordningen borde säkerställa att undersökningarna och arbetsprogrammen blir bättre strukturerade och att kostnadsökningar därigenom blir betydligt mer ovanliga.

21. Kommissionen är medveten om de svårigheter som identifierats av revisionsrätten.

- a) Dessa iakttagelser bekräftas för de granskade projekten. Bristerna borde inte ha uppstått, eftersom det vanligtvis ankommer på den övervakande konsulten att noggrant kontrollera sådana angelägenheter på den upphandlande enhetens vägar.
- b) Innan en verksamhet som omfattas av ett avtal om bygg- och anläggningsarbeten ändras, brukar det vanligtvis genomföras en omfattande och detaljerad kontroll av alla finansiella och övriga följder av dessa ändringar (inbegripet följder för tidsplanen). Kommissionen noterar revisionsrättens kommentarer och kommer att påminna de berörda avdelningarna om att de skall se till att denna regel tillämpas i samtliga fall.

c) Kommissionens nuvarande avtal om tjänster innehåller alla nödvändiga allmänna bestämmelser eller medger genom de särskilda bestämmelserna lämpliga ändringar från fall till fall för att täcka sådana kontrollbehov. Kommissionen kommer att omsorgsfullt övervaka att de tillämpas.

d) Kommissionen anser att viktigare ändringar, med allvarliga ekonomiska eller andra verkningar, bör vara föremål för ett formellt tilläggsavtal och att en översikt över de slutliga (preliminära) mängderna och den slutliga (preliminära) budgeten (med detaljerade och allmänna siffror) bör utarbetas och regelbundet uppdateras.

Kommissionen noterar revisionsrättens kommentarer och kommer att försöka se till att så alltid är fallet.

e) Betydande ändringar när det gäller mängderna kan leda till andra genomförandevillkor än de på vilka entreprenören lämnat sitt anbud. (Det bör noteras att avtalet om nya priser är ett avtal mellan entreprenören och den upphandlande enheten.)

f) Kommissionen noterar revisionsrättens kommentarer och kommer att påminna de berörda avdelningarna om behovet av att pröva skälen till sådana ändringar.

22. Kommissionen erkänner behovet av att fastställa bästa praxis i denna fråga och håller på att utarbeta en ändring av prisreglerna, vilken kommer att läggas fram för delegationerna. Detta är ett bra exempel på den roll som de centrala avdelningarna tilldelats inom ramen för delegeringen av uppgifter till kommissionens delegationer.

23. Kommissionen instämmer i att en tidsplan för arbetet i enlighet med artikel 17 i de allmänna avtalsvillkoren är ett viktigt verktyg för uppföljningen av arbetet och borde ha funnits tillgänglig i alla de av revisionsrätten undersökta fallen. Kommissionen kommer att vidta åtgärder för att se till att denna bestämmelse i artikel 17 följs av de upphandlande enheterna.

24. Se kommissionens kommentarer till punkt 32, i frågan om krav på ersättning.

När det gäller Jima-projektet noterades betydande framsteg med en snabb uppföljning från den upphandlande enhetens sida av de krav på ersättning som inlämnats av entreprenören.

- a) Det är verkligen att föredra att behandlingen av kraven på ersättning sker allt eftersom dessa inges och inte skjuts upp till slutet av projektet. Kommissionen håller på att undersöka förfarandena för att se till att ersättningskrav i möjligaste mån behandlas så snart de uppstår. Det kan hända att kommissionen, vid delegationerna eller de centrala avdelningarna, inte kan behandla krav på ersättning ögonblickligen. Krav på ersättning inges av entreprenören gentemot den upphandlande enheten, vilket gör det svårt för kommissionen att ensam göra framsteg.

- c) Det är inte alltid möjligt att identifiera den finansiella kostnaden för förlängningar när de uppstår, men kommissionen kommer att söka efter sätt att utveckla förmågan på detta område.
- d) I enlighet med artikel 5 i Processuella regler för förlikning och skiljedom avseende kontrakt finansierade av Europeiska utvecklingsfonden får en part, innan skiljedom påkallas, begära en uppgörelse i godo med kommissionen eller lösande av tvisten genom medling.

Kommissionen har ingen skyldighet att bifalla en begäran om medling.

25. Det är viktigt att komma ihåg att det vid oförutsedda tekniska problem måste hittas en lämplig lösning. Det måste ske snabbt (om arbetet avstannar medför detta ytterligare kostnader för "stilleståndstid" hos entreprenören) och det uppstår ytterligare kostnader för projektet.

Delegationens roll är att avgöra huruvida den lösning som valts är den ekonomiskt optimala med avseende på tekniska aspekter och den resulterande tidsplanen för arbetet. Så långt som möjligt har alla nödvändiga tekniska och ekonomiska undersökningar (på fältet och på kontor) sedan 2001 utförts innan arbetet finansierats. Detta minskar märkbart risken för oförutsedda utgifter.

Med strategin att även överlåta övervakningen på plats åt den konsult som svarat för projektutformningen bör kostsamma oförutsedda ändringar i arbetet bli betydligt ovanligare.

26. Personalen roterar mellan de centrala avdelningarna och delegationerna samt mellan delegationerna och den täcker in olika expertområden.

Den strategi med delegering till delegationerna som kommer att tillämpas i de flesta AVS-länderna från och med 2004 har stor betydelse för denna fråga. Syftet med det nya organisationsschema som håller på att införas för de centrala avdelningarna är just att stärka deras roll när det gäller att öka kännedomen om bästa praxis och tillhandahålla tekniskt stöd.

27. Det utförs två typer av kontroller vid delegationerna: finansiella/redovisningsrelaterade och operativa kontroller. Den förstnämnda typen, den som denna punkt huvudsakligen avser, sker genom ett direktanslutet redovisningssystem eller dess manuell föregångare. De grundar sig indirekt på operativa kontroller som utförs av tillsynsmannen och dennes företrädare samt på att delegationens operativa personal direkt, regelbundet eller vid särskilda tillfällen deltar i möten, besök, godkännande av bygg- och anläggningsarbete eller andra evenemang.

28. I samband med reformen av generaldirektoratet för yttre förbindelser, genom bl.a. delegering av ansvar till delegationerna, håller den sektoriella expertis som står till kommissionens förfogande på att utökas. Dessutom strävar kommissionen hela tiden efter att öka spridningen av tidigare lärdomar inom organisationen.

29. Kommissionen instämmer i att bl.a. de parametrar och stödverktyg som identifierats av revisionsrätten har viss betydelse i den tekniska bedömningen av infrastrukturprojekt. Utbildningsprogrammen bidrar till att förbättra kunskaperna om tekniska metoder hos personalen på delegationerna. Sektorsspecialister i Bryssel håller på att fastställa specifika utbildningsbehov.

30. Delegationerna brukade se till att den nödvändiga operativa uppföljningen utfördes och fortsätter att göra detta vid delegationer till vilka någon delegering inte skett. Antalet handläggare var vanligen begränsat till en anställd – en ingenjör vars erfarenhet och förmåga i stort sett var avgörande för de operativa aspekterna. Detta brukade svara mot de gällande riktlinjerna och normerna för personal vid delegationerna. Mot denna bakgrund omfattade förvaltningsverktygen framför allt strategiska och andra icke-tekniska frågor.

Vid de delegationer som erhållit utökat ansvar samt mellan dessa och de centrala avdelningarna håller det på att utvecklas verktyg för systematisk övervakning genom och rapportering av utstationerade handläggare. Standardverktygen förväntas finnas tillgängliga i slutet av 2003.

Situationen kommer under den närmaste framtiden att förändras avsevärt vid de delegationer som erhållit utökat ansvar, eftersom två operativa handläggare (initiator och validator), i enlighet med den nya budgetförordningen, kommer att finnas med bland påtecknarna vid sidan om två handläggare i finansiella och avtalsrelaterade frågor och delegationschefen, vilket gör det svårt att föregripa en påteckning, vilket därför gör det meningslöst att inofficiellt tala med tillsynsmannen. Ett klart arbetsschema förväntas föreligga senast i slutet av 2003.

Det är därför mycket sannolikt att de planer och verktyg för operativt samarbete, för uppföljning och rapportering som slutligen kommer att antas kommer att ha en starkt obligatoriskt inslag i enlighet med föreskrifterna i den nya budgetförordningen.

31. Enligt de praktiska riktlinjerna skall det ske en utvärdering av konsultbyråernas tjänster.

32. Ett krav på ersättning kan, men behöver inte, ge upphov till en tvist. Krav på ersättning är dock oundvikliga och naturliga för avtal av detta slag (se artiklarna 21, 37, 38, 48 och 55 i Allmänna villkor för avtal om bygg- och anläggningsarbeten som finansieras av Europeiska utvecklingsfonden, som alla ger entreprenören en möjlighet att inge krav på ersättning av något slag). Det faktum att enheten bara har kännedom om vissa av ersättningskraven bekräftar således att inte alla krav på ersättning som inges till kommissionen ger upphov till tvister.

33. Förvaltningsarrangemangen kommer att förbättras ytterligare med den planerade integreringen av OLAS i CRIS.

34. Även om det i praktiken alltid visat sig att den lokala personalen i hög grad varit inblandad i och utnyttjats väl under förberedelserna för och genomförandet av infrastrukturprojekt, går kommissionen med på att vara uppmärksam när det gäller den formulering som täcker artikel 275 i Lomékonventionen och som skall föras in i framtida finansieringsavtal, så att den blir korrekt.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

35. Revisionsrätten har genom sin undersökning av avtalen om bygg- och anläggningsarbeten uppmärksammat ett antal sammansatta problem för vilka lösningar söks (inte bara av kommissionen utan även av andra givare). Projekten i fråga är av naturen kostsamma, genomförs ofta i avlägsna områden under särskilda omständigheter (brist på grundläggande bekvämligheter, svår terräng, väpnade konflikter osv.) och i samarbete med förvaltningar som inte är vana vid att förvalta projekt av denna omfattning. Kommissionen kommer att fortsätta sina ansträngningar för att utarbeta lämpliga avtalsmässiga och tekniska lösningar.

Till detta hör, vilket redan sker, att genomföra all teknisk utformning (på fältet och på kontor) och detaljerade finansiella uppskattningar innan arbetet finansieras och att överlåta också övervakningen till de konsulter som svarat för projektets utformning. Bara dessa två krav, som infördes 2001, borde normalt resultera i en betydande minskning av risken för tekniska ändringar och, därigenom, kostnadsökningar.

36. Svårigheten att förutse alla eventuella problem i samband med genomförandet av ett större kontrakt, framför allt vägbyggen i avlägsna områden, bekräftas av revisionsrätten. Kommissionen instämmer dock i att detta område måste ägnas större uppmärksamhet, särskilt när det gäller fastställandet av en klar och tydlig uppdragsbeskrivning för dessa undersökningar.

37. Omorganisationen av de centrala avdelningarna i februari 2003, med beaktande av delegeringsprocessen, syftar till att göra det möjligt för personalen på de centrala avdelningarna att spela just den roll som revisionsrätten rekommenderar. Stöd till delegationerna kommer att ges av sektoriella enheter. Separata enheter kommer att sköta förvaltningen av de program som fortfarande faller under de centrala avdelningarnas ansvar.

Kommissionens projektövervakningssystem var föremål för en reform redan 2002. Genom detta system borde regelbundet uppgifter ges om i vad mån större projekt uppfyller sina målsättningar.

Enligt de praktiska riktlinjerna skall det ske en utvärdering av konsultbyråernas tjänster.

Rekommendation nr 1

38. Kommissionens förfaranden för anlitanande av konsulter sågs över fullständigt under 2000. En målsättning var att se till att endast fullt kompetenta konsultbyråer valdes ut och att kvaliteten på undersökningarna därigenom skulle bli helt tillfredsställande. Detta borde leda till att kostnadsökningarna i samband med avtal om bygg- och anläggningsarbeten minskar. Om det skulle bli nödvändigt att då och då inhämta en andra bedömning av undersökningsrapporten, kan EUF finansiera sådana åtgärder.

Det ankommer på den upphandlande enheten (när det gäller AVS-länderna vanligtvis regeringen) att vidta åtgärder vid försumlighet i yrkesutövningen. Kommissionen uppmuntrar dem att göra detta, men de är ofta obenägna eftersom processen är kostsam, svår och lång.

I vissa fall (som när ett "fysiskt angreppssätt" är svårt att tillämpa för utformningsundersökningen) kan det vara svårt att uppnå en siffra på 10 %.

Rekommendation nr 2

39. Principerna i denna rekommendation stämmer helt och fullt överens med vår nuvarande praxis och vi instämmer i dessa.

Rekommendation nr 3

40. Kommissionens nuvarande praxis är att ställa nödvändig kompetens att lösa problem med genomförandet till tillsynsmannens förfogande inom ramen för avtalet om tekniskt bistånd. Detta berör både mer vardagliga problem med genomförandet och specifika eller exceptionella sådana. Enligt de allmänna villkoren är tillsynsmannen bemyndigad att bedöma och lösa problem.

Kommissionen instämmer till fullo i denna del av rekommendationen, som kommer att meddelas delegationerna för lämplig uppföljning.

Rekommendation nr 4

41. Denna omorganisation beslutades i februari 2003 och håller för närvarande på att genomföras.

Rekommendation nr 5

42. Denna rekommendation utgör redan en del av kommissionens pågående förberedelser och uppföljning av ett infrastrukturprojekt. De kompletterande åtgärderna är en viktig del av ett finansieringsförslag som läggs fram för EUF-kommittén för beslut och tas upp i det finansieringsavtal som ingås med AVS-staten. Särskilt begär kommissionen, när det gäller transportsektorn, att

huvuddragen i en hållbar nationell transportpolitik, som AVS-staten och kommissionen (och i flertalet andra fall andra stora internationella givare) är ense om, klart och tydligt formuleras.

Rekommendation nr 6

43. De allmänna villkor som skall tillämpas enligt nionde EUF är för närvarande föremål för översyn. De kommer att underställas medlemsstaterna för godkännande och bli föremål för ett beslut av ministerrådet AVS-EU.
