

Инвестиционна рамка за Западните Балкани

Подпомагането от ЕС отговаря на нуждите от свързаност, но интегрирането в основната транспортна мрежа е бавно



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

Съдържание

Точки

01—12 | Основни послания **01**

01—05 | **Защо тази област е от значение**

06—12 | **Какво констатира и какво препоръчва ЕСП**

13—72 | Подробни констатации и оценки **02**

13—34 | Въпреки че транспортните проекти са насочени към нуждите от свързаност, те често започват със закъснение

13—21 | Проектите са насочени към нуждите от свързаност, но съществуват някои слабости при техния подбор

22—27 | Комисията не обръща достатъчно внимание на зрелостта на проектите по време на процедурата за подбор

28—30 | Безвъзмездната финансова помощ от ЕС носи добавена стойност, но невинаги е от съществено значение за привличането на заеми

31—34 | Повечето от разчетите в заявленията за безвъзмездна финансова помощ не са достатъчно подробни, което затруднява оценката на тяхната основателност

35—49 | Комисията разчита на надзора от финансовите институции, който понякога е недостатъчен

36—44 | Като цяло Комисията не е в състояние да преодолее слабостите в надзора от страна на финансовите институции по отношение на рисковете за изпълнението и обществените поръчки

45—49 | По време на изпълнението на проектите Комисията разчита на надзора от финансовите институции, което е свързано с някои недостатъци

- 50—72 | Комисията не разполага с ефективни процедури за мониторинг на забавянията и за осигуряване на устойчивост и публичност на ЕС**
- 50—55 | Комисията не разполага с достатъчно подробна и актуална информация за забавянията в изпълнението на проектите
- 56—60 | Комисията разполага с ограничени способности за налагане на навременно изпълнение
- 61—67 | Стартирани са много проекти, но напредъкът по свързването на Западните Балкани с ЕС е бавен и съществува риск за устойчивостта на проектите
- 68—72 | Съществува по-голяма публичност за ролята на ИРЗБ, отколкото за подпомагането от ЕС

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Списък на проектите, включени в одитната извадка

Приложение III — Оценки на ЕСП за проектите

Съкращения

Речник на термините

Отговори на Европейската комисия

Хронология

Одитен екип

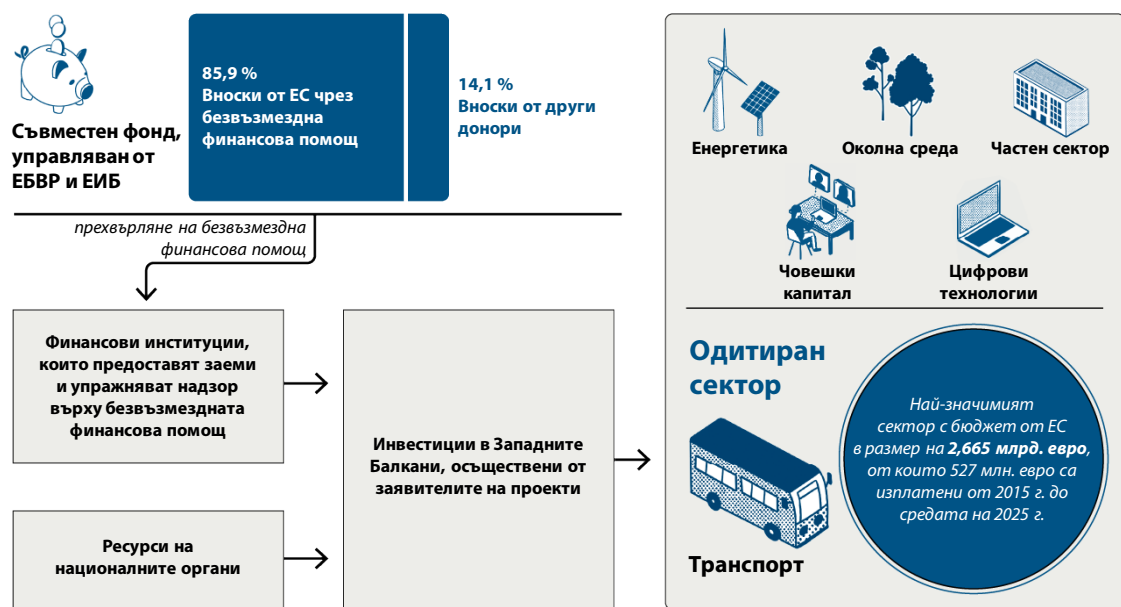
01

Основни послания

Защо тази област е от значение

- 01** Европейската комисия предоставя средства чрез инвестиционната рамка за Западните Балкани (ИРЗБ) за изграждането на липсващата инфраструктура в този регион и за разширяване на основната [трансевропейска транспортна мрежа на ЕС](#) („европейската транспортна мрежа“) до 2030 г. в съответствие със стандартите на ЕС. Тази платформа служи едновременно и като форум за обмен на анализ на нуждите от инвестиции, и като механизъм за смесено финансиране, в рамките на който безвъзмездната финансова помощ от ЕС улеснява привличането на средства за заеми. Европейската банка за възстановяване и развитие и Европейската инвестиционна банка управляват вноските на донорите за ИРЗБ чрез Съвместния европейски фонд за Западните Балкани. Европейската комисия предоставя по-голямата част от финансирането (899 млн. евро, отпуснати на Съвместния фонд от 2015 г. насам, или 86 %) (вж. [фигура 1](#)).

Фигура 1 | Финансиране на инвестиции чрез инвестиционната рамка за Западните Балкани (от 2015 г. до средата на 2025 г.)



Бележка: Европейска банка за възстановяване и развитие (ЕБВР); Европейска инвестиционна банка (ЕИБ).

Източник: ЕСП, въз основа на данни на Съвместния фонд.

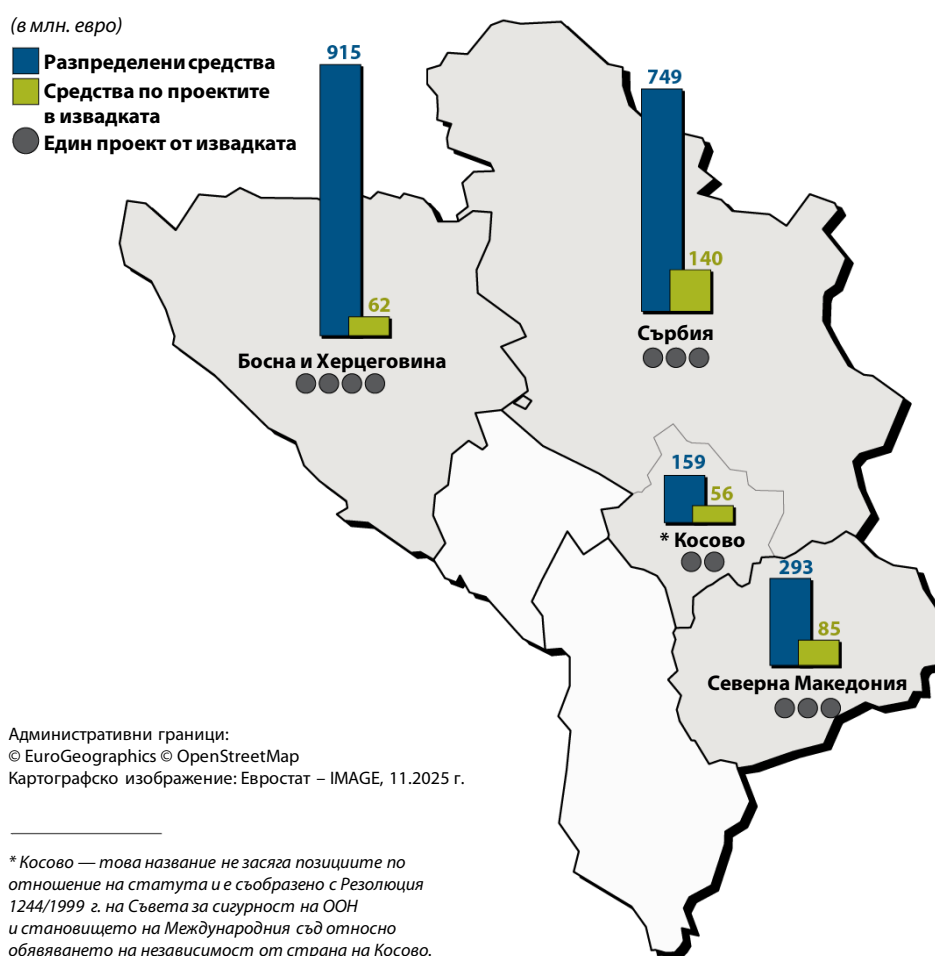
02 Заявителите на инфраструктурни проекти (обикновено организации от публичния сектор — държавни агенции или предприятия, предоставящи обществени услуги) отговарят за възлагането на обществени поръчки, сключването на договори и изпълнението на проектите под надзора на международни финансови институции. Тези институции отговарят и за координирането на оценките на проектите и отпускането на заеми.

03 ЕСП провери дали Комисията е положила усилия ИРЗБ да допринесе ефективно за развитието на транспортната инфраструктура в Западните Балкани, която да бъде свързана с основната транспортна мрежа на ЕС. Одиторите разгледаха дали Комисията, в качеството си на основен донор в ИРЗБ, е въвела процедури за ефективност по отношение на:

- а) подбора на транспортни проекти;
- б) надзора над изпълнението на проектите; и
- в) мониторинга и докладването.

04 ЕСП провери работата на Комисията и на три водещи финансови институции (Европейската банка за възстановяване и развитие, Европейската инвестиционна банка и Световната банка) в периода от 2015 г. до юни 2025 г. За повече обща информация и подробности относно обхвата и подхода на одита вж. [приложение I](#). ЕСП формира извадка от 12 транспортни проекта ([приложение II](#)), разположени в Босна и Херцеговина, Косово¹, Северна Македония и Сърбия (вж. [фигура 2](#)).

Фигура 2 | Проекти, включени в извадката, и съответния размер на безвъзмездната финансова помощ (от 2015 г. до средата на 2025 г.)



Източник: ЕСП, по данни от системата на Комисията за наблюдение и информация.

¹ Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

- 05** ЕСП извърши настоящия одит предвид определената цел за завършване на основната европейска транспортна мрежа до 2030 г. и увеличените средства от ЕС, насочвани чрез ИРЗБ, която продължава да бъде от ключово значение за [Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани](#). ЕСП очаква нейните констатации и препоръки да подобрят ефективността на ИРЗБ или на всяко бъдещо подпомагане въз основа на подобен механизъм за смесено финансиране.

Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 06** Като цяло ЕСП заключава, че Комисията е следяла за това ИРЗБ да допринесе за разширяването на основната европейска транспортна мрежа, тъй като финансираните проекти в извадката на ЕСП са съгласувани с приоритетите за свързаност както на Западните Балкани, така и на ЕС. Слабостите при подбора на проекти обаче — особено по отношение на зрелостта на проектите — са допринесли за значителни забавяния в изпълнението. Комисията само частично е успяла да осигури адекватен надзор от страна на финансовите институции и да създаде ефективни механизми за мониторинг и докладване. Това е ограничило способността ѝ да овладява своевременно рисковете, забавянията и проблемите, свързани с изпълнението. Като се имат предвид забавянията в изпълнението и оперативните предизвикателства, малко вероятно е да бъде спазен крайният срок за завършване на основната европейска транспортна мрежа в Западните Балкани през 2030 г.

Транспортните проекти отговарят на нуждите от свързаност, но често започват със закъснение

- 07** Инструментът за предприсъединителна помощ, който е бил източникът на финансиране от ЕС за ИРЗБ, изисква от Комисията да приоритизира проектите съгласно няколко критерия, включително техния принос за мобилността, устойчивия транспорт, намаляването на емисиите на парникови газове и значението им за европейската транспортна мрежа. ЕСП установи, че всички включени в извадката проекти са свързани с основната европейска транспортна мрежа, която е приоритет на ЕС. До 2022 г. обаче Комисията не е обръщала достатъчно внимание на подбора на проекти за устойчив транспорт, които да спомагат за намаляване на емисиите на парникови газове. Освен това тя не е обръщала достатъчно внимание и на зрелостта на избраните заявления за проекти, което е довело до значителни забавяния в изпълнението. Даден проект се счита за зрял (в напреднал стадий на разработка), следователно готов за изпълнение, когато подготвителните му дейности (напр. анализ на разходите и ползите и подробно проектно проучване) са завършени и актуализирани. В резултат на това проектите обикновено са започвали със 17-месечно забавяне (вж. точки [14—27](#)).



Препоръка 1

Да се избират за финансиране само проекти в напреднал стадий на разработка

Комисията следва да подбира само онези проекти, при които заявителите могат да докажат, че подготвителната работа е завършена и актуална, което позволява проектите да започнат своевременно след одобряването на безвъзмездната финансова помощ.

Целеви срок за изпълнение: 2027 г.

08 Счита се, че е основателно да се предостави безвъзмездна финансова помощ по ИРЗБ, когато финансовите приходи на даден проект са недостатъчни за покриване на разходите му, като същевременно се гарантира полза за обществото. Това условие се е прилагало за всички включени в извадката проекти. ЕСП обаче установи три случая, в които безвъзмездната финансова помощ не е била от съществено значение за отпускането на заеми, тъй като съответните договори за заем са били подписани много преди подаването на заявленията за безвъзмездна финансова помощ. Освен това повечето от разчетите в заявленията за безвъзмездна финансова помощ не са достатъчно подробни, което затруднява оценката на тяхната основателност (вж. точки [29—34](#)).

Комисията разчита на надзора от страна на финансовите институции, който понякога е недостатъчен

09 За надзора на изпълнението на проектите Комисията разчита на водещите финансови институции. Въпреки че Комисията продължава да носи крайната отговорност за изпълнението на бюджета на ЕС, ЕСП отбеляза, че тя:

- не е поискала от финансовите институции (например чрез годишните доклади за изпълнението) да предоставят доказателства за осъществявания от тях надзор и намаляването на рисковете за изпълнението. Тя също така не е установила слабостите в надзора на обществените поръчки (вж. точки [37—44](#));
- е разчитала финансовите институции да упражняват надзор върху изпълнението на проектите, но понякога е имало недостатъци в работата им (вж. точки [46—49](#)).



Препоръка 2

Да се получават доказателства от финансовите институции за техните оценки на рисковете за изпълнението и предложените мерки за намаляването им

Комисията трябва да следи за това водещите финансови институции да предоставят доказателства за:

- а) своята оценка на рисковете за изпълнението (напр. недостатъчен капацитет на заявителя на проекта, конфликт на интереси или липса на ангажираност от страна на бенефициента и националните органи) и предложените мерки за намаляване на тези рискове при подаване на заявлението; и
- б) изпълнените мерки за намаляване на рисковете, при изготвянето на годишно докладване.

Целеви срок за изпълнение: 2027 г.

Комисията не разполага с ефективни процедури за мониторинг на забавянията и за осигуряване на устойчивост и публичност на ЕС

10 За целите на мониторинга Комисията разчита на няколко механизма за събиране на информация за изпълнението на проектите, по-специално годишните доклади за изпълнението от финансовите институции. Тази информация обаче често не е била достатъчно подробна или актуална, за да позволи на Комисията да отстрани причините за забавянията. Освен забавяния при стартирането, много проекти от извадката на ЕСП са претърпели значителни забавяния (от над две години) и по време на изпълнението, но Комисията има ограничени възможности да налага спазване на сроковете за изпълнение. Въпреки тези забавяния, в някои случаи Комисията е превела суми, надвишаващи сумите, обосновани от финансовия и физическия напредък на проектите (вж. точки [51—60](#)).

11 За да наблюдава цялостния напредък, Комисията е определила три основни показателя (ръст на brutния вътрешен продукт, стойност на търговията със стоки и услуги и индекс на човешкото развитие). ЕСП установи, че тези показатели са повлияни от различни фактори, които са извън обхвата на ИРЗБ, и поради това не дават възможност за надеждна оценка на специфичното въздействие на проектите по ИРЗБ. Проверката показва, че Комисията не е събрала информация за степента на завършеност на финансираните от нея коридори, нито дали транспортната мрежа отговаря на стандартите на ЕС. Тази информация би позволила да се измерят специфичните последици от финансирането по ИРЗБ. Събраните данни показват като цяло бавен напредък в постигането на всички стандарти на основната европейска транспортна мрежа до 2030 г. (вж. точки [62](#)—[66](#)).



Препоръка 3

Да се подобри мониторингът върху изпълнението на проектите

За да подобри своя мониторинг, Комисията следва:

- а) да получава актуална и уместна информация за напредъка във финансовото и физическото изпълнение, причините за забавянията и да предприема ефективни действия по отношение на докладваните забавяния и проблеми;
- б) да изисква от финансовите институции да осъвременяват докладваните данни за извършените общи разходи и изплатените на бенефициентите суми безвъзмездна финансова помощ най-малко два пъти годишно и да следи за това плащанията да отговарят на финансовия и физическия напредък на проектите; и
- в) да усъвършенства докладването, като включи показатели, които да измерват степента на завършеност и съответствието със стандартите на ЕС във връзка с европейската транспортна мрежа.

Целеви срок за изпълнение: 2027 г.

- 12** ЕСП установи също така, че устойчивостта на седем проекта от извадката не е напълно гарантирана поради няколко фактора, като например липса на средства за продължаване на инвестициите или недостатъчна поддръжка. И накрая, ролята на ИРЗБ е видима, но липсва достатъчна публичност на подпомагането от ЕС, въпреки задължението да се гарантира публичност на всяко получено финансиране от ЕС (вж. точки **67—72**).



Препоръка 4

Да се повиши устойчивостта на резултатите от проектите и публичността на финансирането от ЕС

Комисията трябва да следи за това заявленията за безвъзмездна финансова помощ, финансирани по инвестиционната рамка за Западните Балкани:

- а) да включват подходящи мерки за устойчивост (напр. договорености и финансиране за поддръжка);
- б) да съдържат конкретни дейности за популяризиране на приноса на безвъзмездната финансова помощ от ЕС.

Целеви срок за изпълнение: 2027 г.

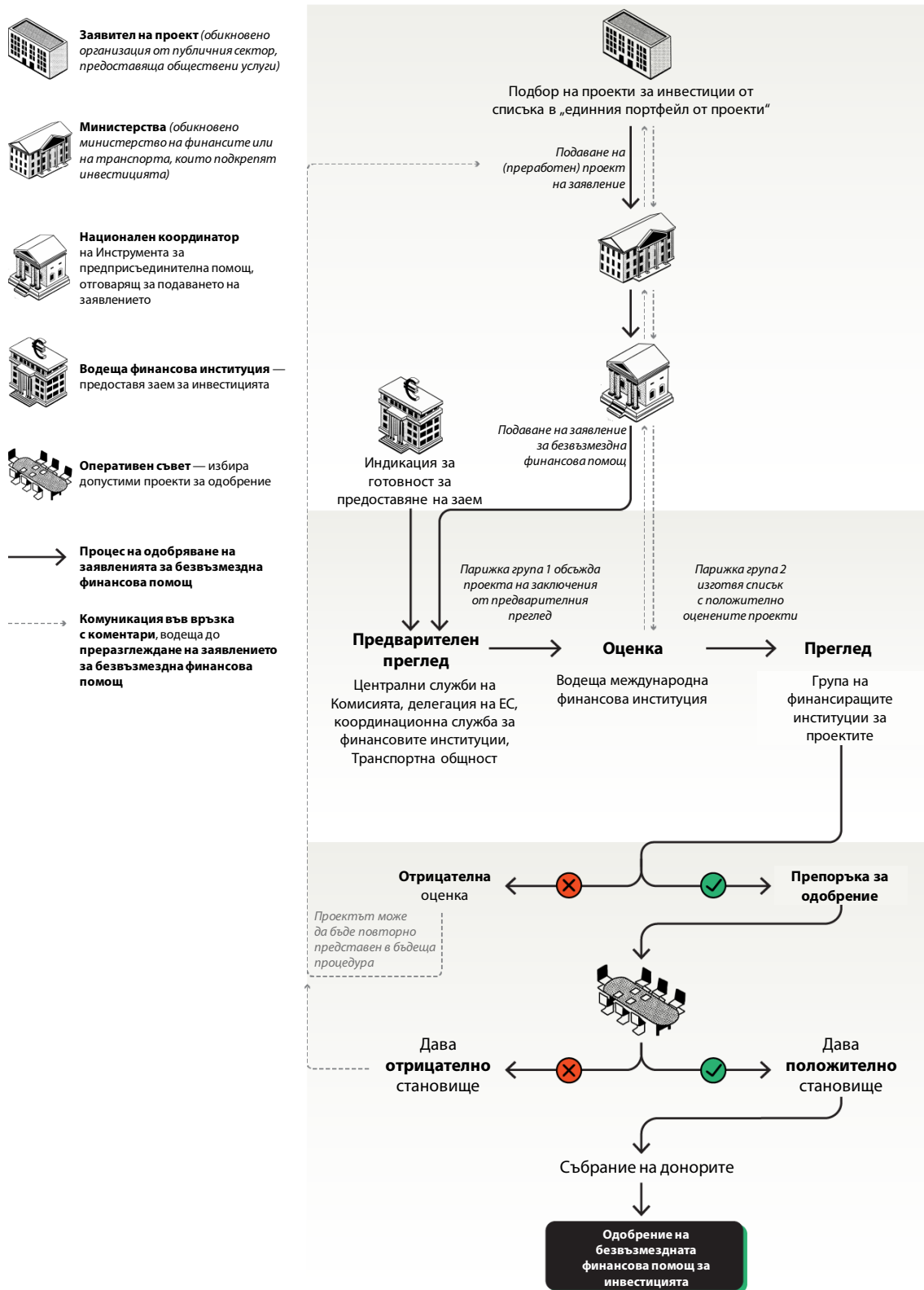
Подробни констатации и оценки

Въпреки че транспортните проекти са насочени към нуждите от свързаност, те често започват със закъснение

Проектите са насочени към нуждите от свързаност, но съществуват някои слабости при техния подбор

- 13** Комисията предоставя средства под формата на безвъзмездна финансова помощ за съфинансиране на инвестиционни проекти чрез инвестиционната рамка за Западните Балкани (ИРЗБ) (вж. [приложение I](#)). Процедурите за преглед и одобрение на транспортни проекти са разработени и се изпълняват от Комисията и водещите международни финансови институции (МФИ). На [фигура 3](#) са показани различните заинтересовани страни, участващи в процеса — от подготовката и подаването на заявление за безвъзмездна финансова помощ до етапа на одобрение.

Фигура 3 | Участие на заинтересованите страни в процеса — от подготовката на заявлението за безвъзмездна финансова помощ до неговото одобрение



Източник: ЕСП.

- 14** Отговорните за предварителния преглед лица на ИРЗБ (т.е. служители от централата на Комисията, делегациите на ЕС и експерти) разглеждат заявленията за безвъзмездна финансова помощ и проверяват тяхното съответствие с политиките на ЕС (напр. в областта на транспорта и околната среда) и с националните, секторните и регионалните стратегии, наличието на ангажираност на бенефициентите и националните органи (ефективна стратегическа, техническа и финансова подкрепа за проектите), както и етапа на готовност на проектите за изпълнение. ЕСП провери дали тези процедури са задоволителни за избора на най-подходящи проекти от гледна точка на свързаността² и устойчивия транспорт³.
- 15** През 2014 г., за да насърчи ангажираността и да помогне за приоритизирането на проектите, Комисията е поискала от държавите бенефициенти чрез управителния комитет на ИРЗБ (представителите на Комисията, международните финансови институции и двустранните донори) — предшественик на оперативния съвет — да определят нуждите и да класират бъдещите инфраструктурни проекти в национален списък с приоритети, известен като „единен портфейл от проекти“. Заявителите на проекти са имали право да кандидатстват за съфинансиране за проект, включен в този портфейл.
- 16** ЕСП отбеляза, че всичките 12 проекта от извадката (вж. [приложение II](#)) са класирани в съответните национални портфейли (вж. [фигура 3](#)). Например единният портфейл от проекти в Сърбия е класирал проектите според тяхното стратегическо значение и степен на готовност. По отношение на проектите от извадката на ЕСП обаче, при предварителния преглед на заявленията Комисията невинаги е следвала националното класиране. Оперативният съвет в действителност е одобрил три проекта в различни държави (Босна и Херцеговина, Северна Македония и Сърбия), които са ниско в класацията в националния единен портфейл от проекти (например един проект е класиран на 22-ро място от общо 27 транспортни проекта). Оперативният съвет е счел, че тези проекти са готови за изпълнение. Това обаче не е било така, тъй като два от тези три проекта са започнали със закъснение от над една година.

² ИРЗБ, [Connectivity agenda 2015](#), стр. 3.

³ Приложение II от [Регламент \(ЕС\) 231/2014](#) и член 3, параграф 2, буква д) и член 3, параграф 3, буква н) от [Регламент \(ЕС\) 2021/1529](#).

- 17** През 2015 г. Комисията — отново чрез управителния комитет — е поискала всички проекти да бъдат част от основната [трансевропейска транспортна мрежа на ЕС](#) на Западните Балкани („европейската транспортна мрежа“). Освен това Инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП)⁴, който е бил източникът на финансиране от ЕС за одитираните проекти, е задължавал Комисията да приоритизира проектите съгласно няколко критерия, включително техния принос за мобилността, устойчивия транспорт, намаляването на емисиите на парникови газове и значението им за европейската транспортна мрежа.
- 18** ЕСП установи, че всички включени в извадката проекти са свързани с основната европейска транспортна мрежа и са допринесли за мобилността. За два от 12-те проекта в извадката обаче оперативният съвет е одобрил безвъзмездна финансова помощ за несвързани транспортни участъци. В Северна Македония основният железопътен коридор не е свързан с коридор в една от съседните ѝ държави и не е постигнато споразумение със съседните държави, за да се гарантира функционирането на целия коридор към момента на одобряване на безвъзмездната финансова помощ (вж. [фигура 4](#)). В Босна и Херцеговина един пътен участък не е бил свързан към момента на подаване на заявлението и беше останал така към момента на одитното посещение на ЕСП през юни 2025 г., въпреки че повечето от строителните работи са били завършени до 2023 г.

⁴ Приложение II от [Регламент \(ЕС\) 231/2014](#), член 3, параграф 2, буква д) и член 3, параграф 3, буква н) от [Регламент \(ЕС\) 2021/1529](#).

Фигура 4 | Несвързан железопътен участък в Северна Македония

- Железопътни участъци в процес на подготовка или изграждане
- Избран за одит железопътен участък в процес на изграждане
- Железопътен участък в процес на подготовка с неясни условия по отношение на свързването с България

⊖ Несвързан участък



* Косово — това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244/1999 г. на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

Източник: ИРЗБ, към момента на подаване на заявлението (2017 г.).

- 19** По време на процеса на предварителен преглед Комисията не е отдала приоритет на устойчивия транспорт, например железопътния транспорт или вътрешните водни пътища, които са допринесли най-много за намаляване на емисиите на парникови газове. Според Комисията критериите за устойчив транспорт са изпълнени чрез присъединяването към основната [европейска транспортна мрежа](#), тъй като държавите бенефициенти са се ангажирали да прилагат Регламента на ЕС за трансевропейската транспортна мрежа,⁵ когато са подписали Договора за създаване на Транспортната общност⁶. Поради това Комисията очаква критериите за устойчив транспорт и намалени емисии на парникови газове да бъдат изпълнени до целевия срок (2030 г.). ЕСП счита, че е малко вероятно целите да бъдат постигнати в определения срок.

⁵ Член 38, параграф 3 от [Регламент \(ЕС\) 1315/2013](#), отменен с [Регламент \(ЕС\) 2024/1679](#).

⁶ [Договор за създаване на Транспортната общност](#).

- 20** В този контекст извадката на ЕСП включва пет пътни проекта. За четири от тези проекти ЕСП установи слаба обосновка в заявлението по отношение на устойчивия транспорт — включително за намаляване на емисиите на парникови газове (вж. [приложение III](#)). В заявленията критериите за устойчивост са описани главно от икономическа, а не от екологична гледна точка. Комисията заяви, че е включила проверки за устойчив транспорт, считано от 2022 г. след приемането на [Икономическия и инвестиционен план](#).
- 21** Оперативният съвет също така е одобрил шест договора за безвъзмездна финансова помощ за железопътен транспорт във всичките четири държави, въпреки че три от тези линии остават неелектрифицирани и се експлоатират с дизелови влакове. В резултат на това съответните ползи за околната среда ще бъдат по-малко, отколкото ако имаше електрификация (вж. [приложение III](#)).

Комисията не обръща достатъчно внимание на зрелостта на проектите по време на процедурата за подбор

- 22** За да се избегнат забавяния, произтичащи от неподходящо проектиране, от решаващо значение е безвъзмездната финансова помощ да се предоставя само за добре подготвени проекти, които са готови за изпълнение. Цикълът на един проект е представен на [фигура 5](#). ЕСП провери дали одобрените проекти са в напреднал стадий на разработка, т.е. дали са готови за изпълнение.

Фигура 5 | Подготвителна работа преди изпълнението на проект



Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация.

23 ЕСП установи, че отговорните за предварителния преглед лица на ИРЗБ оценяват зрелостта на проектите, но те не класират заявленията по този критерий, както прави например Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда за проекти по Механизма за свързване на Европа, финансирани от Кохезионния фонд⁷. Освен това оперативният съвет не е дал ясно определение и не е установил критерии за зрялост на проектите в преразгледаната методология на ИРЗБ от 2014 г.⁸ За да се счита, че даден проект е в напреднал стадий на разработка, се е изисквало само проучване за осъществимост с пълен анализ на разходите и ползите. С течение на времето оперативният съвет е усъвършенствал методологията за оценка на тази концепция:

- от 2020 г. насам се изисква подготовката на проекти да е достигнала фазата на подробно проектно проучване към момента на очакваното одобрение от оперативния съвет;
- от 2022 г. насам се изисква оценката на екологичното и социалното въздействие да бъде завършена и одобрена от МФИ преди подаването на заявлението за безвъзмездна финансова помощ. Освен това преди одобряването на безвъзмездната финансова помощ трябва да е завършено и да е одобрено от заявителя предварителното проектно проучване (когато изпълнителят на проекта отговаря както за проектирането, така и за строителството), или подробното проектно проучване заедно с тръжната документация (ако е част от подготовката на проекта).

⁷ [Покана за представяне на предложения за транспортни проекти](#), стр. 20.

⁸ [Оценка на ИРЗБ](#), стр. 92.

24 Отговорните за предварителния преглед служители на Комисията са поставили под въпрос зрелостта на 5 от 12-те включени в извадката заявления за безвъзмездна финансова помощ поради техния обхват или график. Едно от тези пет заявления първоначално е отхвърлено, тъй като не е имало проектна разработка в напреднал стадий, и е било одобрено едва година по-късно. ЕСП счита, че останалите четири проекта и четири други проекта — всички разположени в четирите държави от извадката — не са в напреднал стадий на разработка, но все пак са били одобрени въпреки:

- липсата на подготвителни документи — едно заявление за безвъзмездна финансова помощ е било одобрено без извършен анализ на разходите и ползите, а пет заявления са били одобрени без валидирано подробно проектно проучване; и
- факта, че в два проекта трасето е било променено.

25 Първоначалните подробни проектни проучвания осигуряват точен план за това какво следва да изградят изпълнителите и така подпомагат безпроблемното изпълнение. МФИ обаче не представят декларация за липса на възражения, с която да потвърдят официално, че не възразяват срещу първоначалното подробно проектно проучване, като по този начин създават риск недостатъците на проекта да не бъдат отстранени на ранен етап. Различно е положението на етапа на изпълнение, когато процедурите на МФИ ги задължават да представят такава декларация за липса на възражения относно корекциите, направени в първоначалния проект. Това е условие, за да бъдат приети разходите за съответните строителни работи.

26 За пет проекта от извадката на ЕСП изпълнителите са изготвили първоначални подробни проектни проучвания, но за останалите седем заявителите на проекти са отговаряли за предоставянето им на изпълнителите. След подписването на договорите са били необходими корекции в проучванията и на седемте проекта. В *каре 1* е представен пример за недостатък на първоначално подробно проектно проучване.

Каре 1

Финансираното от ИРЗБ проектно проучване е трябвало да бъде изменено

ЕСП констатира, че при един проект е било изготвено подробно проектно проучване и тръжна документация с техническа помощ от ИРЗБ на обща стойност 2,7 млн. евро в периода от 2013 г. до 2021 г. Оперативната съвместимост на 26-те недовършени моста, строени между 1996 г. и 2004 г., е била ключов компонент на този одобрен през 2017 г. проект. През 2020 г. в държавата е въведена европейска норма от 2005 г. за проектирането на обекти като мостове, която включва изискване за устойчивост на земетресения. Изпълнителят е започнал строителството едва през 2022 г. Той обаче е трябвало да наеме нов проектант, който да изготви нови проекти за мостовете, за да ги приведе в съответствие с приложимите европейски норми, което е довело до допълнителни забавяния.

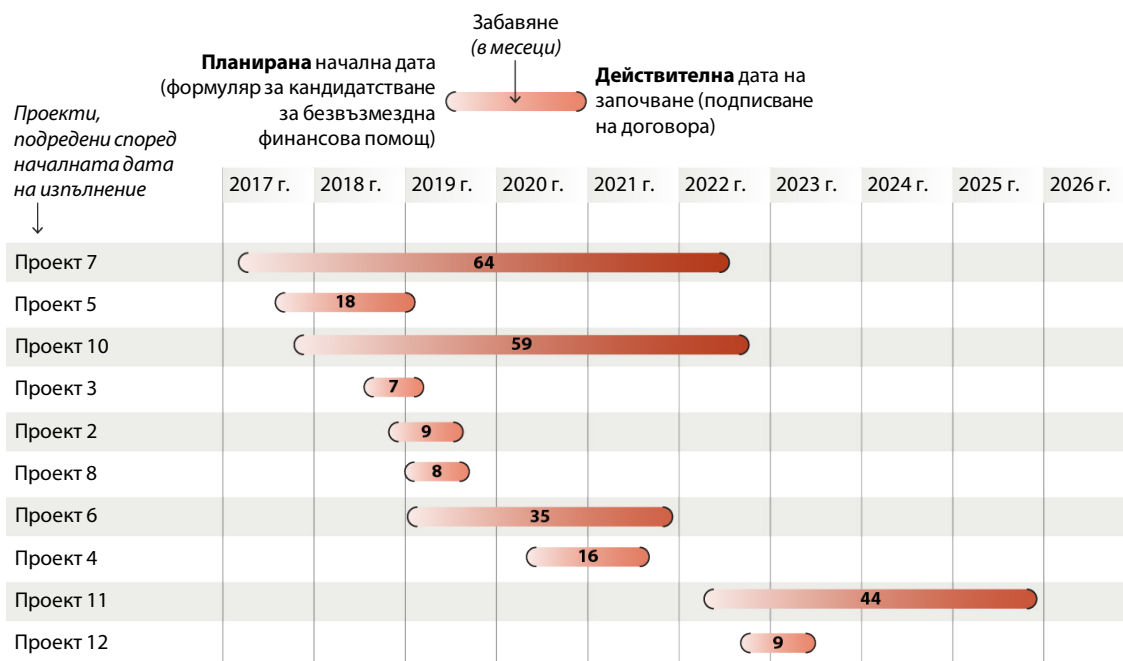
Снимка 1 | Недовършен мост



Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация и посещение на място.

- 27** Една от характеристиките за зрялост на даден проект е колко скоро проектът може да започне, след като бъде одобрен. Като цяло по-голямата част от проектите в извадката са започнали по-късно от планираното (вж. [приложение III](#)), като за 10-те проекта, започнали след одобряването на безвъзмездната финансова помощ, средното (медианното) забавяне е 17 месеца (вж. [фигура 6](#)). Както е показано на [фигура 11](#), забавянията в началото на даден проект често са били последвани от допълнителни забавяния по време на изпълнението.

**Фигура 6 | Забавено начало на изпълнението на проектите
(планирани дати спрямо действителни начални дати), в месеци**



Бележка: Два други проекта са започнали преди подаването на заявлението за безвъзмездна финансова помощ.

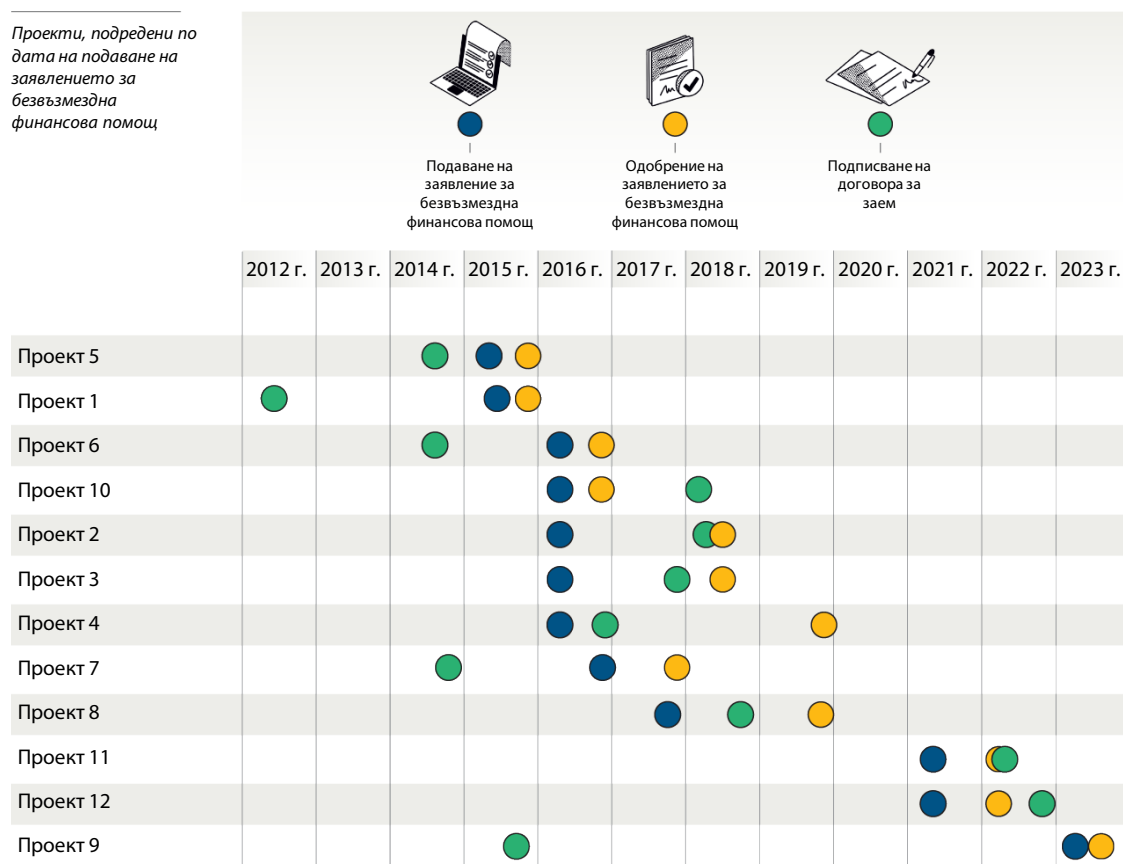
Източник: ЕСП, въз основа на документацията за безвъзмездната финансова помощ и докладите за мониторинг на проектите.

Безвъзмездната финансова помощ от ЕС носи добавена стойност, но невинаги е от съществено значение за привличането на заеми

- 28** ЕСП разгледа дали Комисията е проверила добавената стойност и ефекта на лоста от предоставената безвъзмездна финансова помощ. За да се осигури оптимално използване на ограничените ресурси, в съответствие със собствените си насоки за ИРЗБ Комисията следва да съфинансира проекти на ИРЗБ, когато:
- е налице добавена стойност: проектът подобрява благосъстоянието на обществото над нивото, което би било постигнато без безвъзмездната финансова помощ, в ситуация, в която финансовите приходи на проекта са недостатъчни за покриване на разходите му;
 - е налице ефект на лоста: набиране на допълнително финансиране за цялостната инвестиция, надвишаваща първоначалната безвъзмездна помощ.
- 29** Според Комисията всички проекти са показали икономически и социални ползи по дефиниция, тъй като са част от основната европейска транспортна мрежа. Тъй като техните финансови приходи са били недостатъчни за покриване на инвестиционните разходи (недостиг на финансиране) без публични средства, необходимостта от безвъзмездна финансова помощ от ЕС е била обоснована. Финансовите коефициенти, включени в анализа на разходите и ползите или в заявленията за безвъзмездна финансова помощ, до голяма степен подкрепят оценката на Комисията.
- 30** За някои от проектите в извадката ЕСП установи, че предоставянето на безвъзмездна финансова помощ не е било решаващ фактор за решенията на МФИ да предоставят заеми (не е налице ефект на лоста в контекста на ИРЗБ). ЕСП установи три случая, в които заемите и националните вноски са били достатъчни към момента на подаване на заявленията за безвъзмездна финансова помощ, за да покрият инвестиционните разходи на проектите, което означава, че безвъзмездната финансова помощ не е била от съществено значение за отпускането на заемите. МФИ са се споразумели със заявителите на проекти за значително намаляване на обещаните заеми (в диапазона от 30 % до 52 %), ако бъде одобрена безвъзмездната финансова помощ. Освен това ЕСП отбеляза, че 5 от 12-те заявления за безвъзмездна финансова помощ в извадката са подадени след подписването на договора за заем. Сред тях са три заявления, подадени две или повече години след подписването на заема (вж. [фигура 7](#)). Това е създадо икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите, тъй като инвестицията е щяла да бъде реализирана и без безвъзмездната финансова помощ.

Фигура 7 | Времени интервал от подаването на заявления за безвъзмездна финансова помощ до отпускането на заеми

Проекти, подредени по дата на подаване на заявлението за безвъзмездна финансова помощ



Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация.

Повечето от разчетите в заявленията за безвъзмездна финансова помощ не са достатъчно подробни, което затруднява оценката на тяхната основателност

- 31** Размерът на безвъзмездната финансова помощ се определя в рамките на приетите тавани към момента на подаване на заявлението чрез прилагане на предварително определен максимален процент на съфинансиране към общия размер на разчетните разходи за строителство и доставки (наричани заедно „строителство“). Комисията е определила максимален процент на съфинансиране от 50 % за проекти в областта на железопътния транспорт и вътрешните водни пътища. За пътните проекти този процент първоначално е бил ограничен до 20 %, а през 2021 г. е увеличен на 40 %. ЕСП разглежда дали към момента на подаване на заявлението Комисията е проверявала за достатъчна обосновааност и детайлност на разчетите.

- 32** За да проверят дали разходите са основателни, отговорните за предварителния преглед служители на Комисията разчитат на извършваната от водещата МФИ комплексна проверка. За всички проекти в извадката на ЕСП заявлението включва раздел за финансиране на проекта, в който се представят разчети. За 10 от тези проекти заявителите са представили разходите за строителство като една обща сума, но не са предоставили разбивка (вж. примера в **каре 2**). Комисията коментира тази липса на подробен бюджет само в пет случая.

Каре 2

Пример за непълна разбивка на разходите, която не показва извършените разходи

В едно заявление за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, в което Комисията не е критикувала липсата на детайлност, разходите за строителство са посочени като една обща сума, въпреки че обхващат договори за строителство и надзор, съответстващи на три различни компонента.

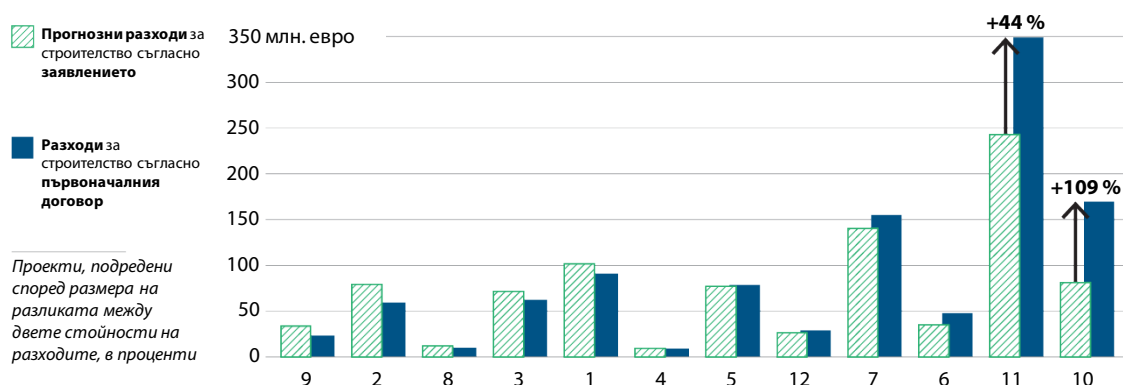
Към момента на подаване на заявлението заявителят вече е бил подписал договор за най-важните строителни работи, но не е бил уточнил действителните разходи, както се изисква в такъв случай. Освен това при преизчисляването на размера на безвъзмездната финансова помощ ЕСП установи, че отговорните за предварителния преглед служители на Комисията не са открили недопустими разходи, което е завишило изчислението с 0,9 млн. евро (3,6 % от размера на помощта).

Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация.

- 33** За едно от двете заявления, за които е имало разбивка на разходите по пера, Комисията не е оспорила основателността на тези разходи. ЕСП обаче констатира, че заявителят на проекта е включил остаряла информация и е увеличил общите разходи с 50 %, без да е извършен надежден и актуален анализ на пазара, за да се изчислят разходите за строителство.

34 Отговорните за предварителния преглед служители на Комисията са оспорили основателността на разходите за всички строителни дейности при 5 от 12-те случая на безвъзмездна финансова помощ в извадката на ЕСП. В резултат на това разходите за две от тези пет заявления са били променени. ЕСП изчисли разликата между разчетите и първоначално договорените разходи, произтичащи от обществените поръчки (вж. **фигура 8**). С изключение на два проекта, при които разликата е значителна, ЕСП установи, че заявленията са включвали разчети за строителство, които са били близки до първоначалните договорни цени, с медианно отклонение от 14 % за 12-те проекта.

Фигура 8 | Разчетни и договорени суми за строителство (в млн. евро)

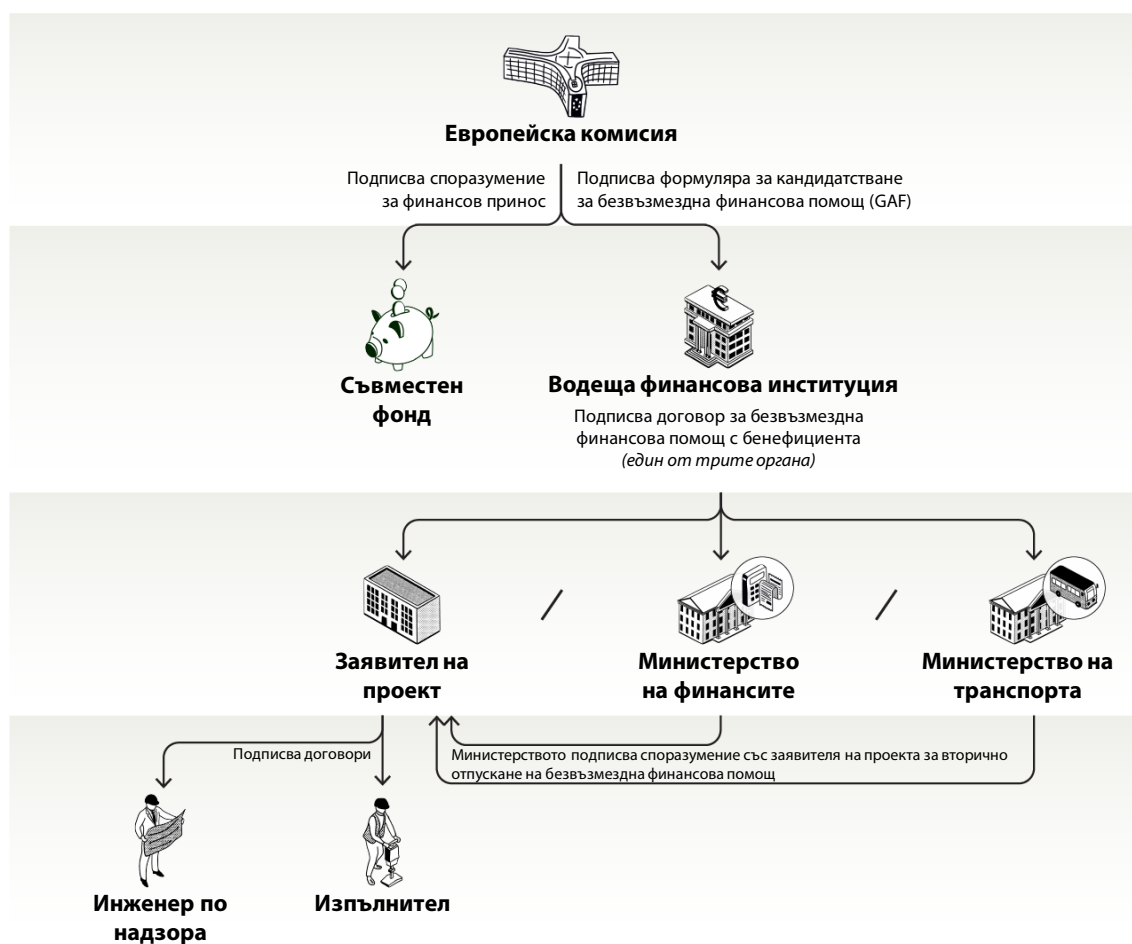


Източник: ЕСП, въз основа на заявления, първоначални договори и, в случая на един проект — приета оферта.

Комисията разчита на надзора от финансовите институции, който понякога е недостатъчен

35 На *фигура 9* са обобщени договорните отношения между основните заинтересовани страни. Комисията възлага на водещите МФИ, които съфинансират проектите със заем, да упражняват надзор върху изпълнението на инвестиционните субсидии от страна на заявителите на проекти. Комисията разчита на надзора от страна на МФИ въз основа на официална предварителна оценка на техните системи, процедури и договорни разпоредби, в т.ч. задълженията за мониторинг и докладване.

Фигура 9 | Договорни отношения между заинтересованите страни

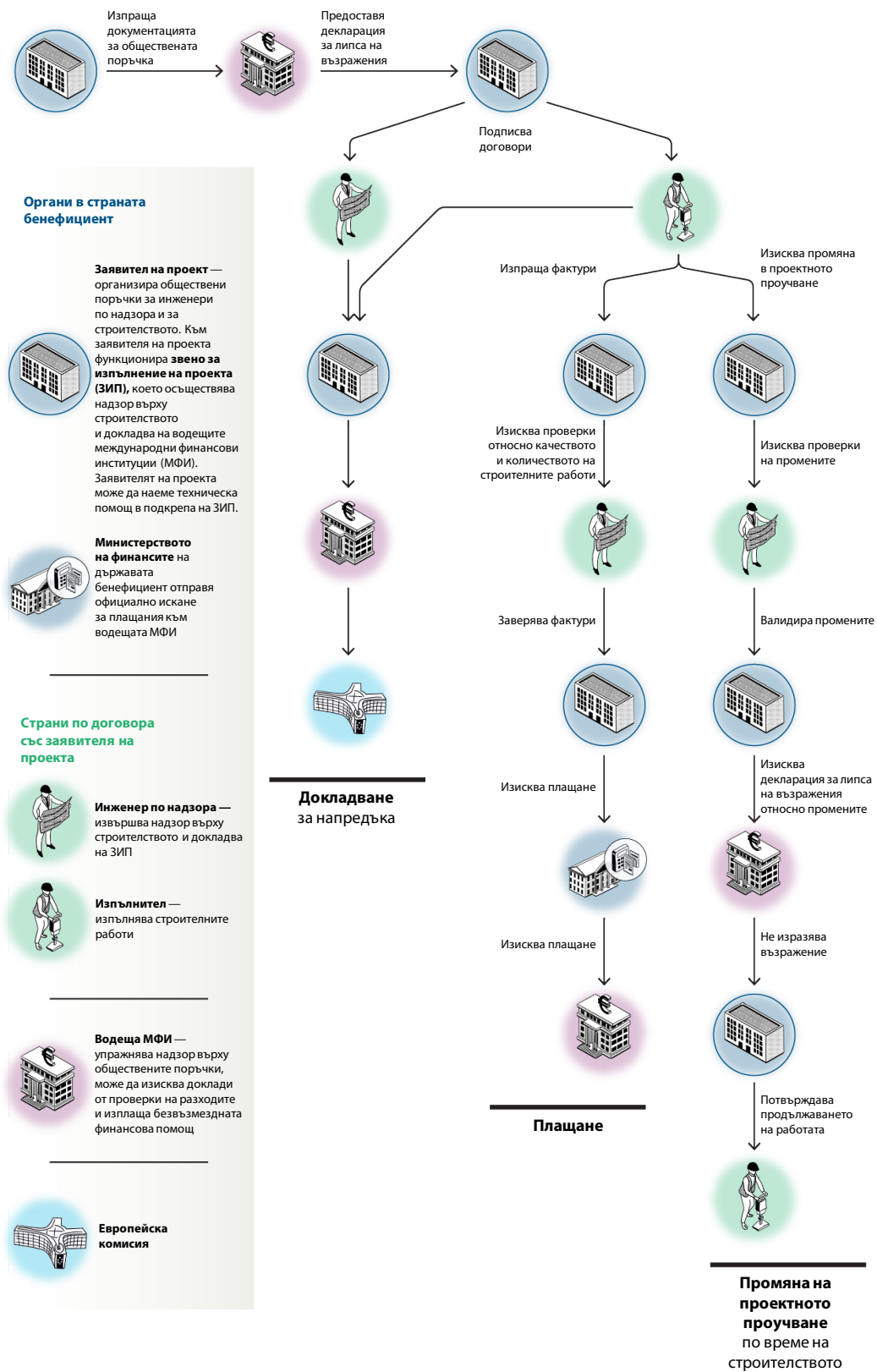


Източник: ЕСП, въз основа на наръчника на ИРЗБ, общите условия на Съвместния фонд и договорната документация по проектите.

Като цяло Комисията не е в състояние да преодолее слабостите в надзора от страна на финансовите институции по отношение на рисковете за изпълнението и обществените поръчки

- 36** ЕСП провери дали Комисията следи за това водещите МФИ да изпълняват своите надзорни задължения през целия жизнен цикъл на финансираните от ЕС проекти. По-специално одиторите провериха дали:
- рисковете за изпълнението, като например недостатъчният технически капацитет, са оценени и смекчени по подходящ начин;
 - надзорът на процедурите за възлагане на обществени поръчки е бил достатъчен, за да провери за спазването на общите принципи на конкуренция, равно третиране и добро финансово управление.
- 37** Ключов фактор за безпроблемното изпълнение е да се проверява дали заявителят на проекта разполага с достатъчен капацитет за изпълнение под формата на добре функциониращо звено за изпълнение на проекта (ЗИП), включващо например ръководител на проекта, наред с други специалисти, ако е необходимо, като инженери и юристи. В съответствие с насоките на ИРЗБ водещите МФИ са поискали от заявителите на всички проекти от извадката на ЕСП да създадат ЗИП. Ролята на ЗИП е била да съгласуват дейностите с няколко заинтересовани страни (например национални органи, водещата МФИ, изпълнители и инженери по надзор), да управляват и наблюдават изпълнението на строителството и да докладват на водещите МФИ по всички аспекти на изпълнението на проектите, включително възлагането на обществени поръчки за стоки, строителни работи и услуги, както и изпълнението на всички договорни задължения (вж. [фигура 10](#)).

Фигура 10 | Проектите се изпълняват в сътрудничество, като звеното за изпълнение на проекта играе решаваща роля



Източник: ЕСП, въз основа на одитни посещения и обмен на информация със ЗИП, МФИ, министерства на финансите и инженери по надзор.

38 В своя преглед на начина, по който МФИ са оценили и смекчили рисковете за изпълнението на проектите, ЕСП установи, че всичките 12 заявления от извадката съдържат оценки на политическите рискове и рисковете за изпълнението, а три от тях са определили рисковете за изпълнението като високи. Комисията е разчитала на оценките на МФИ, за да се осигури достатъчен капацитет на ЗИП. МФИ за изисквали всички проекти, с изключение на един, да получат техническа помощ в подкрепа на ЗИП. Въпреки това нито в заявленията за безвъзмездна финансова помощ, разгледани от МФИ, нито в подписаните договори за безвъзмездна финансова помощ систематично се посочват компетентностите на ЗИП, които трябва да се осигурят от заявителите на проекта (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Недостатъчни изисквания за капацитета на звената за изпълнение на проекти

ЕСП откри само две заявления за безвъзмездна финансова помощ в извадката си, в които подробно се описва съставът на ЗИП, включващ специалисти в областта на околната среда и социалните въпроси, инженери с различни специалности и ръководител на проект.

За един от тези два проекта обаче ЗИП не е разполагало с проектант по време на изпълнението, който да предостави своевременно необходимите на изпълнителя актуализации на проекта. ЗИП също така не е разполагало с правни експерти, които да разгледат многобройните искове на изпълнителя, и не е включвало експерти в областта на околната среда и социалните въпроси, които да следят за спазването на екологичния и социалния план за действие.

Освен това във всичките 12 договора за безвъзмездна финансова помощ само се посочва, че ЗИП следва да включва персонал с подходяща квалификация и достатъчно ресурси през целия период на изпълнение, но не се определят минимални изисквания.

Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация.

- 39** По време на процеса на изпълнение Комисията не е поискала от МФИ да предоставят доказателства за приложените мерки за смекчаване на рисковете (например чрез годишните доклади за изпълнението). ЕСП установи, че за три проекта препоръчаната техническа помощ за подпомагане на ЗИП не обхваща целия период на изпълнение. Тази недостатъчна мярка за намаляване на риска е имала отрицателен ефект върху капацитета на ЗИП и е довела до забавяния.
- 40** В нито едно от одитираните заявления за безвъзмездна финансова помощ в оценката на риска не е посочен корупционният риск (вж. точка **38**). В споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ МФИ включват задължение да не се използват непозволенни практики от получателите на средствата. Въпреки това две от трите МФИ в извадката на ЕСП признават, че са били уведомен за четири предполагаеми непозволенни практики, като например потенциално деклариране на повече часове за плащане от страна на инженерите по надзор, отколкото са били отработени в действителност. Едната МФИ е проверила три от тези твърдения и е заключила, че те не са достоверни, докато другата МФИ все още проверяваше едно от тези твърдения към момента на одита.
- 41** Одиторите установиха, че за проектите в извадката водещите МФИ са проверили основните стъпки и клаузи на тръжната документация, доклада за оценка и договора. От 2020 г. насам ЕБВР използва електронна платформа за обществени поръчки, известна като „Клиентски портал на ЕБВР за електронни обществени поръчки“, който съдържа цялата документация за обществените поръчки. Това е допринесло за насърчаване на конкуренцията и прозрачността.

- 42** Бяха установени два случая в извадката, при които надзорът на МФИ върху обществените поръчки е бил непълен:
- водещата МФИ не е поискала достъп до цялата документация за обществената поръчка в един случай на отпусната безвъзмездна финансова помощ, обхващаща три компонента. В този случай МФИ е упражнила надзор само за един компонент. Тя не е счела за необходимо да провери втория компонент, тъй като той е бил под прага за възлагане на обществени поръчки за строителство, нито третия компонент, който е бил възложен от държава — членка на ЕС, и водещата МФИ е очаквала проверките да бъдат извършени от националния възлагащ орган;
 - при друг случай на отпусната безвъзмездна финансова помощ, управлявана от различна МФИ, заявителят на проекта не е провел процедура за възлагане на обществена поръчка за допълнително строителство (23 млн. евро), съфинансирано с безвъзмездната помощ, което противоречи на Директивата на ЕС за обществените поръчки⁹. МФИ не е поискала откриване на процедура за обществена поръчка и е приела допълнителното строителство въз основа на заявки за промени (инструкции за изменение на договора). Стойността на допълнителните материали е била определена от най-ниската оферта на само двама доставчици.
- 43** МФИ изискват от спечелилите оференти да подпишат декларация за липса на конфликт на интереси по отношение на договорите, които се финансират чрез техния заем или безвъзмездна помощ по ИРЗБ. МФИ са разчитали главно на тази лична декларация и са извършили ограничени проверки за потвърждаване на почтеността на изпълнителите и инженерите по надзор. Преди да възложат поръчките обаче, те са използвали база данни за проучване на риска, за да идентифицират рискови лица или дружества и да изключат оференти, които са били санкционирани. Световната банка също поддържа публичен [списък](#) на дружества и физически лица, изключени или временно отстранени от участие в процедури за обществени поръчки, които заявителите на проекти трябва да проверят.
- 44** Тъй като Комисията не участва пряко в надзора върху мерките за намаляване на риска и процедурите за възлагане на обществени поръчки, тя не е в състояние да предприеме корективни действия в случаите, когато МФИ не са установили недостатъци и не са ги докладвали пред нея.

⁹ Член 72 от [Директива 2014/24/ЕС](#).

По време на изпълнението на проектите Комисията разчита на надзора от финансовите институции, което е свързано с някои недостатъци

- 45** ЕСП разгледа процедурите на трите водещи МФИ, за да оцени дали Комисията е можело да разчита на техния надзор в процеса на изпълнение. В тази връзка ЕСП разгледа дали водещите МФИ са проверили документацията на инженерите по надзора, за да видят дали са постигнати очакваното качество и количество на строителните работи.
- 46** Водещите МФИ за проектите от извадката на ЕСП разчитат на инженерите по надзора за проверката на качеството и количеството на строителните работи и за разглеждането на всички искания за промени, подадени от заявителя на проекта. ЗИП обаче носи отговорността да проверява дали инженерите по надзора работят правилно, според предвиденото в договора със заявителя на проекта (вж. [фигура 9](#)). При надзора на изпълнението на строителните работи МФИ са изисквали редовни доклади от ЗИП, но не са могли да изискват това пряко от инженерите по надзора, които са докладвали пряко на ЗИП. При един от 12-те проверени от ЕСП проекта беше установено, че инженерът по надзора е заверил други разходи за строителни работи, които не са били обхванати в първоначалния договор. Одиторите отбелязаха, че слабостите в процедурата за надзор са останали незабелязани до одита на ЕСП (вж. [каре 4](#)).

Каре 4

Увеличени разходи, заверени от инженера по надзора и потвърдени от МФИ

За един компонент от проект заявителят е подписал договор с руски доставчик за извършването на строителни работи в срок до една година след подписването на договора (през септември 2021 г.). След като ЕС е въвел санкции на Русия за военната ѝ агресия в Украйна и е било невъзможно прехвърлянето на средства към руска банка, през юни 2023 г. заявителят на проекта е подписал тристранно споразумение с първия изпълнител и с още един, намиращ се в ЕС. Това споразумение е имало за цел да прехвърли отговорностите и задълженията от първия на втория изпълнител. То също така е съдържало по-високи цени поради завишените пазарни цени и удължените срокове. В условията на първоначалния договор обаче не е имало клауза за преразглеждане на цените.

През ноември 2023 г. договорната цена е била увеличена още, за да се покрият допълнителните разходи за ремонт на повредени стоки. Въпреки че в договора за безвъзмездна финансова помощ на МФИ се посочва, че стоките следва винаги да бъдат застраховани за всички рискове, заявителят на проекта не е застраховал по подходящ начин конкретния финансиран компонент.

Поради влиянието на тези два фактора окончателната цена, заверена от инженера по надзора и впоследствие приета от МФИ, е била с 27 % по-висока от цената в търга.

Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация.

- 47** Един пътен проект е включвал смекчаващи мерки за компенсирание на емисиите в заявлението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (вж. точка **20**), но не е приложил тези мерки в пълна степен по време на изпълнението (вж. **каре 5**). Инженерът по надзора и МФИ не са идентифицирали този проблем като слабост, за която да са необходими коригиращи действия и докладване.

Каре 5

Засаждането на дървета покрай магистрала не е компенсирало достатъчно допълнителните емисии на парникови газове

Едно заявление за отпускане на безвъзмездна финансова помощ е включвало бюджет от 1,05 млн. евро за засаждането на дървета и рекултивация.

По време на одитното посещение ЕСП констатира, че пътят е изграден, но липсват засадени дървета и възстановена растителност.

Заявителят на проекта обясни, че засаждането и рекултивацията са били възможни само в определени райони. ЕСП получи фактури на стойност едва 35 000 евро (около 3 % от бюджета в размер на 1,05 млн. евро). Останалите 97 % от бюджета за засаждане и рекултивация са били използвани за финансиране на мрежи за стабилизиране на склоновете (вж. снимката по-долу).

Въпреки че бюджетът за възстановяване на растителността е бил използван в по-малка степен заявителят на проекта е посадил повече растения, отколкото е било планирано първоначално. Те обаче са били посадени на много по-малка площ, поради което растителността е била много по-гъста и това се е отразило отрицателно на устойчивостта.

Снимка 2 | Склон, подсилен със стабилизираща мрежа



Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация и посещение на място.

- 48** МФИ могат да извършват допълнителни проверки, като наемат консултанти, ако е необходимо, за да проверят например дали са постигнати очакваното качество и количество на строителните работи. Одиторите откриха два примера за такива допълнителни проверки, с които МФИ са придобили по-ясна представа за техническите аспекти на строителните работи. Въпреки че проверките са свързани с допълнителни разходи от страна на МФИ, одиторите отбелязват ползата от тях, особено по отношение на мониторинга на сложни проекти.
- 49** Въз основа на съществуващите договорености Комисията разчита на надзора от МФИ, за да следи дали безвъзмездната финансова помощ се изплаща на базата на допустимите разходи. Когато разходите се валидират от МФИ по начина, изложен в *каре 4*, Комисията няма голяма възможност да разкрива потенциални случаи на злоупотреба със средствата на ЕС, ако проектите се изпълняват в режим на непряко управление, и да предприема необходимите мерки за коригиране, освен ако не реши да предприеме конкретни мерки, като посещения и проверки за наблюдение.

Комисията не разполага с ефективни процедури за мониторинг на забавянията и за осигуряване на устойчивост и публичност на ЕС

Комисията не разполага с достатъчно подробна и актуална информация за забавянията в изпълнението на проектите

- 50** Съгласно правилата за управление на ИРЗБ Комисията не извършва пряк мониторинг на изпълнението на безвъзмездната финансова помощ, тъй като за това отговаря МФИ. Вместо това Комисията разчита на няколко механизма за събиране на информация. ЕСП разглежда дали Комисията е получила актуални и пълни данни, за да наблюдава изпълнението на проектите.

- 51** Всяка година водещите МФИ публикуват годишен доклад за изпълнението за всеки проект, финансиран с безвъзмездна финансова помощ по ИРЗБ, и актуализират информацията, докладвана в системата за мониторинг и информация (СМИ). За всички проекти от извадката обаче, с изключение на един, ЕСП установи, че въведените в платформата данни за дати, етап на изпълнение и суми не са актуални. Освен това ЕСП отбеляза, че в публикуваните годишни доклади често не се докладва подробно за напредъка по проектите и проблемите с изпълнението, които водят до забавяния. През 2021 г. Комисията е въвела раздел за причините за забавянията, но ЕСП установи, че сроковете за решаване на проблемите са били твърде оптимистични при пет проекта от извадката.
- 52** От 2019 г. насам Комисията организира срещи с водещите МФИ два пъти годишно, за да обсъди основните предизвикателства, включително забавянията. В кратките протоколи от тези заседания обаче не са описани добре всички основни проблеми при изпълнението. Комисията също така провежда два пъти годишно срещи със заявителите на проекти, за да обсъди договорените етапни цели. Тези етапни цели обаче са само ориентировъчни и редовно се отлагат по време на изпълнението.
- 53** Комисията не е извършила посещения за мониторинг на резултатите, за да провери транспортните проекти и да получи пряка информация за изпълнението на проектите. Въпреки че делегациите на ЕС в четирите включени в извадката държави не са имали официална роля в мониторинга на проектите, те са информирали централата на Комисията за всички срещи с водещата МФИ, заявителите на проекти и съответните органи. ЕСП констатира, че тези делегации на ЕС са имали само обща представа за изпълнението, в т.ч. за забавянията, но не са били систематично информирани за техническите подробности.
- 54** Сред консултантите, работещи за секретариата на ИРЗБ (службата за координация между Комисията и финансовите институции), има представители в съответните държави, които изпращат месечни доклади на Комисията. Тези кратки доклади се основават на информация от представителствата на МФИ в съответните държави и от звената за изпълнение на проекта (ЗИП), създадени към заявителите на проекти, и предоставят на Комисията информация, подобна на данните от МФИ (вж. точка **51**). ЕСП установи разлики в това доколко точно и своевременно се посочват проблемите с изпълнението в тези месечни доклади (вж. примерите в **каре 6**).

Каре 6

Примери за несъответствия в докладването на проблеми с изпълнението пред Комисията

При един от 12-те одитирани проекта ЗИП е получил потвърждение в края на февруари 2024 г., че редица строителни работи, извършени през 2023 г., е трябвало да бъдат отменени от инженера поради използването на неодобрен бетон. Към момента на одита на ЕСП през 2025 г. все още не беше взето решение относно необходимостта от разрушаване на построеното. Това е породило риск от допълнително забавяне на проекта, но не е включено в месечните доклади на координационната служба, които тя е изпратила на Комисията, нито в годишния доклад за изпълнението на МФИ за 2024 г.

ЕСП установи пример и за обратното — докладване от координационната служба за спиране на строителните работи поради неподходящо качество на бетона. Този проблем е докладван на Комисията през юни 2025 г., два месеца след възникването му.

Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация и посещения на място.

- 55** Във всяко включено в извадката заявление за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ заявителите на проекти са включили малък брой показатели за крайни продукти и резултати. Те не са включили показатели за въздействие, тъй като Комисията не ги счита за полезни за мониторинг на напредъка. Въпреки че показателите са подходящи, девет одобрени заявления не са имали показатели, отразяващи всички компоненти на строителните работи, които е трябвало да бъдат завършени (вж. примера в [каре 7](#)). От 2021 г. насам Комисията е определила общи показатели за изпълнение и към октомври 2025 г. все още се работеше по методологията за обобщаване на резултатите.

Каре 7

Пример за показатели, които не обхващат точно всички компоненти на проекта

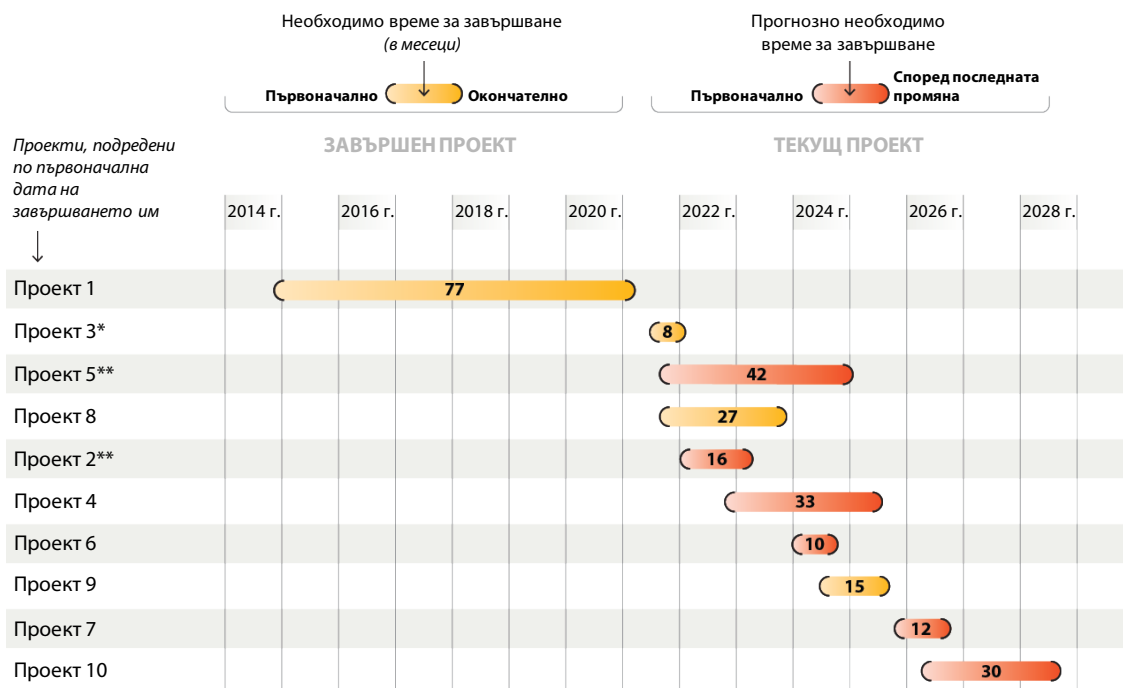
За рехабилитацията на един железопътен участък заявлението включва общата дължина на коридора (148 км) като очакван краен продукт, а не 66,8 км — обект на планираните работи. В заявлението не са посочени и допълнителните строителни работи, планирани от заявителя на проекта, като например броят на тунелите, мостовете и гарите, които е трябвало да бъдат реновирани. Освен това липсва цел за показателите за резултати, отнасящи се до броя на пътниците и товарите в тонове годишно. Изискването за скорост — критерий, свързан с [европейската транспортна мрежа](#), не е отразено в показателите.

Източник: ЕСП, въз основа на проектната документация.

Комисията разполага с ограничени способности за налагане на навременно изпълнение

- 56** ЕСП провери дали Комисията е разработила и приложила ефективни мерки за намаляване на забавянията.
- 57** От 2015 г. насам Комисията използва информационно табло, т.нар. „платформа за свързаност“, за да отразява изпълнението на проектите. В него се използва „светофарна система“ (цветни кодове) за следене на сроковете на строителните работи. На [фигура 11](#) е показано, че всички проекти от извадката на ЕСП са имали забавяния. Въпреки предоставянето на техническа помощ за всички ЗИП, с изключение на едно, все пак е имало забавяния. Към момента на одита те бяха значителни (над две години) при шест проекта, главно защото подробните проектни проучвания е трябвало да се изменят в хода на изпълнението, често заради забавяния при получаването на разрешения.

Фигура 11 | Забавяния при завършване на проектите (планиран спрямо окончателен срок / последно преразгледани срокове за приключване)



Бележка: Датата на приключване на два проекта все още не е актуализирана и поради това не е включена във фигура 11.

* Без техническа помощ за звеното за изпълнение на проекта (ЗИП).

** Изпълнителите все още не са предоставили актуализирани разчети, които да отразяват действителните забавяния.

Източник: ЕСП, въз основа на договорната документация към юни 2025 г.

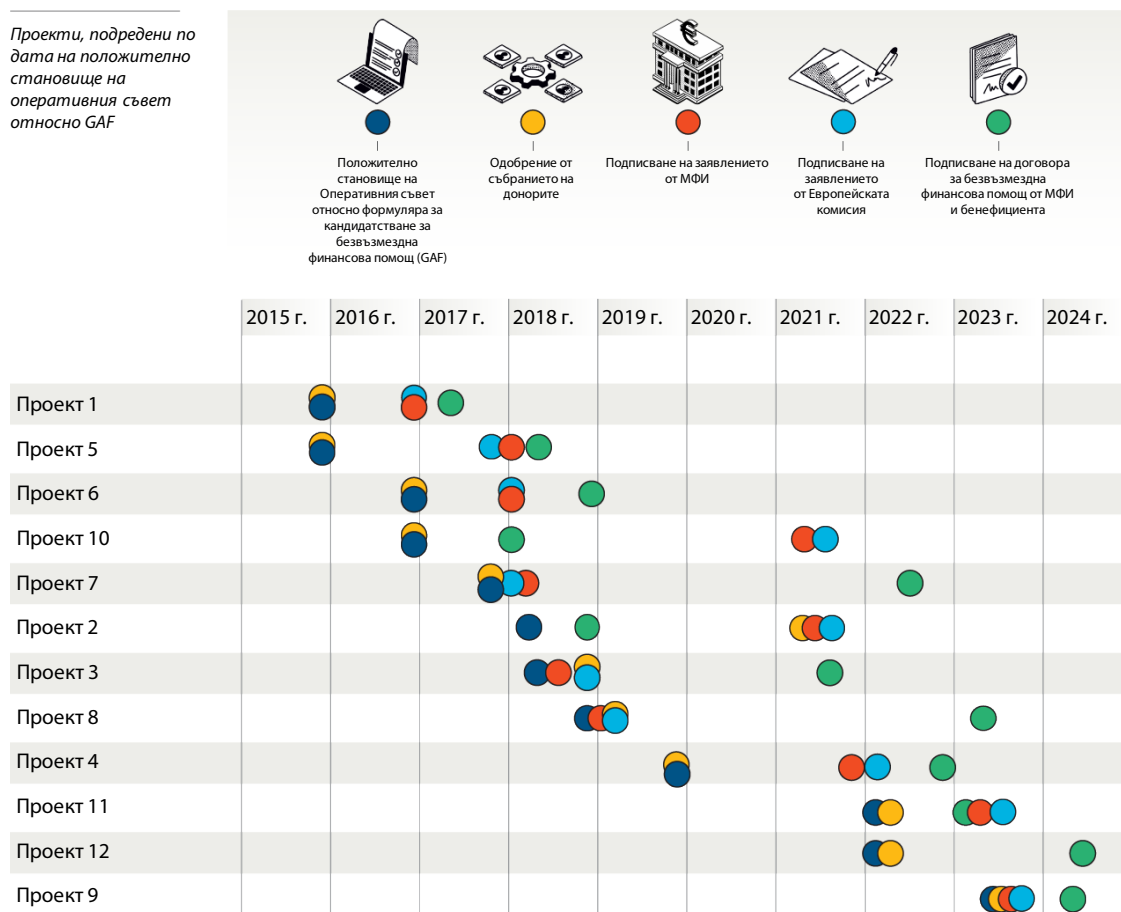
58 През юли 2020 г. Комисията е изпратила писма до МФИ и националните органи относно три от проектите в извадката, с цел да получи актуализирани графици за изпълнение на проектите. Подобни искания са изпратени за два други проекта от извадката след юли 2020 г. В повечето случаи Комисията е получила отговори от общ характер и актуализирани графици. С нито едно от тези писма обаче не са предотвратени по-нататъшни забавяния след актуализацията.

59 Забавяния в плащанията също са оказали въздействие върху изпълнението. След като безвъзмездната финансова помощ бъде одобрена от оперативния съвет и впоследствие от събранието на донорите, Комисията и водещата МФИ подписват заявлението за отпускането ѝ. Заявителят на проекта обаче не получава средствата, докато договорът за безвъзмездна финансова помощ не бъде подписан и — в някои държави — и ратифициран от националните органи (вж. *фигура 12*).

Ратифицирането на подписания договор може също да забави процеса (например с една година в Босна и Херцеговина) в зависимост от действията на националните органи. В извадката на ЕСП заявителят на проекти е трябвало да отпуснат авансово средства за пет проекта, главно защото договорите за безвъзмездна финансова помощ не са били подписани или ратифицирани.

Фигура 12 | Забавяния в периода от одобряването до подписването на договора за безвъзмездна финансова помощ

Проекти, подредени по дата на положително становище на оперативния съвет относно GAF



Източник: ЕСП, по данни на Комисията и МФИ до юни 2025 г.

- 60** Плащанията на Комисията съответстват на авансовото финансиране, прехвърлено към сметката на Съвместния фонд, управлявана от ЕБВР. Въпреки че МФИ следва да изчисляват плащанията въз основа на действителните нужди, ЕСП установи шест случая, в които Комисията е превела безвъзмездна финансова помощ въз основа на прогнози на МФИ за суми, надхвърлящи реалния финансов и физически напредък на проектите. В резултат на това е направено твърде рано прехвърляне на средства към Съвместния фонд (вж. примера в [каре 8](#)). Комисията обясни, че използва предимно прогнози на МФИ, преди да валидира исканията за превеждане на безвъзмездна финансова помощ от Съвместния фонд.

Каре 8

Пример за необосновано високо авансово финансиране от Комисията

При един проект Комисията е изплатила на Съвместния фонд през октомври 2024 г. 63 % от цялата сума, което представлява авансово финансиране от 52 млн. евро съгласно прогнозите на МФИ. Тази стойност обаче е твърде завишена, тъй като към момента на одитното посещение през юни 2025 г. не бяха направени никакви разходи, защото договърът за строителни работи още не беше подписан.

Източник: ЕСП, въз основа на проектната документация.

Стартирани са много проекти, но напредъкът по свързването на Западните Балкани с ЕС е бавен и съществува риск за устойчивостта на проектите

- 61** Десет години след одобряването на първите транспортни проекти в четирите държави от извадката ЕСП провери дали 12-те проекта от извадката са постигнали осезаеми резултати. Беше проверено също дали Комисията е определила показатели по проектите за мониторинг на напредъка, постигнат на равнището на проекта и на агрегирано равнище. Извадката на ЕСП включва седем коридора (вж. [приложение II](#)).

- 62** За да наблюдава общия напредък, Комисията е определила три основни показателя¹⁰ (ръст на БВП, стойност на търговията със стоки и услуги и индекс на човешкото развитие), но никога не е събирала и докладвала данни по тях. Тези показатели обаче не дават възможност за съдържателна оценка на специфичното въздействие на проектите по ИРЗБ върху социално-икономическото развитие и конкурентоспособността на Западните Балкани (най-общата цел). Това се дължи на факта, че това развитие се влияе от различни външни фактори, включително значителното подпомагане извън ИРЗБ.
- 63** Специфичната цел на ИРЗБ в областта на транспортния сектор е да се подобри свързаността в региона, както и между Западните Балкани и ЕС¹¹. При подписването на Договора за създаване на Транспортната общност¹² държавите от Западните Балкани са се ангажирали да спазват целите на европейската транспортна мрежа¹³, включително целта за завършване на основната мрежа до 2030 г.¹⁴ Комисията обаче не е събрала информация относно завършването на основната европейска транспортна мрежа в Западните Балкани (вж. точка 17), като например степента на завършеност (например дължината на завършените и пуснатите в експлоатация участъци по различните коридори) и спазването на стандартите на мрежата за финансираните коридори. Тя разчита на докладите на Транспортната общност, които не включват толкова подробна информация за всеки коридор. Тази информация е налична само при изрично поискване и не е използвана от Комисията за наблюдение на въздействието конкретно на финансирането по ИРЗБ.
- 64** Транспортната общност — международна организация, насърчаваща регионалното сътрудничество в областта на транспорта между Европейския съюз и Западните Балкани — публикува годишни доклади за изпълнението на европейската транспортна мрежа в Западните Балкани от 2021 г. насам. Тези доклади показват като цяло бавен напредък в постигането на всички стандарти (вж. *каре 9*).

¹⁰ Многонационални програми за действие за 2016 г., стр. 10; 2017—2018 г., стр. 11; 2018—2019 г., стр. 13 и 2020 г., стр. 8.

¹¹ Многонационални програми за действие за 2015—2016 г., стр. 4; 2016 г., стр. 10; 2017—2018 г., стр. 11; 2018—2019 г., стр. 13; и 2020 г., стр. 8.

¹² Член 1, приложение I.1 от Договора за създаване на Транспортната общност.

¹³ Член 38, параграф 3 и член 39 от Регламент (ЕС) 1315/2013, отменен с Регламент (ЕС) 2024/1679.

¹⁴ Член 6, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС) 2024/1679.

Каре 9

Напредък в постигането на стандартите на европейската транспортна мрежа в Западните Балкани

Стандартите на европейската транспортна мрежа включват:

- електрификация на железопътната мрежа, като 65 % от основната мрежа е електрифицирана през 2024 г. (спрямо 73 % през 2021 г. — първата година, през която са налични данни);
- минимална скорост от 100 км/ч. за товарните влакове до 2030 г., като 60 % от основната мрежа отговарят на изискването за скоростта (спрямо 72 % през 2021 г.);
- отделни пътни платна за движение в двете посоки чрез създаване на разделителна ивица, която не е предназначена за движение, и зони за почивка на всеки 100 км по магистралата до 2030 г. През 2024 г. спазването на стандартите за основната мрежа е достигнало 54 % (спрямо 45 % през 2021 г.).

Източник: ЕСП, въз основа на [Регламент \(ЕС\) 2024/1679](#) и докладите на Транспортната общност относно разработването на индикативни разширения на трансевропейската широкообхватна и основна транспортна мрежа към Западните Балкани, доклади от [2022 г.](#) и [2024 г.](#)

65 За четирите държави от извадката Комисията е одобрила 43 договора за безвъзмездна финансова помощ за инвестиции в транспортния сектор в периода от 2015 г. до юни 2025 г. До юни 2025 г. 22 от тези инвестиции са започнати, а шест са завършени. Четири от шестте завършени проекта са пътни проекти от извадката на ЕСП в Босна и Херцеговина и Северна Македония, които са вече отворени за движение. Въпреки че е твърде рано да се оценят крайните продукти, постигнати за четири проекта, които не се очакваше да бъдат завършени до момента на одита, при останалите осем проекта картината е смесена (четири завършени и четири, които се очакваше да бъдат завършени). Три проекта са постигнали напълно своите цели, два — до известна степен, а три не бяха в експлоатация. В [приложение III](#) е представена повече информация за постигнатите крайни продукти и тяхното функциониране към момента на одита на 12-те проекта от извадката.

66 Налице е неравномерен напредък в изграждането на връзките в рамките на коридорите, разгледани в извадката на ЕСП (вж. [таблица 1](#)). В Сърбия подпомагането за железопътния сектор е предимно на фаза планиране, с цел привеждането му в съответствие със стандартите на ЕС¹⁵. В Северна Македония железопътен участък с дължина 23 км, който е трябвало да бъде започнат през 2024 г., все още не е изграден в близост до границата с България, като планираната дата на завършване е 2030 г. По отношение на Босна и Херцеговина през юни 2022 г. Комисията е спряла временно два първоначално одобрени проекта (включително несвързани участъци от коридор Vc) поради политическата ситуация в Република Сръбска, административната единица, която обхваща северната част на страната. В Косово състоянието на железопътната мрежа по време на одита беше по-лошо, отколкото преди началото на проекта. Движението е нарушено от 2020 г. насам, тъй като някои тунели са се срутили по време на строителните работи. Освен това не може да се предвиди начална дата за строителните работи в северната част на Косово. Към момента на одита (юни 2025 г.) все още нямаше изградена сигнализация и електрификация.

¹⁵ Информационен документ за железопътния коридор X на ИРЗБ.

Таблица 1 | Състояние на основната европейска транспортна мрежа, обхваната от одита на ЕСП

Коридор на основната мрежа	Държава	Обща дължина (км)	Завършени (км)	В експлоатация (км)	Съфинансирани от ЕС (км)	Включени в извадката проекти в коридора
Пътен коридор Vc	Босна и Херцеговина	323,5	144,2	133,3	119,9	3 проекта с обща дължина 19,9 км
Железопътен маршрут 10	Косово	148,0	0,0	0,0	100,2	2 проекта с обща дължина 100,2 км
Железопътен коридор X	Сърбия	513,0	0,0	513,0	256,1	1 проект за 17,7 км
Железопътен коридор Xc	Сърбия	104,0	0,0	0,0*	104,0	1 проект за 90 км
Пътен коридор VIII	Северна Македония	308,0	286,0	286,0	47,2	2 проекта с обща дължина 47,2 км
Железопътен коридор VIII	Северна Македония	261,0	30,5	30,5	57,4	1 проект за 23 км

Бележка: * Движението е отворено при специални условия, докато се извършват строителните работи. Тази таблица не включва двата включени в извадката проекта за вътрешни водни пътища, които са част от Рейнско-Дунавския коридор.

Източник: ЕСП, по данни от Транспортната общност, системата за мониторинг и информация (СМИ) и заявителя на проекта, към септември 2025 г.

67 Освен това ЕСП установи, че при седем проекта от извадката не е осигурена трайна устойчивост поради неприключили административни процедури, липса на средства за продължаване на инвестициите, недостатъчна поддръжка или неизползвана инфраструктура (вж. [приложение III](#)). В [каре 10](#) са представени примери за неизползвана инфраструктура.

Каре 10

Тунел без връзка с път създава риск за устойчивостта

В извадката на ЕСП е включен тунел с дължина 3,2 км, за който основните инфраструктурни работи са били завършени през септември 2023 г. По време на одитното посещение в ход беше инсталирането на електромеханично оборудване за завършване на проекта, но тунелът все още не беше свързан със съседните пътни мрежи, финансирани от други донори. Съществува риск не само тунелът да остане неизползван в продължение на няколко години поради забавяне на строителните работи по съседните пътни мрежи, но и да изисква поддръжка и защита от потенциални щети.

Източник: ЕСП, въз основа на проектна документация и посещение на място.

Съществува по-голяма публичност за ролята на ИРЗБ, отколкото за подпомагането от ЕС

- 68** Всички получатели на финансиране от ЕС имат принципно задължение да посочват публично произхода на полученото финансиране от ЕС¹⁶. ЕСП провери дали проектите от извадката са осигурили достатъчна публичност на финансирането от ЕС, използвайки подходящи средства за комуникация, като например социални медии, прояви, доклади и информационни табла. Последните следва да бъдат поставени до пътищата за достъп до мястото, където се осъществява действието, и да останат там от момента на започване на действието до шест месеца след неговото приключване¹⁷.
- 69** С изключение на два проекта, проектите от извадката на ЕСП, съдържаща 12 проекта, са включвали информационни табла, на които се афишира подпомагането от ЕС. При един от двата проекта с проблеми с публичността на ЕС изпълнителят е поставил две табла с достъп за обществеността, но на тях е посочено само подпомагането от водещата МФИ.

¹⁶ Членове 24 и 25 от [Регламент за изпълнение \(ЕС\) 447/2014 на Комисията](#) и член 18, параграф 1 от [Регламент \(ЕС\) 2021/1529](#).

¹⁷ [Communication and visibility manual for European Union external actions](#), стр. 20, 2009 г.; [Communication and visibility in EU-financed external actions](#), стр. 21, 2018 г.

- 70** МФИ следва да докладват разходите за дейности за осигуряване на публичност в своите годишни доклади за изпълнението. Такава финансова информация липсваше при четирите включени в извадката случая на отпусната безвъзмездна финансова помощ, наблюдавани от две МФИ. В резултат на това беше невъзможно да се проверят извършените дейности и тяхната ефективност за осигуряването на публичност на ЕС. За един от тези случаи водещата МФИ обясни, че не са изразходвани средства от ИРЗБ за осигуряването на публичност, въпреки че за това е бил предвиден бюджет от 20 000 евро в заявлението.
- 71** В три други случая на отпусната безвъзмездна финансова помощ от извадката на ЕСП една МФИ е назначила отделно лице, което да координира дейностите за публичност, да организира прояви и да създава съдържание (напр. видео, мултимедийно съдържание, снимки и съобщения в социалните медии). ЕСП установи, че МФИ е използвала бюджетите за публичност в договорите за безвъзмездна финансова помощ, за да изплаща заплати на това лице с цел популяризиране на дейностите на МФИ в Западните Балкани и само в ограничена степен на ЕС. Аналогично, във вътрешен мониторингов доклад, поискан от Комисията, се отбелязва, че подпомагането по ИРЗБ се свързва главно с международните финансови институции, а не с ЕС.

72 Одиторите отбелязаха положителен пример за повишаване на публичността на ЕС, в който делегацията на ЕС в Босна и Херцеговина е предложила да се добавят допълнителни табла към тези, изисквани по време на строителните работи, съгласно насоките на ЕС за осигуряване на публичност. След провеждането на преговори между две международни финансови институции е постигнато споразумение за общо послание, подходящо за всички донори на средства (вж. [снимка 3](#)).

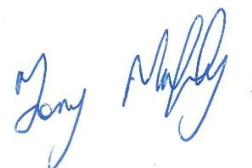
Снимка 3 | Съобщение на табло: „Помагаме на Босна и Херцеговина да изгради коридор 5С (Vc)“



Източник: ЕСП.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав III с ръководител George Marius Hyzler — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 28 април 2026 г.

За Европейската сметна палата



Tony Murphy
Председател

Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Комисията подпомага транспортния сектор в Западните Балкани чрез ИРЗБ

- 01** През 2008 г. [Съветът](#) е насърчил Комисията и международните финансови институции (МФИ) да обединят ресурсите си и да финансират приоритетни инфраструктурни проекти в Западните Балкани. Държавите от Западните Балкани — Албания, Босна и Херцеговина, Косово¹, Черна гора, Северна Македония и Сърбия — са в основата на [политиката на разширяване на ЕС](#).
- 02** През декември 2009 г. Комисията, в партньорство с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) и Банката за развитие към Съвета на Европа, с одобрението на държавите — членки на ЕС, стартира инвестиционната рамка за Западните Балкани (ИРЗБ), за да координира и насочва техническата и финансовата помощ от донорите за държавите от Западните Балкани чрез единна входна точка. ИРЗБ привлича допълнителни инвестиции, като съчетава безвъзмездна финансова помощ² със заеми³ по Съвместния европейски фонд за Западните Балкани („Съвместния фонд“)⁴.

¹ Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с [Резолюция 1244/1999 на Съвета за сигурност на ООН](#) и [становището на Международния съд](#) относно обявяването на независимост от страна на Косово.

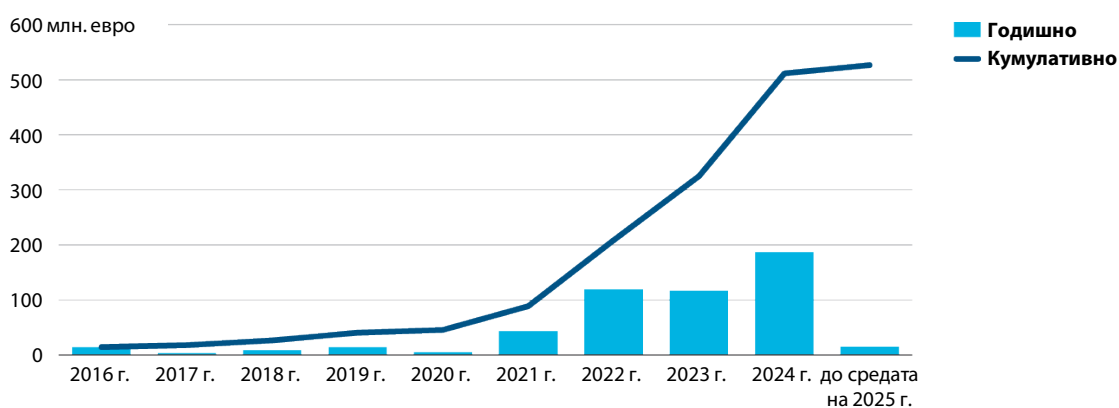
² Заключение на Съвета от 2008 г., [Western Balkans Investment Framework](#).

³ Приложение към [Решение за изпълнение на Комисията за приемане на многонационална програма за действие за свързаност за 2020 г.](#), стр. 4.

⁴ [The European Investment Bank in the Western Balkans](#), стр. 17.

- 03** Германската банка за развитие *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Европейският инвестиционен фонд, *Agence française de développement* и Групата на Световната банка, включително Международната финансова корпорация, са се присъединили впоследствие към ИРЗБ.
- 04** За да преодолее недостатъчното развитие на инфраструктурата в Западните Балкани, Комисията — чрез [Берлинския процес](#), създаден през 2014 г. — е признала значението на свързването на региона с основната [европейска транспортна мрежа](#) чрез инвестиране в стратегически проекти за транспортна инфраструктура.
- 05** ИРЗБ е платформа за подготовка, подбор и финансиране на стратегически инвестиционни проекти в Западните Балкани.
- 06** Комисията подпомага шест сектора (устойчив транспорт, чиста енергия, околна среда и климат, частен сектор, човешки капитал и цифрово бъдеще) в Западните Балкани чрез ИРЗБ. По-добрата инфраструктура спомага за намаляване на [недостига на инвестиции](#) и представлява стъпка към изпълнението на критериите за присъединяване към ЕС⁵. От 2015 г. до средата на 2025 г. Комисията е изплатила 527 млн. евро по Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП) II и III на Съвместния фонд за транспортни проекти (вж. [фигура 1](#)).

Фигура 1 | Кумулативни и годишни плащания от ЕС за Съвместния фонд за транспортни проекти (от 2016 г. до средата на 2025 г.)



Бележка: Комисията не е извършила плащания през 2015 г.

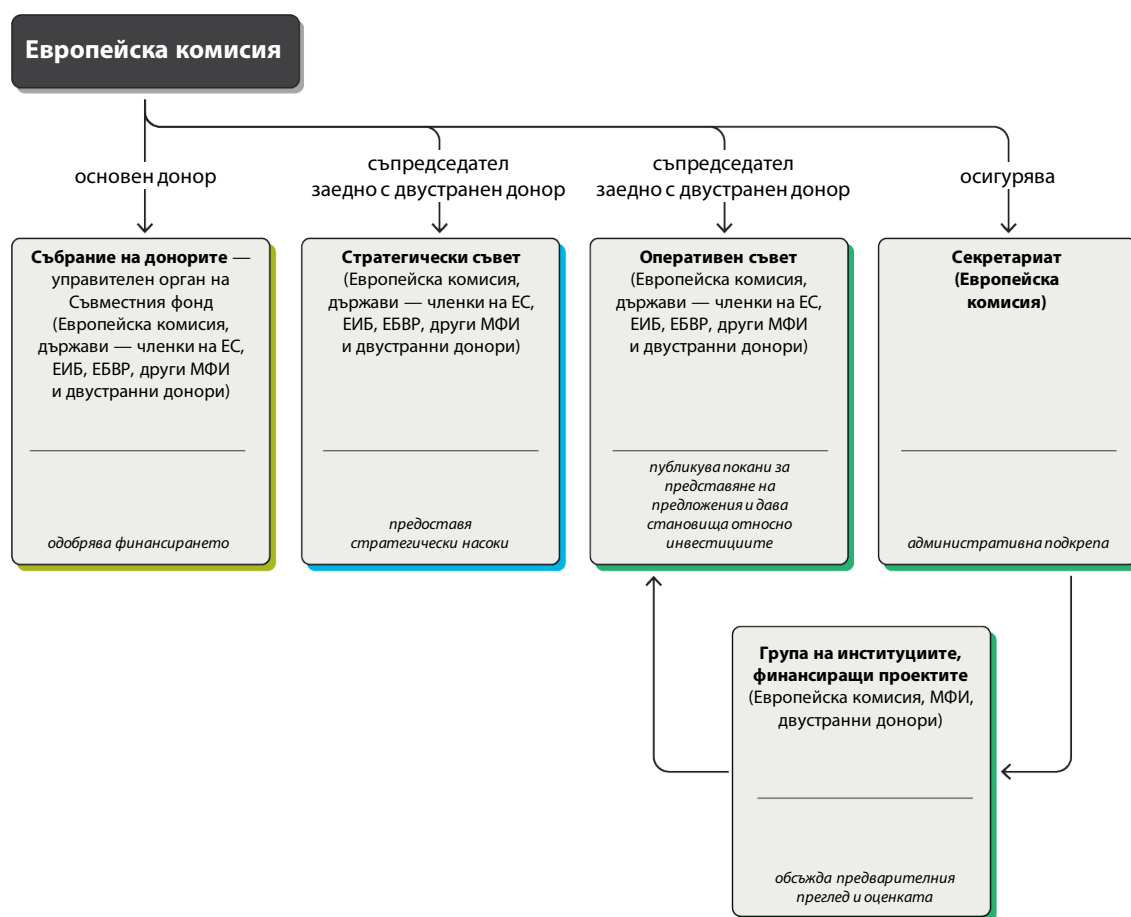
Източник: ЕСП, въз основа на данни от прогнозата на Съвместния фонд към януари 2026 г.

⁵ Работен документ на службите на Комисията от 2020 г.: доклад относно [Босна и Херцеговина](#), стр. 93; [Косово](#), стр. 95; [Сърбия](#), стр. 86, и [Северна Македония](#), стр. 55 и 76.

Роли и отговорности

07 Съвместният фонд обединява ресурси от Комисията, международните финансови институции и двустранните донори. Управлението на Съвместния фонд е възложено на ЕБВР и ЕИБ (в качеството им на съуправители). И двете МФИ са дългогодишни партньори в създаването, осъществяването и изпълнението на ИРЗБ⁶. Основните органи на управление в ИРЗБ са събранието на донорите, стратегическият съвет, оперативният съвет и групата на финансиращите институции. На *фигура 2* са обобщени функциите и съставът на основните органи на ИРЗБ, в които Комисията има роля.

Фигура 2 | Роля на Комисията в управлението на ИРЗБ



Източник: ЕСП, въз основа на Правилника за дейността на ИРЗБ.

⁶ Приложение към Решение за изпълнение на Комисията за приемане на многонационална програма за действие за свързаност за 2020 г., стр. 13.

- 08** Като основен донор Комисията играе ключова роля при вземането на решения в рамките на ИРЗБ. От създаването на Съвместния фонд до 2024 г. Комисията е предоставила на Фонда 898,6 млн. евро (85,9 % от общия размер на вноските) за всички сектори, включително транспорта⁷. Тя предоставя безвъзмездна финансова помощ, за да помогне да се привлекат средства от МФИ за съфинансирането на проектите в извадката, с цел да се подобри свързаността на държавите от Западните Балкани.
- 09** По време на одита на ЕСП самата Комисия (Генерална дирекция „Разширяване и източно съседство“ — DG ENEST) разполагаше с един екип, отговарящ за всички публични инвестиции, включително транспортния сектор. На национално равнище всяка делегация на ЕС има едно лице за връзка, което координира дейностите на ИРЗБ, и може да включва и експертен персонал. Комисията е наела консултанти (координационната служба за финансовите институции), които да помогнат в области като процедурата за предварителен преглед на заявленията, дейностите на секретариата (организиране на срещи) и мониторинга на проекти чрез представители на държавите.
- 10** Националните органи кандидатстват за безвъзмездна финансова помощ, с която подпомагат заявителите на проекти. Заявителите отговарят за подготовката и изпълнението на проекта, включително за проучванията, възлагането на обществени поръчки и надзора на строителните работи.
- 11** ЕБВР, ЕИБ и Световната банка — като водещи МФИ — отговарят за координирането на заемите за включените в извадката проекти и за надзора на тяхното изпълнение. Трите одитирани МФИ са организирали своето представителство в държавите бенефициенти чрез местни или регионални офиси и чрез предоставяне на *ad hoc* подкрепа от централните офиси.

⁷ Годишен доклад на ИРЗБ за 2024 г., стр. 29.

Обхват и подход на одита

- 12** През изминалите години ЕСП публикува няколко доклада относно Западните Балкани. Това включва одити на [предприсъединителната помощ за укрепване на административния капацитет](#) и [върховенството на закона](#), както и становище за създаването на [Инструмента за реформи и растеж](#).
- 13** В настоящия одит ЕСП провери дали Комисията е положила усилия ИРЗБ да допринесе ефективно за развитието на транспортната инфраструктура в Западните Балкани, която да е свързана с основната мрежа на ЕС. ЕСП провери дали Комисията е въвела процедури на ИРЗБ за ефективен:
- подбор на транспортни проекти;
 - надзор върху изпълнението на проектите;
 - мониторинг и докладване.
- 14** Одитът не обхваща финансирането по Инструмента за реформи и растеж, тъй като той е създаден през 2024 г., и не провери процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за техническа помощ. Освен това одиторите не провериха точността на разходите по проектите, тъй като Комисията не беше одобрила финансово нито един от проектите в извадката до края на одита.
- 15** Одитът обхваща период от 10 години, от първите заявления за безвъзмездна финансова помощ, подадени през 2015 г., до юни 2025 г., когато ЕСП извърши посещения на място. В периода от 2015 г. до средата на 2025 г. Комисията е заделила 2,665 млрд. евро за 55 транспортни проекта на Западните Балкани. Средствата от ЕС, за които са поети задължения в четирите посетени от ЕСП държави (Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македония и Сърбия), възлизат общо на 2,115 млрд. евро (вж. [таблица 1](#)).

Таблица 1 | Одобрена безвъзмездна финансова помощ по инвестиционната рамка за Западните Балкани, в млн. евро (от 2015 г. до средата на 2025 г.)

Държава	Обща одобрена сума от ЕС	Обща сума от ЕС, включена в извадката
Босна и Херцеговина	914,8	61,5
Косово	158,6	55,8
Северна Македония	292,9	84,6
Сърбия	748,6	139,7
Общо	2 114,9	341,6

Източник: ЕСП, по данни от Системата за мониторинг и информация на Комисията.

- 16** ЕСП подбра извадка от 12 транспортни проекта, свързани с основната европейска транспортна мрежа (вж. [приложение II](#)). Те бяха на стойност 341,6 млн. евро (16,2 % от общия размер на средствата, за които са поети ангажименти за транспорт във включените в извадката държави) въз основа на съществеността и степента на завършеност. Целта беше да се проверят, доколкото е възможно, напредналите проекти и различните мрежи (шосейни, железопътни и вътрешни водни пътища).
- 17** ЕСП провери процедурите на ИРЗБ. Анализирани бяха по-специално ролята на Комисията в процедурите за скрининг и подбор; процедурите на водещата МФИ за осигуряване на ефективен надзор по време на процедурата на възлагане на обществени поръчки и изпълнението на проекти, тъй като Комисията е делегирала възлагането на обществени поръчки и изпълнението на водещата МФИ; и механизмите за мониторинг, чрез които Комисията е получавала информация, например системата за мониторинг и информация (СМИ), мониторинговите доклади и протоколите от заседания.
- 18** За да потвърди констатациите си, ЕСП използва доказателства от документни проверки, интервюта, посещения на място и данни от СМИ. [Одитната методология](#) на ЕСП е в съответствие с международните одитни стандарти, издадени от [Международната организация на върховните одитни институции \(ИНТОСАЙ\)](#).

19 Комисията е поела значителни ангажименти по отношение на инфраструктурата във всички сектори (включително транспорта) в Западните Балкани. Средствата от ЕС за Съвместния фонд идват от:

- многонационалните програми за свързаност по ИПП II за периода 2015—2020 г. — 0,9 млрд. евро;
- [Икономическия и инвестиционен план на ЕС за Западните Балкани](#) за периода 2021—2027 г., който е задействан през 2021 г. с [инвестиции в размер до 30 млрд. евро](#), включително 9 млрд. евро за безвъзмездна финансова помощ от ЕС по ИПП III. Той цели, наред с другото, да подпомага транспортния сектор, за да сближи Западните Балкани и ЕС⁸;
- [Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани](#), приет през 2024 г. Този принос може да достигне 3 млрд. евро, ако държавите бенефициенти напредват по план с програмите си за реформи⁹.

20 Като се има предвид увеличеният принос за ИРЗБ, ЕСП се надява констатациите ѝ да подобрят начина, по който Комисията подбира, наблюдава и докладва относно финансираните от ЕС проекти по ИРЗБ.

⁸ [Economic and Investment Plan — Endorsed Flagship Investments, 2020—2024 г.](#), стр. 2.

⁹ [2023 WBIF key achievements](#), стр. 7.

Приложение II — Списък на проектите, включени в одитната извадка

Номер на проекта	Държава бенефициент	Водеща инициатива на ЕС	Коридор на основната мрежа	Вид на мрежата	Размер на приетата безвъзмездна финансова помощ, без таксите за изпълнение и административна дейност (в хил. евро)	Година на приемане
1*	Босна и Херцеговина	Свързване на северен и южен район	Пътен коридор Vc	Път с дължина 10,7 км	24 540	2015
2*	Босна и Херцеговина	Свързване на северен и южен район	Пътен коридор Vc	Път с дължина 3,2 км	19 000	2018
3	Босна и Херцеговина	Свързване на северен и южен район	Пътен коридор Vc	Път с дължина 6 км	14 940	2018
4	Босна и Херцеговина	Свързване на източен и западен район	Коридор на основната мрежа „Рейнско-дунавски“	Вътрешен воден път (пристанищни инсталации) и железопътна линия с дължина 6,3 км	3 020	2019

Номер на проекта	Държава бенефициент	Водеща инициатива на ЕС	Коридор на основната мрежа	Вид на мрежата	Размер на приетата безвъзмездна финансова помощ, без таксите за изпълнение и административна дейност (в хил. евро)	Година на приемане
5*	Косово	Свързване на северен и южен район	Железопътен маршрут 10	Участък от релсов път с дължина 66,8 км	38 540	2015
6*	Косово	Свързване на северен и южен район	Железопътен маршрут 10	Участък от релсов път с дължина 33,4 км	17 240	2016
7*	Северна Македония	Свързване на източен и западен район	Железопътен коридор VIII	Участък от релсов път с дължина 34 км	68 626	2017
8	Северна Македония	Свързване на източен и западен район	Пътен коридор VIII	Участък от шосеен път с дължина 13,2 км	2 470	2018
9	Северна Македония	Свързване на източен и западен район	Пътен коридор VIII	Участък от път с дължина 23 км	13 508	2023
10	Сърбия	Свързване на източен и западен район	Железопътен коридор Xc	Участък от релсов път с дължина 80 км	43 730	2016

Номер на проекта	Държава бенефициент	Водеща инициатива на ЕС	Коридор на основната мрежа	Вид на мрежата	Размер на приетата безвъзмездна финансова помощ, без таксите за изпълнение и административна дейност (в хил. евро)	Година на приемане
11	Сърбия	Свързване на източен и западен район	Железопътен коридор X	Участък от релсов път с дължина 17,7 км	80 150	2022
12	Сърбия	Свързване на източен и западен район	Коридор на основната мрежа „Рейнско-дунавски“	Вътрешен воден път (21 потънали плавателни съда)	15 850	2022
ОБЩО					341 614	

Бележка: *Подкрепа от ЕС/ИРЗБ, получена за подробно проектно проучване.

Приложение III — Оценки на ЕСП за проектите

Номер на проекта	КАНДИДАТСТВАНЕ			ИЗПЪЛНЕНИЕ				
	Свързаност	Устойчив транспорт	Начало на изпълнението, както е планирано в заявлението	Реализирани крайни продукти	Завършване в срок, според първоначалния план		Устойчивост	
		В напреднал стадий към момента на кандидатстване			В експлоатация по време на одита, както е планирано			
1	Задоволителна оценка	Установени съществени слабости	Установени известни слабости	Задоволителна оценка	Път с дължина 10,7 km — отворен за движение— включително мост и пропускателен пункт — отворен за движение, но не функциониращ изцяло	Установени съществени слабости	Установени известни слабости	Установени известни слабости
2	Установени известни слабости	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Установени известни слабости	Изграден път (тунел) с дължина 3,2 km — не е отворен за движение	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Установени известни слабости
3	Задоволителна оценка	Установени съществени слабости	Задоволителна оценка	Установени известни слабости	Път с дължина 6 km, включително станция за пътно таксуване и мост — отворен за движение	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка
4	Установени известни слабости	Установени известни слабости	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Изградени и функциониращи пристанищни съоръжения, но железопътното строителство не е приключило	Установени съществени слабости	Установени известни слабости	Установени известни слабости
5	Задоволителна оценка	Установени известни слабости	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Железопътни линии, гари, тунели и мостове — в процес на рехабилитация	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Установени известни слабости
6	Задоволителна оценка	Установени известни слабости	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Железопътни линии, гари, мостове — в процес на рехабилитация	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Установени известни слабости
7	Установени известни слабости	Задоволителна оценка	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Железопътни линии, гари, тунели и мостове — в процес на изграждане или рехабилитация, но предстои сключване на договори за сигнализация и телекомуникации	Установени съществени слабости	Не може да се заключи на този етап	Не може да се заключи на този етап
8	Задоволителна оценка	Установени съществени слабости	Установени известни слабости	Установени известни слабости	Изграден път с дължина 13,2 km — отворен за движение	Установени съществени слабости	Задоволителна оценка	Установени известни слабости
9	Задоволителна оценка	Установени известни слабости	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка	Изкопаване на насипи — завършено — и отваряне на пътя за движение	Установени известни слабости	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка
10	Задоволителна оценка	Установени известни слабости	Установени съществени слабости	Установени съществени слабости	Железопътни линии, гари и мостове — в процес на рехабилитация или изграждане	Установени съществени слабости	Не може да се заключи на този етап	Установени известни слабости
11	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка	Установени съществени слабости	Не е започнат	Не може да се заключи на този етап	Не може да се заключи на този етап	Не може да се заключи на този етап
12	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка	Задоволителна оценка	Установени известни слабости	4 изкарани плавателни съда от общо 21 потънали	Не може да се заключи на този етап	Не може да се заключи на този етап	Не може да се заключи на този етап

Съкращения

Съкращение	Обяснение
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЗИП	Звено за изпълнение на проекта
ИПП	Инструмент за предприсъединителна помощ
ИРЗБ	Инвестиционна рамка за Западните Балкани
МФИ	Международна финансова институция
СМИ	Система за мониторинг и информация

Речник на термините

Термин	Определение/обяснение
Анализ на разходите и ползите	Сравнение на прогнозните разходи за предложен курс на действие, с ползите, които се очаква да донесе той.
Брутен вътрешен продукт	Основна мярка за общия мащаб на икономиката на дадена държава.
Водеща международна финансова институция	Банка, която наблюдава оценката и изпълнението на даден проект за развитие и координира подпомагането от множество заемодатели.
Годишен доклад за изпълнението	В контекста на ИРЗБ — документ, представян на Комисията от водеща финансова институция относно напредъка по даден проект за предходната финансова година.
Група на финансиращите институции по проекта	Представители на Комисията, международни финансови институции и донори, които изготвят кратък списък от избрани инвестиционни проекти.
Делегация на ЕС	Дипломатическо представителство на ЕС в държава извън ЕС.
Единен портфейл от проекти	Централизиран списък с проекти, които държавите бенефициенти са приоритизирали и които могат да бъдат съфинансирани по инвестиционната рамка за Западните Балкани.
Етап на проучване за осъществимост	Оценка дали осъществяването на предложения метод, план или конкретна работа е възможно или разумно.
Заявител на проект	Субект — обикновено публичен — който се ползва от транспортната инфраструктура и отговаря за нея.
Икономически загуби от неефективно разпределение на ресурсите	Случай, в който субсидирана от ЕС операция е щяла да бъде изпълнена и без да получава публична помощ.
Икономически и инвестиционен план	Инициатива на ЕС, приета през 2020 г. за подпомагане на социално-икономическото развитие на Западните Балкани, включително инвестиции в транспортна инфраструктура, последвана през 2023 г. от план на ЕС за растеж за същия регион.
Инвестиционна рамка за Западните Балкани	Механизъм, който съчетава различни методи на финансиране (напр. безвъзмездна финансова помощ и заеми) и цели да подпомогне социално-икономическото развитие в държавите от Западните Балкани, като е съсредоточен по-специално върху инфраструктурни проекти.
Индекс на човешкото развитие	Измерване на напредъка на държавите въз основа на средната продължителност на живота на хората, броя години в образователната система и равнищата на доходите.
Инструмент за предприєдинителна помощ	Инструмент на ЕС за изграждане на технически и административен капацитет в страните кандидатки и потенциални кандидатки.

Координационна служба за финансовите институции	Доставчик на услуги, финансиран от Комисията, който подпомага работата на секретариата на ИРЗБ.
Медиана	Стойност в средата на множество от данни, подредени по големина.
Международна финансова институция	Банка, създадена от повече от една държави, за да предоставя финансово подпомагане и професионални консултации във връзка с целите за развитие и да насърчава международното икономическо сътрудничество и стабилност.
Национален координатор за ИПП	Длъжностно лице във всяка държава бенефициент, което отговаря за координирането на проекти, финансирани по ИПП, и за комуникацията с Комисията.
Непряко управление	Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който Комисията възлага задачи по изпълнението на други субекти (като например международни финансови институции).
Оперативен съвет	Орган, чийто членове са представители на Комисията, държавите членки, международните финансови институции и двустранните донори, който отговаря за предварителния преглед, оценката и одобряването на проекти, допустими за финансиране по инвестиционната рамка за Западните Балкани.
Парижка група	Представители на Комисията, водещи международни финансови институции и двустранният донор, осигуряващ съпредседателството, които се срещат редовно след прегледа на заявленията за безвъзмездна финансова помощ и преди срещите на групата на финансиращите институции.
Свързаност	В контекста на транспорта — свързване чрез шосейни, железопътни и вътрешни водни мрежи, за да се улесни движението на хора и стоки.
Смесено финансиране	Практика на съчетаване на безвъзмездна финансова помощ от ЕС и заеми от публични и частни източници.
Стратегически съвет	Орган, чийто членове са представители на Комисията, държавите членки, международните финансови институции и двустранните донори, който осигурява стратегически насоки и надзор при подбора и изпълнението на инвестиционните проекти, допустими за финансиране по инвестиционната рамка за Западните Балкани.
Събрание на донорите	Управителен орган на донорите на Съвместния европейски фонд за Западните Балкани; определя основната насока на Съвместния фонд и наблюдава неговите финансови ресурси и плащания.
Съвместен европейски фонд за Западните Балкани	Обединени финансови ресурси, отпускани по инвестиционната рамка за Западните Балкани и управлявани от Европейската банка за възстановяване и развитие и Европейската инвестиционна банка.
Трансевропейска транспортна мрежа	Мрежа от трансгранични транспортни, енергийни и телекомуникационни инфраструктури, създадена с цел подпомагане и подобряване на функционирането на единния пазар на ЕС чрез улесняване на свободното придвижване на хора, стоки и услуги.

Управителен комитет	Орган, чийто членове са представители на Комисията, международните финансови институции и двустранните донори, който до 2021 г. е отговарял за предварителния преглед, оценката и одобряването на проекти, допустими по инвестиционната рамка за Западните Балкани.
Устойчив транспорт	Движение на хора и стоки по начин, който използва ресурсите по-ефективно, с крайна цел намаляване на емисиите на парникови газове от транспорта.
Устойчивост	Способност на финансирането от ЕС да продължи да носи полза и след преустановяването му.

Отговори на Европейската комисия

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-16>

Хронология

<https://www.eca.europa.eu/bg/publications/SR-2026-16>

Одитен екип

Специалните доклади на Европейската сметна палата представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществения интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав III „Външни действия, сигурност и правосъдие“, първоначално оглавяван от Bettina Jakobsen — член на ЕСП, а впоследствие от George Marius Hyzler.

Одитът беше ръководен от члена на ЕСП Laima Liucija Andrikiene, с подкрепата на Tomas Mackevicius — ръководител на нейния кабинет, и Aldona Dregvaite — аташе в кабинета; Margit Spindelegger — главен ръководител; Aurelia Petliza — ръководител на задача; Bertrand Tanguy и Erik Kotlarik — одитори. Alexandra Mazilu предостави подкрепа за графичното оформление, а Joanna Piotrowicz — административна подкрепа.



От ляво надясно: Georgia Pergamali, Tomas Mackevicius, Bertrand Tanguy, Laima Liucija Andrikiene, Erik Kotlarik, Sara Perez Miguel, Aldona Dregvaite.

АВТОРСКО ПРАВО

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба на информация е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка на корицата: © Lev – stock.adobe.com.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

HTML	ISBN 978-92-849-7632-4	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/4454187	QJ-01-26-026-BG-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7633-1	ISSN 1977-5814	doi:10.2865/2169139	QJ-01-26-026-BG-N

ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 16/2026](#) „Инвестиционна рамка за Западните Балкани — подпомагането от ЕС отговаря на нуждите от свързаност, но интегрирането в основната транспортна мрежа е бавно“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Държавите от Западните Балкани са поели ангажимент да завършат основните участъци от трансевропейската транспортна мрежа до 2030 г. ЕСП разгледа ефективността на подпомагането от ЕС по инвестиционната рамка за Западните Балкани, предоставено за транспортната инфраструктура в този район, като насочи вниманието си към свързването на района с основната транспортна мрежа на ЕС до 2030 г. Одиторите установиха, че одитираните проекти са следвали приоритетите за свързаност, но напредъкът е бил забавен от избора на проекти на много ранен етап от разработката им, както и от недостатъци в надзора от финансовите институции. Мониторингът, докладването и изграждането на публичност на ЕС също не са били достатъчни, като налице са и забавяния и проблеми във връзка с устойчивостта на проектите. Като се имат предвид забавянията при изпълнението и оперативните проблеми, ЕСП заключи, че срокът до 2030 г. вероятно няма да бъде спазен. ЕСП препоръчва на Европейската комисия да подобри подбора, мониторинга, устойчивостта и публичността на проектите.

Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА



Служба за публикации
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/contact
Уебсайт: eca.europa.eu
Социални медии: @EUauditors