

Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu

Potporom EU-a zadovoljavaju se potrebe u pogledu povezanosti, ali integracija u osnovnu prometnu mrežu napreduje sporo



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

Odlomak

01 – 12 | Glavne poruke

01 – 05 | Zašto je ovo područje važno

06 – 12 | Nalazi i preporuke Suda

13 – 72 | Detaljnije o opažanjima Suda

13 – 34 | Iako se prometnim projektima zadovoljavaju potrebe u pogledu povezanosti, njihova provedba često počinje s kašnjenjem

13 – 21 | Projektima se ispunjavaju potrebe u pogledu povezanosti, ali postoje određeni nedostaci u njihovu odabiru

22 – 27 | Komisija tijekom postupka odabira ne pridaje dovoljno pozornosti spremnosti projekata za provedbu

28 – 30 | Bespovratnim sredstvima EU-a ostvaruje se dodana vrijednost, ali ona nisu uvijek ključna za dobivanje zajmova

31 – 34 | Većina procjena troškova u zahtjevima za bespovratna sredstva nije dovoljno detaljna, zbog čega je teško procijeniti njihovu opravdanost

35 – 49 | Komisija se oslanja na nadzor koji provode financijske institucije, koji katkad nije prikladan

36 – 44 | Komisija uglavnom ne može ukloniti nedostatke u nadzoru koji financijske institucije provode nad rizicima za provedbu i javnu nabavu

45 – 49 | Komisija se tijekom provedbe projekata oslanja na nadzor koji provode financijske institucije, u kojem postoje određeni nedostaci

50 – 72 | Komisija ne raspolaže djelotvornim postupcima za praćenje kašnjenja i jamčenje održivosti i vidljivosti EU-a

50 – 55 | Komisija ne raspolaže dovoljno detaljnim i ažuriranim informacijama o kašnjenjima u provedbi projekata

56 – 60 | Komisija raspolaže ograničenim instrumentima za jamčenje pravodobne provedbe

61 – 67 | Iako je većina projekata pokrenuta, zapadni Balkan sporo se povezuje s EU-om te je održivost projekata ugrožena

68 – 72 | WBIF ima vidljivu ulogu, dok to manje vrijedi za potporu EU-a

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Popis projekata obuhvaćenih uzorkom

Prilog III. – Procjene projekata koje je obavio Sud

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

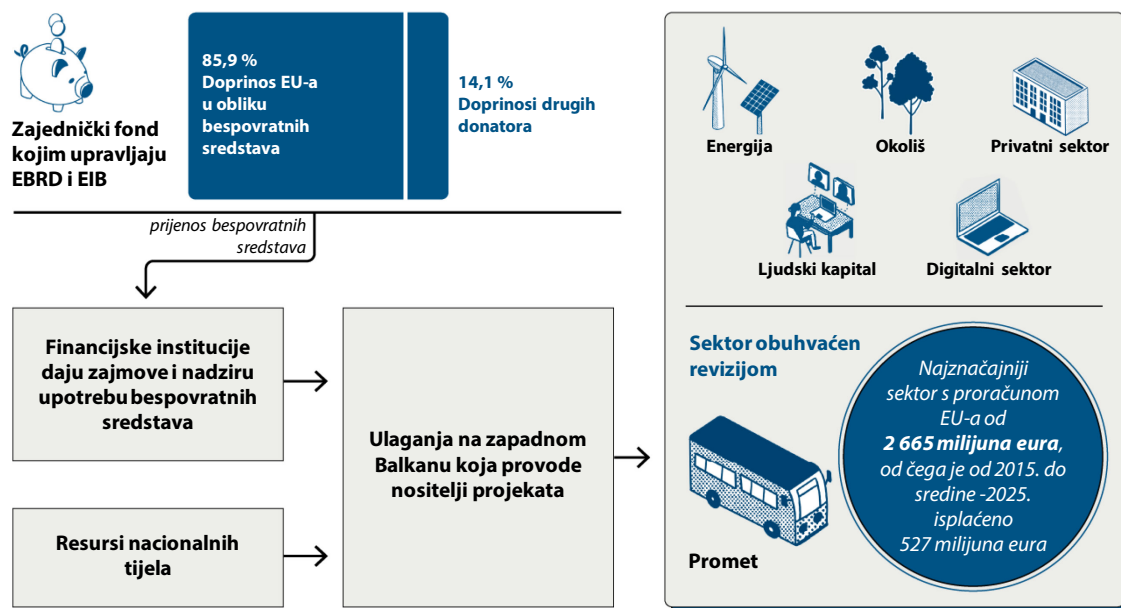
01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** Kako bi se riješio problem nedostatka infrastrukture i do 2030. proširila osnovna [transeuropska prometna mreža EU-a](#) („europska prometna mreža”) na zapadnom Balkanu u skladu sa standardima EU-a, Komisija pruža financijska sredstva u sklopu Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu (WBIF). Riječ je o platformi koja služi i kao forum za razmjenu analiza potreba za ulaganjima i kao mehanizam mješovitog financiranja u sklopu kojeg se bespovratnim sredstvima EU-a olakšava dobivanje zajmova. Europska banka za obnovu i razvoj i Europska investicijska banka upravljaju doprinosima koje donatori daju za WBIF preko Europskog zajedničkog fonda za zapadni Balkan. Veliku većinu financijskih sredstava za Zajednički fond pruža Komisija (od 2015. u Zajednički fond prenijela je 899 milijuna eura, ili 86 %) (vidjeti [sliku 1.](#)).

Slika 1. | Financiranje ulaganja preko Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu (od 2015. do sredine 2025.)



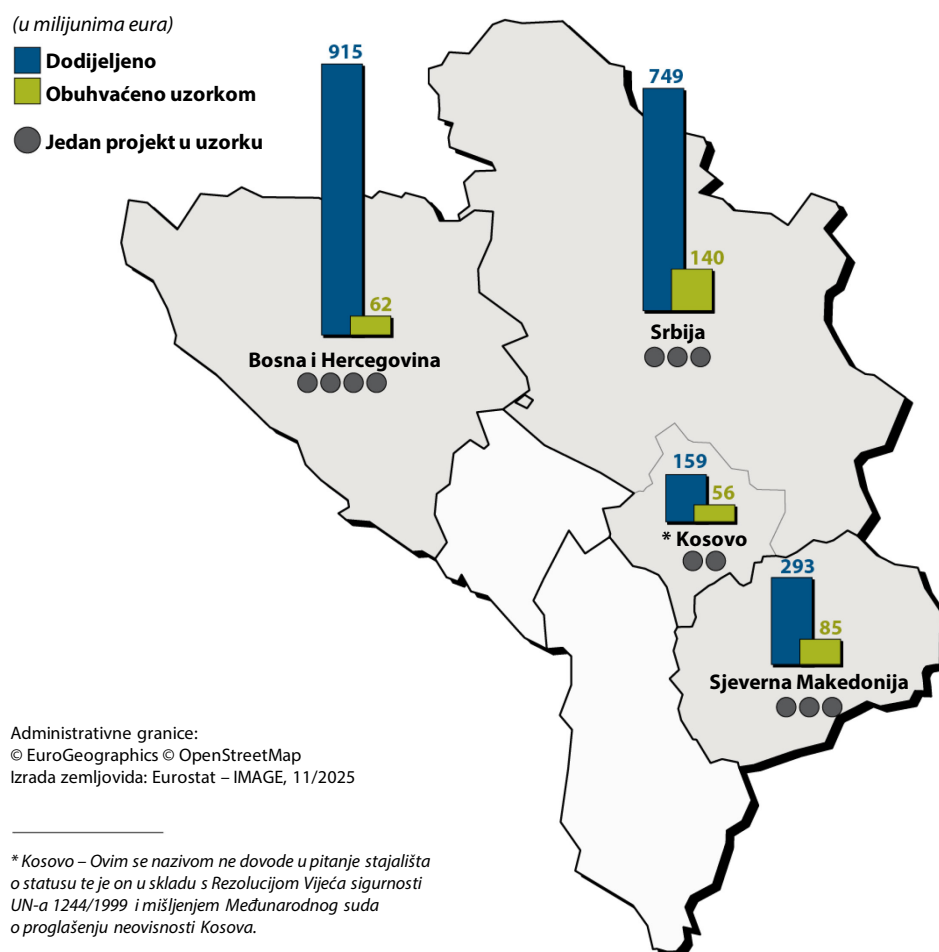
Napomena: Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD); Europska investicijska banka (EIB).

Izvor: Sud, na temelju podataka o Zajedničkom fondu.

- 02** Nositelji infrastrukturnih projekata (u pravilu tijela javne vlasti, agencije ili poduzeća odgovorna za pružanje javnih usluga) odgovorni su za javnu nabavu, ugovaranje i provedbu projekata pod nadzorom međunarodnih financijskih institucija. Te su institucije odgovorne i za koordinaciju ocjenjivanja projekata i davanja zajmova.
- 03** Sud je ispitao je li Komisija zajamčila da se WBIF-om djelotvorno doprinosi razvoju prometne infrastrukture na zapadnom Balkanu koja je povezana s osnovnom mrežom EU-a. Sud je procijenio je li Komisija, kao glavni donator u sklopu WBIF-a, uspostavila postupke za djelotvornu provedbu sljedećih aktivnosti:
- (a) odabira prometnih projekata;
 - (b) nadzora nad provedbom projekata; i
 - (c) praćenja i izvješćivanja.

04 Sud je ispitao aktivnosti Komisije i triju vodećih finansijskih institucija (Europske banke za obnovu i razvoj, Europske investicijske banke i Svjetske banke) od 2015. do lipnja 2025. Više informacija i pojedinosti o opsegu ove revizije i revizijskom pristupu dostupno je u [Prilogu I](#). Sud je sastavio uzorak od 12 prometnih projekata ([Prilog II.](#)) smještenih u Bosni i Hercegovini, Kosovu¹, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji (vidjeti [sliku 2.](#)).

Slika 2. | Projekti iz uzorka i pripadajući iznosi bespovratnih sredstava (od 2015. do sredine 2025.)



Izvor: Sud, na temelju podataka preuzetih iz Komisijina informacijskog sustava za praćenje.

¹ Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju o neovisnosti Kosova.

- 05** Sud je proveo ovu reviziju s obzirom na cilj dovršetka osnovne europske prometne mreže do 2030. i povećanog iznosa financijskih sredstava EU-a koja se usmjeravaju preko WBIF-a, koji je i dalje od ključne važnosti za [Instrument za reforme i rast za zapadni Balkan](#). Sud očekuje da će se njegovim nalazima i preporukama povećati djelotvornost WBIF-a ili bilo koje buduće potpore utemeljene na sličnom mehanizmu mješovitog financiranja.

Nalazi i preporuke Suda

- 06** Cjelokupno gledajući, Sud zaključuje da je Komisija zajamčila da se WBIF-om doprinosi proširenju osnovne europske prometne mreže jer su financirani projekti iz uzorka Suda usklađeni i s prioritetima zapadnog Balkana i s prioritetima EU-a u pogledu povezanosti. Međutim, nedostaci u odabiru projekata – posebice u pogledu njihove spremnosti za provedbu – doprinijeli su znatnim kašnjenjima u provedbi. Komisija je bila tek djelomično djelotvorna u jamčenju toga da financijske institucije provode prikladan nadzor i uspostavi djelotvornih mehanizama praćenja i izvješćivanja. Time je ograničena njezina mogućnost da pravodobno poduzme mjere u pogledu rizika za provedbu, kašnjenja i problema u pogledu održivosti. S obzirom na kašnjenja u provedbi i operativne izazove osnovna europska prometna mreža na zapadnom Balkanu vjerojatno se neće dovršiti do utvrđenog roka, tj. do 2030.

Iako se prometnim projektima zadovoljavaju potrebe u pogledu povezanosti, njihova provedba često počinje s kašnjenjem

- 07** Prema pravilima Instrumenta pretpristupne pomoći, koji je bio izvor financijskih sredstava EU-a za projekte iz uzorka, Komisija je dužna rasporediti projekte prema prioritetu u skladu s nizom kriterija, uključujući njihov doprinos mobilnosti, održivom prometu i smanjenju emisija stakleničkih plinova te njihovu relevantnost za europsku prometnu mrežu. Sud je utvrdio da su svi projekti iz uzorka bili povezani s osnovnom europskom prometnom mrežom, jednim od prioriteta EU-a. Međutim, Komisija se do 2022. nije dovoljno usredotočivala na odabiranje održivih prometnih projekata kojima se doprinosi smanjenju emisija stakleničkih plinova. Nadalje, Komisija nije posvećivala dovoljno pozornosti mjeri u kojoj su prijavljeni projekti koji su odabrani spremni za provedbu, što je dovelo do znatnih kašnjenja u provedbi. Određeni projekt spreman je za provedbu kad su povezane pripremne aktivnosti (npr. analiza troškova i koristi te detaljni projekt) dovršene i provedene na temelju ažuriranih informacija. Zbog toga su projekti obično započinjali s kašnjenjem od 17 mjeseci (vidjeti odlomke [14](#) – [27](#)).



Preporuka 1.

Potrebno je odabirati isključivo projekte koji su spremni za provedbu

Komisija bi trebala odabrati određeni projekt samo ako nositelj projekta može dokazati da su pripremne aktivnosti dovršene i provedene na temelju ažuriranih informacija, čime se omogućuje da provedba projekta započne pravodobno nakon odobrenja dodjele bespovratnih sredstava.

Ciljni rok provedbe: 2027.

- 08** Dodjela bespovratnih sredstava iz WBIF-a smatra se opravdanom kad su financijski prihodi određenog projekta nedovoljni za pokrivanje njegovih troškova i kad se tim projektom istodobno jamči dobrobit društva. Taj se uvjet primjenjivao na sve projekte iz uzorka. Međutim, Sud je utvrdio tri slučaja u kojima bespovratna sredstva nisu bila ključna za dobivanje zajmova jer su povezani ugovori o zajmu sklopljeni daleko prije podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva. Osim toga, većina procjena troškova u zahtjevima za bespovratna sredstva nije dovoljno detaljna, zbog čega je teško procijeniti njihovu opravdanost (vidjeti odlomke [29](#) – [34](#)).

Komisija se oslanja na nadzor koji provode financijske institucije, koji katkad nije prikladan

- 09** Komisija se za nadzor nad provedbom projekata oslanja na vodeće financijske institucije. Iako Komisija i dalje snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a, Sud je utvrdio sljedeće:
- Komisija od financijskih institucija nije tražila da dostave dokaze (npr. u okviru godišnjih izvješća o provedbi) o svojem nadzoru i ublažavanju rizika za provedbu niti je mogla utvrditi nedostatke u nadzoru nad postupcima javne nabave (vidjeti odlomke [37](#) – [44](#));
 - Komisija se za nadzor nad provedbom projekata oslanjala na financijske institucije, ali u njihovu radu povremeno su postojali nedostaci (vidjeti odlomke [46](#) – [49](#)).



Preporuka 2.

Potrebno je od financijskih institucija prikupiti dokaze o njihovim procjenama rizika za provedbu i ublažavanju tog rizika

Komisija bi trebala zajamčiti da vodeće financijske institucije dostavljaju dokaze o sljedećem:

- (a) svojoj procjeni rizika za provedbu (npr. nedostatni kapaciteti nositelja projekta, sukob interesa ili nepreuzimanje odgovornosti na razini korisnika ili nacionalnoj razini) i predloženim mjerama ublažavanja u trenutku podnošenja zahtjeva; te
- (b) provedbi mjera ublažavanja u trenutku podnošenja godišnjih izvješća.

Ciljni rok provedbe: 2027.

Komisija ne raspolaže djelotvornim postupcima za praćenje kašnjenja i jamčenje održivosti i vidljivosti EU-a

- 10** Komisija se za potrebe praćenja oslanja na nekoliko mehanizama kako bi prikupila informacije o provedbi projekata, posebice na godišnja izvješća o provedbi koja izrađuju financijske institucije. Međutim, te informacije često nisu bile dovoljno detaljne ili ažurirane kako bi Komisiji omogućile da ukloni razloge za kašnjenja. U mnogim je projektima iz uzorka Suda osim kašnjenja u njihovu pokretanju dolazilo i do znatnih kašnjenja (više od dvije godine) tijekom provedbe, ali Komisija ima ograničenu mogućnost jamčenja pravodobne provedbe. Unatoč tim kašnjenjima Komisija je u određenim slučajevima stavila na raspolaganje iznose koji su premašivali iznose opravdane financijskim i fizičkim napretkom projekata (vidjeti odlomke [51 – 60](#)).
- 11** Komisija je u svrhu praćenja ukupnog napretka utvrdila tri glavna pokazatelja (rast bruto domaćeg proizvoda, vrijednost trgovine robom i uslugama te indeks ljudskog razvoja). Sud je utvrdio da na te pokazatelje utječu različiti čimbenici koji nisu obuhvaćeni WBIF-om te oni stoga ne omogućuju korisnu procjenu specifičnih učinaka projekta u sklopu WBIF-a. Sud je utvrdio da Komisija nije prikupljala informacije o stupnju dovršenosti koridora koje je financirala, kao ni o tome jesu li prometne mreže usklađene sa standardima EU-a. Takve informacije omogućile bi da se izmjere specifični učinci financijskih sredstava u sklopu WBIF-a. Dostupni podatci pokazuju da je u pogledu ispunjavanja svih standarda osnovne europske prometne mreže do 2030. općenito ostvaren spor napredak (vidjeti odlomke [62 – 66](#)).



Preporuka 3.

Potrebno je poboljšati praćenje provedbe projekata

Kako bi se poboljšalo praćenje koje provodi, Komisija bi trebala:

- (a) primati ažurirane i relevantne informacije o financijskom i fizičkom napretku, razlozima za kašnjenje te poduzimati djelotvorne mjere u pogledu prijavljenih kašnjenja i problema;
- (b) od financijskih institucija zahtijevati da najmanje dvaput godišnje izvješćuju o ažuriranim ukupnim nastalim troškovima i iznosima bespovratnih sredstava isplaćenih korisnicima te zajamčiti da su plaćanja usklađena s financijskim i fizičkim napretkom projekata; te
- (c) poboljšati izvješćivanje uključivanjem pokazatelja kojima se mjeri stupanj dovršenosti i usklađenosti sa standardima EU-a za europsku prometnu mrežu.

Ciljni rok provedbe: 2027.

- 12** Sud je utvrdio i da održivost sedam projekata iz uzorka nije bila u potpunosti zajamčena zbog nekoliko čimbenika, kao što su nedostatak financijskih sredstava za nastavak ulaganja ili nedovoljno održavanje. Naposljetku, iako je uloga WBIF-a vidljiva, to manje vrijedi za potporu EU-a unatoč obvezi jamčenja vidljivosti svih primljenih financijskih sredstava EU-a (vidjeti odlomke [67](#) – [72](#)).



Preporuka 4.

Potrebno je povećati održivost rezultata projekata i vidljivost EU-a

Komisija bi trebala zajamčiti da zahtjevi za bespovratna sredstva financirana iz Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu:

- (a) uključuju odgovarajuće mjere održivosti (npr. mehanizme održavanja i financiranje); te
- (b) sadržavaju specifične aktivnosti u vezi s vidljivošću kojima se promiče doprinos bespovratnih sredstava EU-a.

Ciljni rok provedbe: 2027.

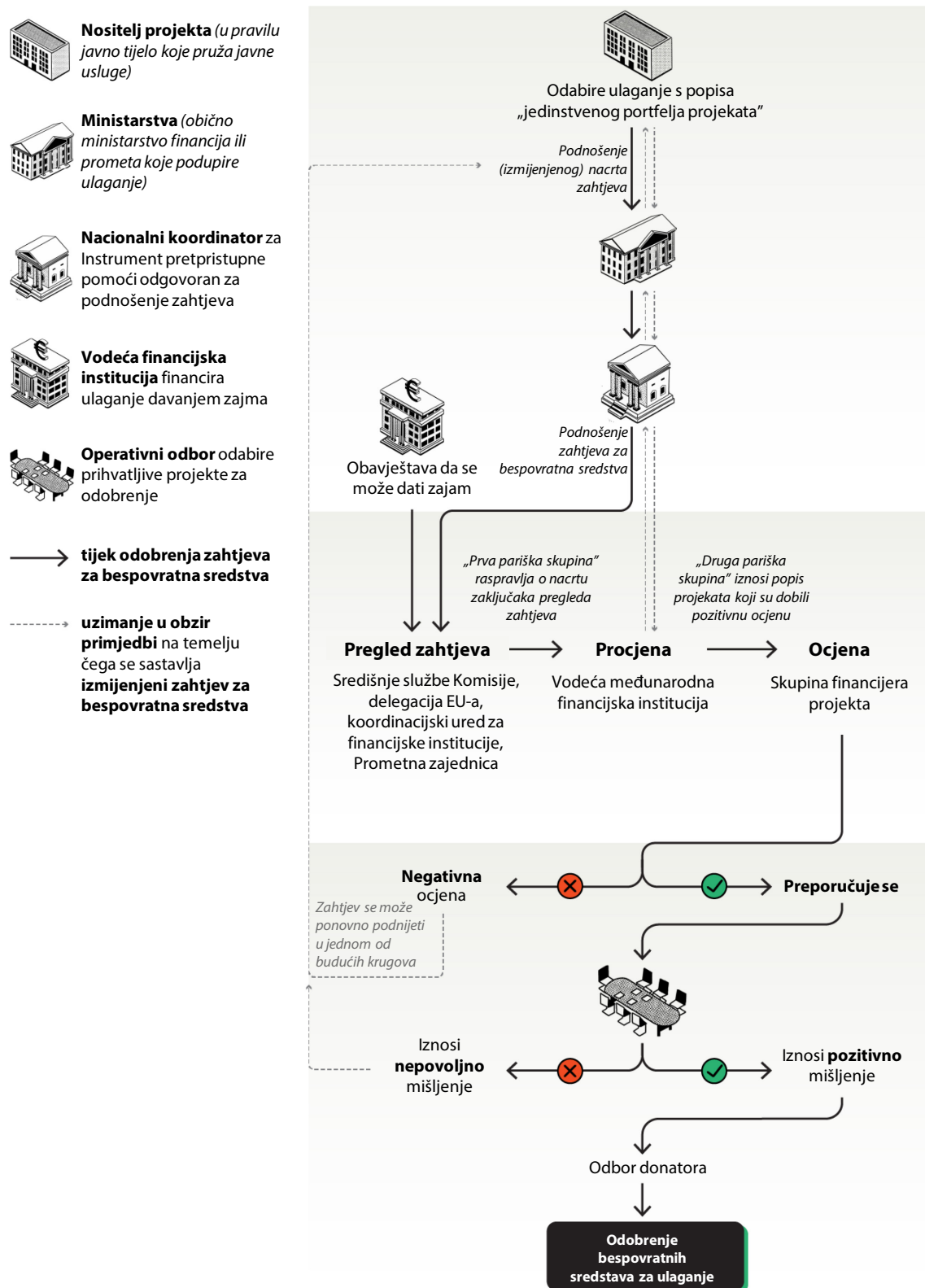
Detaljnije o opažanjima Suda

Iako se prometnim projektima zadovoljavaju potrebe u pogledu povezanosti, njihova provedba često počinje s kašnjenjem

Projektima se ispunjavaju potrebe u pogledu povezanosti, ali postoje određeni nedostaci u njihovu odabiru

- 13** Komisija pruža finansijska sredstva u obliku bespovratnih sredstava za sufinansiranje investicijskih projekata preko Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu, skraćeno nazvanog „WBIF” (vidjeti [Prilog I.](#)). Postupke za pregled i odobrenje prometnih projekata osmislili su i provodili Komisija i vodeće međunarodne finansijske institucije. Na [slici 3.](#) prikazani su glavni dionici uključeni u predmetni proces, od pripreme i podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva do faze odobrenja.

Slika 3. | Uključenost brojnih dionika od pripreme zahtjeva za bespovratna sredstva do odobrenja



Izvor: Sud.

- 14** Osoblje koje obavlja pregled u sklopu WBIF-a (tj. osoblje iz središnjeg ureda Komisije i iz delegacija EU-a te stručnjaci) pregledava zahtjeve za bespovratna sredstva i provjerava njihovu usklađenost s politikama EU-a (npr. u područjima prometa i okoliša) i s nacionalnim, sektorskim i regionalnim strategijama te utvrđuje preuzima li se odgovornost za projekt na razini korisnika i nacionalnoj razini (stvarna strateška, tehnička i financijska podrška projektima), kao i spremnost projekata za provedbu. Sud je provjerio primjerenost tih postupaka za odabir najrelevantnijih projekata u pogledu povezanosti² i održivog prometa³.
- 15** Kako bi potaknula zemlje korisnice da preuzmu odgovornost za projekte i da joj pomognu utvrditi one koji su prioritetni, Komisija je 2014. preko upravljačkog odbora WBIF-a (prethodnika operativnog odbora koji je sastavljen od predstavnika Komisije, međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora) od tih zemalja zatražila da utvrde potrebe i rangiraju buduće infrastrukturne projekte prema prioritetu na nacionalnom popisu projekata, koji se naziva „jedinstvenim portfeljem projekata”. Nositelji projekata imali su pravo podnijeti zahtjev za sufinanciranje za projekte s tog popisa.
- 16** Sud je utvrdio da je svih 12 projekata iz uzorka koji je sastavio (vidjeti [Prilog II.](#)) bilo uvršteno u pripadajuće nacionalne portfelje (vidjeti [sliku 3.](#)). Na primjer, u jedinstvenom portfelju projekata u Srbiji projekti su bili rangirani prema njihovoj strateškoj relevantnosti i spremnosti. Međutim, kad je riječ o projektima iz uzorka Suda, Komisija pri pregledu zahtjeva nije uvijek uzimala u obzir nacionalno rangiranje. Štoviše, operativni odbor odobrio je tri projekta u različitim zemljama (Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija i Srbija) koji su bili nisko rangirani u nacionalnom jedinstvenom portfelju projekata (npr. jedan projekt zauzimao je 22. mjesto među 27 prometnih projekata) jer je predmetne projekte smatrao spremnim za provedbu. Međutim, to nije bio slučaj jer su se od tih triju projekata njih dva počela provoditi s više od jedne godine kašnjenja.

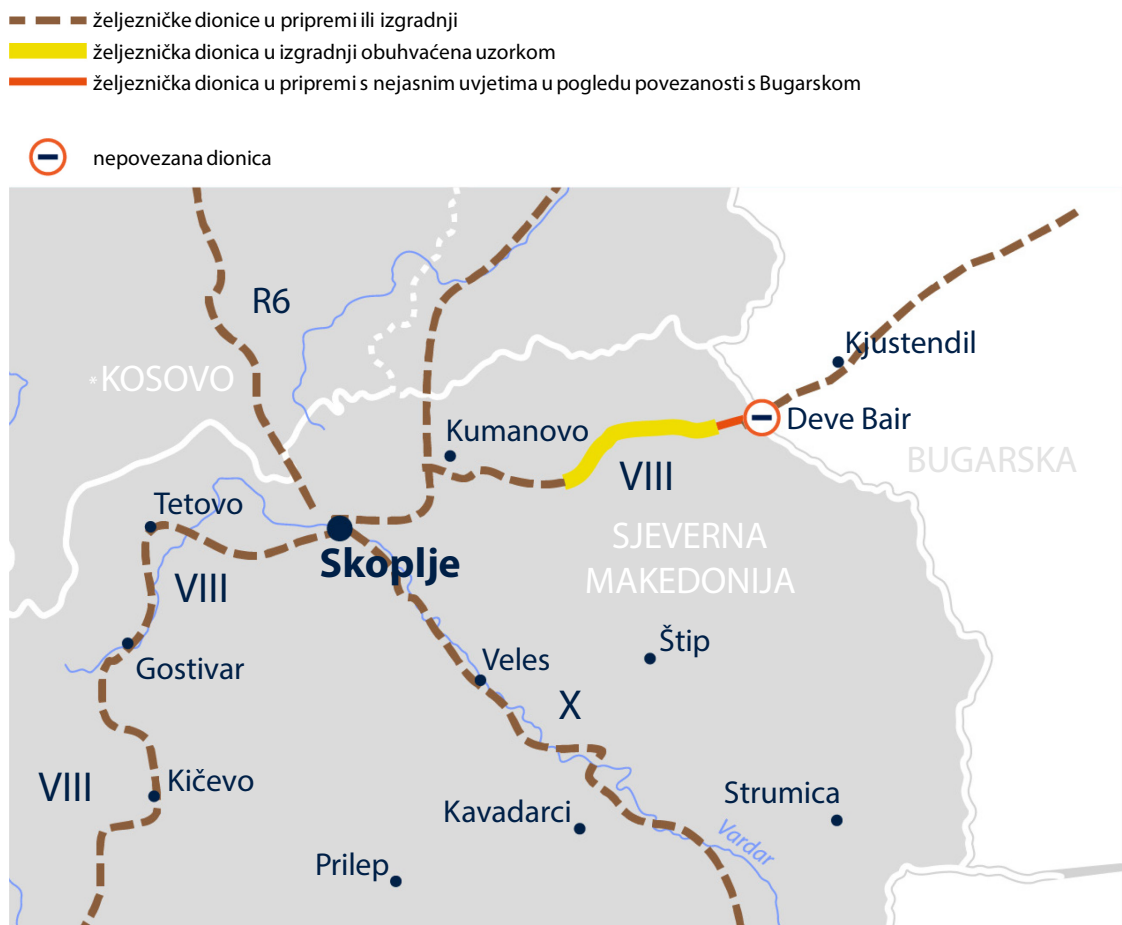
² WBIF, [Program za povezanost za 2015.](#), str. 3.

³ Prilog II. [Uredbi \(EU\) br. 231/2014](#) te članak 3. stavak 2. točka (e) i članak 3. stavak 3. točka (n) [Uredbe \(EU\) 2021/1529](#).

- 17** Komisija je 2015. – ponovno preko upravljačkog odbora – zatražila da svi projekti budu dio osnovne [transeuropske prometne mreže EU-a](#) na zapadnom Balkanu („europska prometna mreža”). Nadalje, prema pravilima Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)⁴, koji je bio izvor financijskih sredstava EU-a za projekte iz uzorka, Komisija je dužna rasporediti projekte prema prioritetu u skladu s nizom kriterija, uključujući njihov doprinos mobilnosti, održivom prometu i smanjenju emisija stakleničkih plinova te njihovu relevantnost za europsku prometnu mrežu.
- 18** Sud je utvrdio da su svi projekti iz uzorka bili povezani s osnovnom europskom prometnom mrežom i da se njima doprinosilo mobilnosti. Međutim, u slučaju dvaju projekata iz uzorka od njih 12 operativni odbor odobrio je bespovratna sredstva za nepovezane prometne dionice. U Sjevernoj Makedoniji osnovni željeznički koridor nije bio povezan ni s jednim od koridora u susjednim zemljama te u vrijeme odobrenja bespovratnih sredstava nije bio postignut dogovor s tim zemljama kojim bi se zajamčila funkcionalnost cijelog koridora (vidjeti [sliku 4.](#)). U Bosni i Hercegovini jedna cestovna dionica nije bila povezana u trenutku podnošenja zahtjeva i ta se situacija nije promijenila do revizijskog posjeta Suda u lipnju 2025. iako je većina radova bila dovršena do 2023.

⁴ Prilog II. Uredbi (EU) br. 231/2014 te članak 3. stavak 2. točka (e) i članak 3. stavak 3. točka (n) Uredbe (EU) 2021/1529.

Slika 4. | Nepovezana željeznička dionica u Sjevernoj Makedoniji



* Kosovo – Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

Izvor: WBIF, prema stanju pri podnošenju zahtjeva (2017.).

- 19** Komisija tijekom procesa pregleda zahtjeva nije davala prednost održivom prometu, tj. željezničkim prugama ili unutarnjim plovničkim putovima kojima se najviše doprinosi smanjenju emisija stakleničkih plinova. Prema navodima Komisije kriteriji održivog prometa ispunjeni su poštovanjem obveza u vezi s osnovnom [europskom prometnom mrežom](#) jer su se zemlje korisnice potpisivanjem Ugovora o Prometnoj zajednici⁵ obvezale na provedbu Uredbe o transeuropskoj prometnoj mreži EU-a⁶. Komisija stoga očekuje da će se kriteriji održivog prometa i smanjenja emisija stakleničkih plinova ispuniti do ciljnog roka (2030.). Sud smatra da nije vjerojatno da će se ciljne vrijednosti dostići do tog roka.

⁵ Ugovor o osnivanju Prometne zajednice.

⁶ Članak 38. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1315/2013, koja je stavljena izvan snage Uredbom (EU) 2024/1679.

- 20** U tom je kontekstu uzorak koji je Sud sastavio obuhvaćao pet cestovnih projekata. Sud je za četiri od tih projekata utvrdio da u zahtjevima nisu bila navedena zadovoljavajuća obrazloženja za kriterij održivog prometa, uključujući smanjenje emisija stakleničkih plinova (vidjeti [Prilog III.](#)). U zahtjevima se kriterij održivosti uglavnom opisivao iz gospodarske perspektive, a ne iz okolišne. Komisija je navela da je od 2022., tj. nakon donošenja [Gospodarskog i investicijskog plana](#), u svoje postupke uključila provjere u pogledu održivog prometa.
- 21** Operativni odbor odobrio je i bespovratna sredstva za šest željezničkih projekata u svim četirima zemljama, međutim tri pruge od njih šest i dalje nisu elektrificirane te na njima prometuju dizelski vlakovi. Zbog toga će povezane koristi za okoliš biti manje nego da je provedena elektrifikacija (vidjeti [Prilog III.](#)).

Komisija tijekom postupka odabira ne pridaje dovoljno pozornosti spremnosti projekata za provedbu

- 22** Kako bi se izbjegla kašnjenja zbog neodgovarajuće osmišljenih projekata, ključno je da se bespovratna sredstva dodjeljuju samo za dobro pripremljene projekte koji su spremni za provedbu. Projektni ciklus prikazan je na [slici 5](#). Sud je procijenio jesu li odabrani projekti bili spremni za provedbu.

Slika 5. | Pripremne aktivnosti prije provedbe projekta



Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije.

23 Sud je utvrdio da osoblje koje obavlja pregled zahtjeva u sklopu WBIF-a ocjenjuje spremnost projekata za provedbu, ali pritom ne rangira zahtjeve prema kriterijima kao što to primjerice čini Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš za projekte u okviru Instrumenta za povezivanje Europe koji se financiraju iz Kohezijskog fonda⁷. Osim toga, operativni odbor u izmijenjenoj metodologiji za WBIF iz 2014. nije naveo jasnu definiciju spremnosti projekata za provedbu niti je utvrdio kriterije za nju⁸. Kako bi se projekt smatrao spremnim za provedbu, bila je potrebna samo studija izvedivosti s cjelovitom analizom troškova i koristi. Operativni odbor s vremenom je poboljšao metodologiju za procjenu tog koncepta:

- od 2020. priprema projekta u idealnom bi slučaju do trenutka u kojem se očekuje odobrenje operativnog odbora trebala uznapredovati do izrade detaljnog projekta;
- od 2022. procjena utjecaja na okoliš i društvo mora biti dovršena i međunarodne financijske institucije moraju je odobriti prije podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva. Osim toga, preliminarni projekt (u slučaju projekata u kojima je ugovaratelj odgovoran i za projektiranje i za izgradnju) ili detaljni projekt zajedno s natječajnom dokumentacijom (ako je ona dio pripreme projekta) mora biti dovršen i nositelj projekta mora ga odobriti prije odobrenja bespovratnih sredstava.

24 od 12 zahtjeva za bespovratna sredstva iz uzorka osoblje Komisije koje obavlja pregled zahtjeva dovelo je u pitanje spremnost za provedbu u samo njih pet zbog njihova opsega ili vremenskog okvira. Jedan od tih pet zahtjeva prvobitno je bio odbijen jer projekt nije bio spreman za provedbu te je odobren tek godinu dana kasnije. Prema mišljenju Suda preostala četiri projekta, kao i četiri dodatna projekta – koji su se svi nalazili u četirima zemljama iz uzorka – nisu bili spremni za provedbu, ali su ipak odobreni unatoč sljedećem:

- nepostojanju pripremne dokumentacije: u jednom slučaju bespovratna sredstva odobrena su bez analize troškova i koristi, a u pet slučajeva bespovratna sredstva odobrena su bez potvrđenog detaljnog projekta; te
- činjenici da je u slučaju dvaju projekata došlo do izmjene rute.

⁷ Poziv na podnošenje prijedloga za prometne projekte, str. 20.

⁸ Evaluacija WBIF-a, str. 92.

- 25** U početnim detaljnim projektnim studijama iznosi se precizan nacrt onoga što bi ugovaratelji trebali izgraditi te one stoga čine temelj za neometanu provedbu. Međutim, ako međunarodne financijske institucije ne izjave da „nema prigovora” kako bi službeno potvrdile da se ne protive početnom detaljnom projektu, stvara se rizik od toga da se nedostaci u načinu na koji je projekt osmišljen ne otklone u ranoj fazi. S druge strane, u skladu s vlastitim postupcima moraju dati takve izjave u fazi provedbe u slučaju izmjena u početnom projektu. To je preduvjet za prihvaćanje troškova povezanih radova.
- 26** U pet projekata iz uzorka Suda ugovaratelji su izradili početne detaljne projektne studije, dok su za ostalih sedam nositelji projekata bili odgovorni za to da se one stave na raspolaganje ugovarateljima. U svih tih sedam projekata bile su potrebne izmjene nakon što su ugovori sklopljeni. **Okvir 1.** sadržava primjer nedostatka u početnom detaljnom projektu.

Okvir 1.

Izmjene potrebne u projektnoj studiji financiranoj u sklopu WBIF-a

Sud je utvrdio jedan projekt u kojem su detaljne projektne studije i natječajna dokumentacija izrađene uz potporu iz WBIF-a za tehničku pomoć u ukupnoj vrijednosti od 2,7 milijuna eura u razdoblju 2013. – 2021. Interoperabilnost 26 poludovršenih mostova koji su se gradili u razdoblju 1996. – 2004. bila je ključna komponenta tog projekta, koji je odobren 2017. U predmetnoj zemlji 2020. na snagu je stupila europska norma (iz 2005.) za projektiranje konstrukcija kao što su mostovi koja uključuje otpornost na potrese. Ugovaratelj je s radovima započeo tek 2022. Međutim, morao je angažirati novog projektanta radi nadogradnje mostova kako bi ispunjavali primjenjive europske norme, što je dovelo do dodatnih kašnjenja.

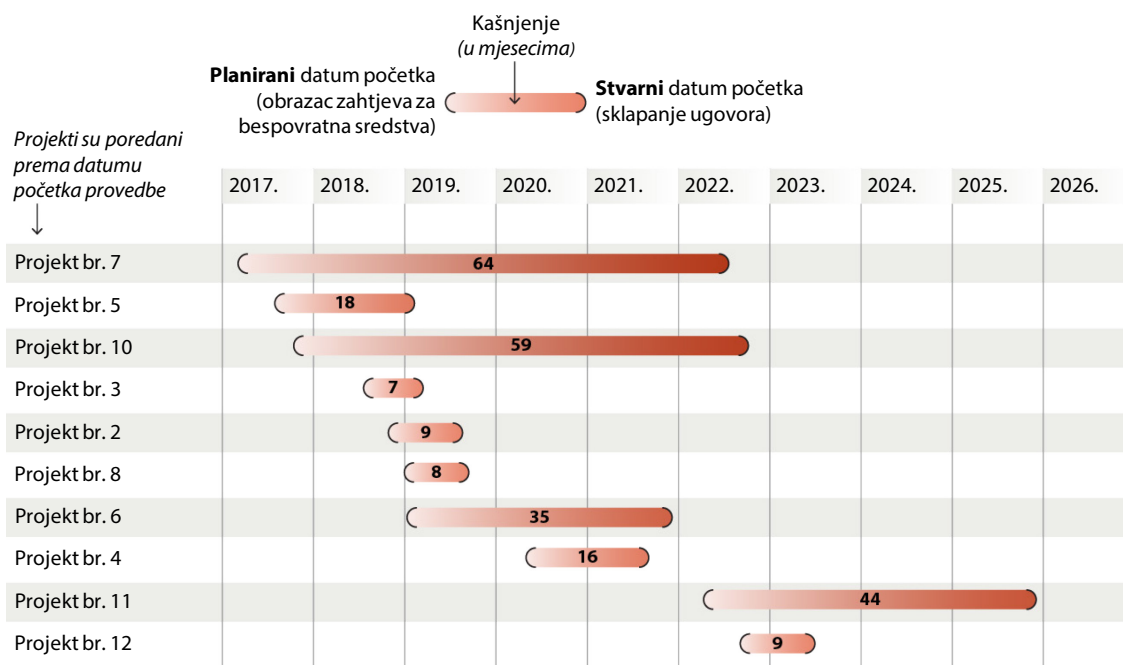
Fotografija 1. | Poluizgrađeni most



Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije i terenskog posjeta.

- 27** Jedan je od pokazatelja spremnosti projekata za provedbu rok u kojem se može započeti s njegovom provedbom nakon odobrenja. Cjelokupno gledajući, provedba većine projekata iz uzorka počela je kasnije nego što je planirano (vidjeti [Prilog III.](#)), uz prosječno kašnjenje (medijan) od 17 mjeseci za 10 projekata koji su započeli nakon odobrenja bespovratnih sredstava (vidjeti [sliku 6.](#)). Kao što je vidljivo na [slici 11.](#), kašnjenja na početku provedbe projekta često su bila popraćena dodatnim kašnjenjima tijekom provedbe.

Slika 6. | Kašnjenja u početku provedbe projekta (planirani datumi početka u odnosu na stvarne datume), u mjesecima



Napomena: dva druga projekta već su bila započela prije podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva.

Izvor: Sud, na temelju dokumentacije o bespovratnim sredstvima i izvješća o praćenju projekata.

Bespovratnim sredstvima EU-a ostvaruje se dodana vrijednost, ali ona nisu uvijek ključna za dobivanje zajmova

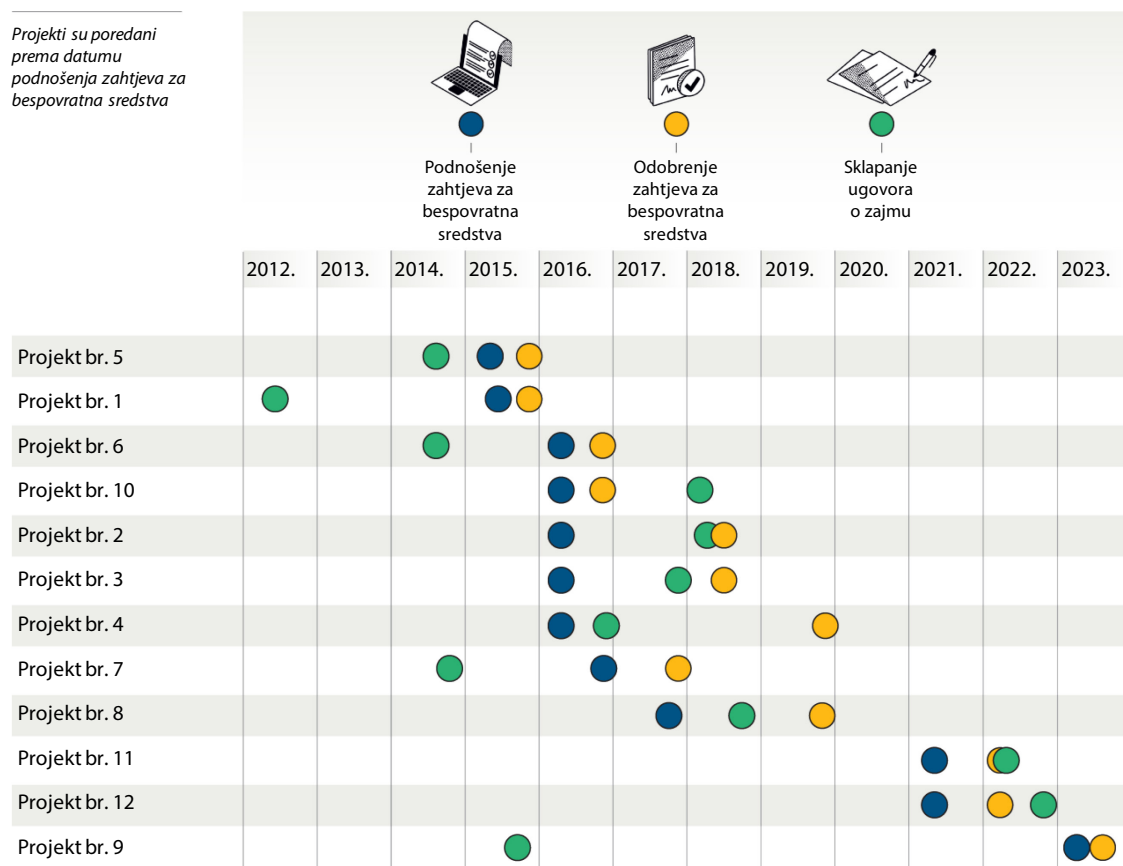
28 Sud je procijenio je li Komisija provjerila dodanu vrijednost svojih bespovratnih sredstava i učinak financijske poluge koji se njima ostvaruje. Kako bi se zajamčilo da se ograničena sredstva iskoriste na najbolji mogući način, Komisija bi prema vlastitim smjernicama za WBIF trebala sufinancirati projekte u sklopu tog okvira pod sljedećim uvjetima:

- ostvaruje se dodana vrijednost: projektom se povećava dobrobit društva iznad mjere koja bi se mogla postići bez bespovratnih sredstava, u situaciji u kojoj financijski prihodi nisu dovoljni za pokrivanje troškova projekta;
- ostvaruje se učinak financijske poluge: prikupljaju se dodatna financijska sredstva kako bi vrijednost ukupnog ulaganja bila veća od vrijednosti početnih bespovratnih sredstava.

- 29** Prema navodima Komisije iz svih je projekata bilo vidljivo da će sami po sebi donijeti gospodarske i društvene koristi jer su bili dio osnovne europske prometne mreže. Budući da financijski prihodi tih projekata nisu bili dovoljni za pokrivanje troškova ulaganja (manjak sredstava za financiranje) bez javne potpore, potreba za bespovratnim sredstvima EU-a bila je opravdana. Financijski omjeri uključeni u analize troškova i koristi ili zahtjeve za bespovratna sredstva uvelike su potvrđivali Komisijinu procjenu.
- 30** Sud je utvrdio da u nekim od projekata iz uzorka pružanje bespovratnih sredstava nije bilo preduvjet za odluku međunarodnih financijskih institucija o davanju zajma (neostvarivanje učinka financijske poluge u kontekstu WBIF-a). Sud je utvrdio tri slučaja u kojima su u vrijeme podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva zajmovi i nacionalni doprinosi već bili dovoljni za pokrivanje troškova ulaganja u projekte, što znači da bespovratna sredstva nisu bila ključna za dobivanje zajmova. Međunarodne financijske institucije dogovorile su s nositeljima projekata da će znatno smanjiti rezervirana sredstva za zajmove (u rasponu od 30 % do 52 %) ako se bespovratna sredstva odobre. Nadalje, Sud je utvrdio da je pet zahtjeva za bespovratna sredstva od njih 12 iz uzorka podneseno nakon što je sklopljen ugovor o zajmu. To je uključivalo tri zahtjeva koji su podneseni dvije godine ili više nakon sklapanja ugovora o zajmu (vidjeti [sliku 7.](#)). Time je stvoren učinak mrtvog tereta jer bi se ulaganja provela čak i bez bespovratnih sredstava.

Slika 7. | Vremenski razmak između podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva i dobivanja zajmova

Projekti su poredani prema datumu podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva



Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije.

Većina procjena troškova u zahtjevima za bespovratna sredstva nije dovoljno detaljna, zbog čega je teško procijeniti njihovu opravdanost

- 31** Iznos bespovratnih sredstava utvrđuje se i ograničava u vrijeme podnošenja zahtjeva primjenom unaprijed definiranih maksimalnih postotaka sufinanciranja na ukupne procijenjene troškove za radove i nabavu robe (koji se zajedno nazivaju „radovima“). Komisija je utvrdila maksimalnu stopu sufinanciranja od 50 % za željezničke projekte i projekte u vezi s unutarnjim plovnim putovima. Za cestovne projekte ta je stopa prvotno bila ograničena na 20 % te je 2021. povećana na 40 %. Sud je procijenio je li Komisija provjerila jesu li pri podnošenju zahtjeva procijenjeni troškovi bili opravdani i dovoljno detaljni.
- 32** Osoblje Komisije koje obavlja pregled zahtjeva oslanja se na dubinsku analizu koju je provela vodeća međunarodna financijska institucija kako bi provjerilo jesu li troškovi opravdani. Za sve projekte iz uzorka Suda zahtjevi su uključivali odjeljke o financiranju projekta u kojem su navedene procjene troškova. Za 10 od tih projekata njihovi nositelji prikazali su troškove radova kao jedinstven iznos bez raščlambe troškova po stavkama (vidjeti primjer u [okviru 2.](#)). Komisija je iznijela primjedbe na takav nedostatak detaljnog proračuna samo u pet slučajeva.

Okvir 2.

Primjer nepotpune raščlambe troškova u kojoj se ne prikazuju nastali troškovi

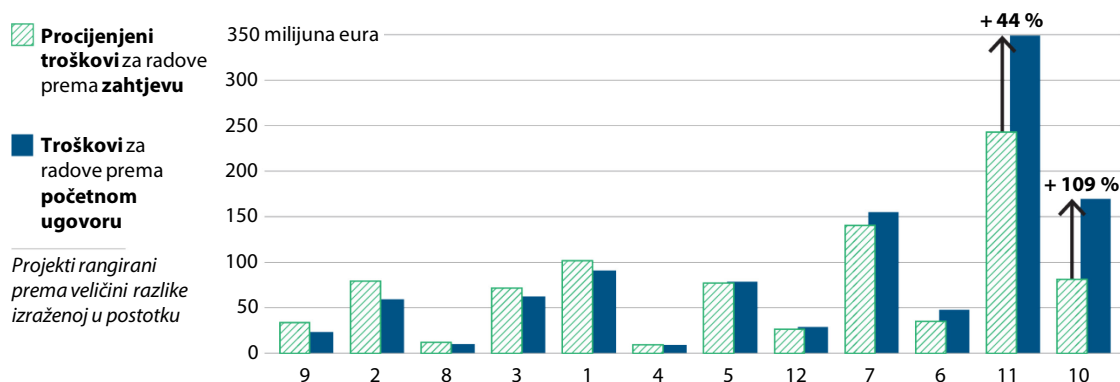
U jednom zahtjevu za bespovratna sredstva u slučaju kojeg Komisija nije imala primjedbi na manjak detalja troškovi radova prikazani su kao jedinstven iznos iako su njima bili obuhvaćeni ugovori o radovima i nadzoru koji su odgovarali trima različitim komponentama.

Nositelj je u vrijeme podnošenja zahtjeva već bio sklopio ugovor za najvažnije radove, ali nije naveo stvarne troškove, što je u takvom slučaju potrebno. Nadalje, Sud je ponovno izračunao iznos bespovratnih sredstava i utvrdio da Komisijino osoblje koje je obavilo pregled zahtjeva nije otkrilo neprihvatljive troškove, zbog čega je izračunalo iznos veći od stvarnog za 0,9 milijuna eura (3,6 % iznosa bespovratnih sredstava).

Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije.

- 33** U slučaju jednog zahtjeva od njih dvaju za koje je dostavljena raščlamba troškova po stavkama Komisija nije dovela u pitanje opravdanost predmetnih troškova. Međutim, Sud je utvrdio da je nositelj projekta uključio zastarjele informacije i povećao ukupne troškove za 50 % bez pouzdane i ažurirane analize tržišta kao temelja za procjenu troškova radova.
- 34** Osoblje Komisije koje obavlja pregled zahtjeva dovelo je u pitanje opravdanost troškova svih radova u slučaju pet zahtjeva za bespovratna sredstva od njih 12 iz uzorka Suda. Kao rezultat, u dvama zahtjevima od tih pet troškovi su izmijenjeni. Sud je izračunao razliku između procijenjenih troškova i prvobitnih troškova dogovorenih u ugovorima na temelju javne nabave (vidjeti [sliku 8.](#)). Osim dvaju projekata u slučaju kojih je postojala znatna razlika, Sud je utvrdio da su procjene troškova za radove uključene u zahtjeve bile blizu početnim ugovornim cijenama, uz medijan odstupanja od 14 % na razini svih 12 projekata.

Slika 8. | Procijenjeni iznosi za radove i iznosi dogovoreni u ugovorima (u milijunima eura)

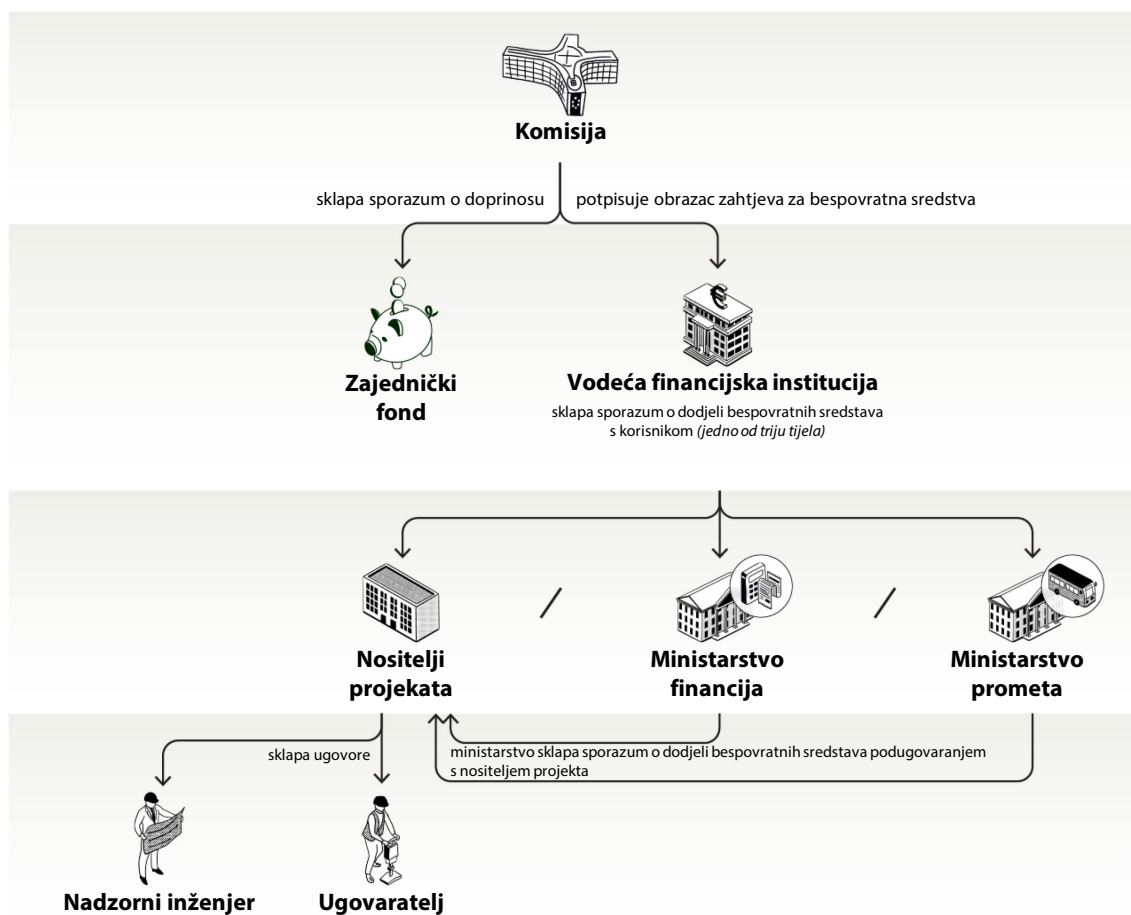


Izvor: Sud, na temelju zahtjeva za bespovratna sredstva, početnih ugovora i – za jedan projekt – prihvaćene ponude.

Komisija se oslanja na nadzor koji provode financijske institucije, koji katkad nije prikladan

35 Na [slici 9.](#) sažeto su prikazani ugovorni odnosi među glavnim dionicima. Komisija vodećim međunarodnim financijskim institucijama – koje sufinanciraju projekte zajmovima – povjerava nadzor nad upotrebom bespovratnih sredstava za ulaganja na razini nositelja projekata. Komisijino oslanjanje na nadzor koji provode međunarodne financijske institucije temelji se na službenoj *ex ante* procjeni njihovih sustava, postupaka i ugovornih odredbi, uključujući obveze u pogledu praćenja i izvješćivanja.

Slika 9. | Ugovorne obveze dionika

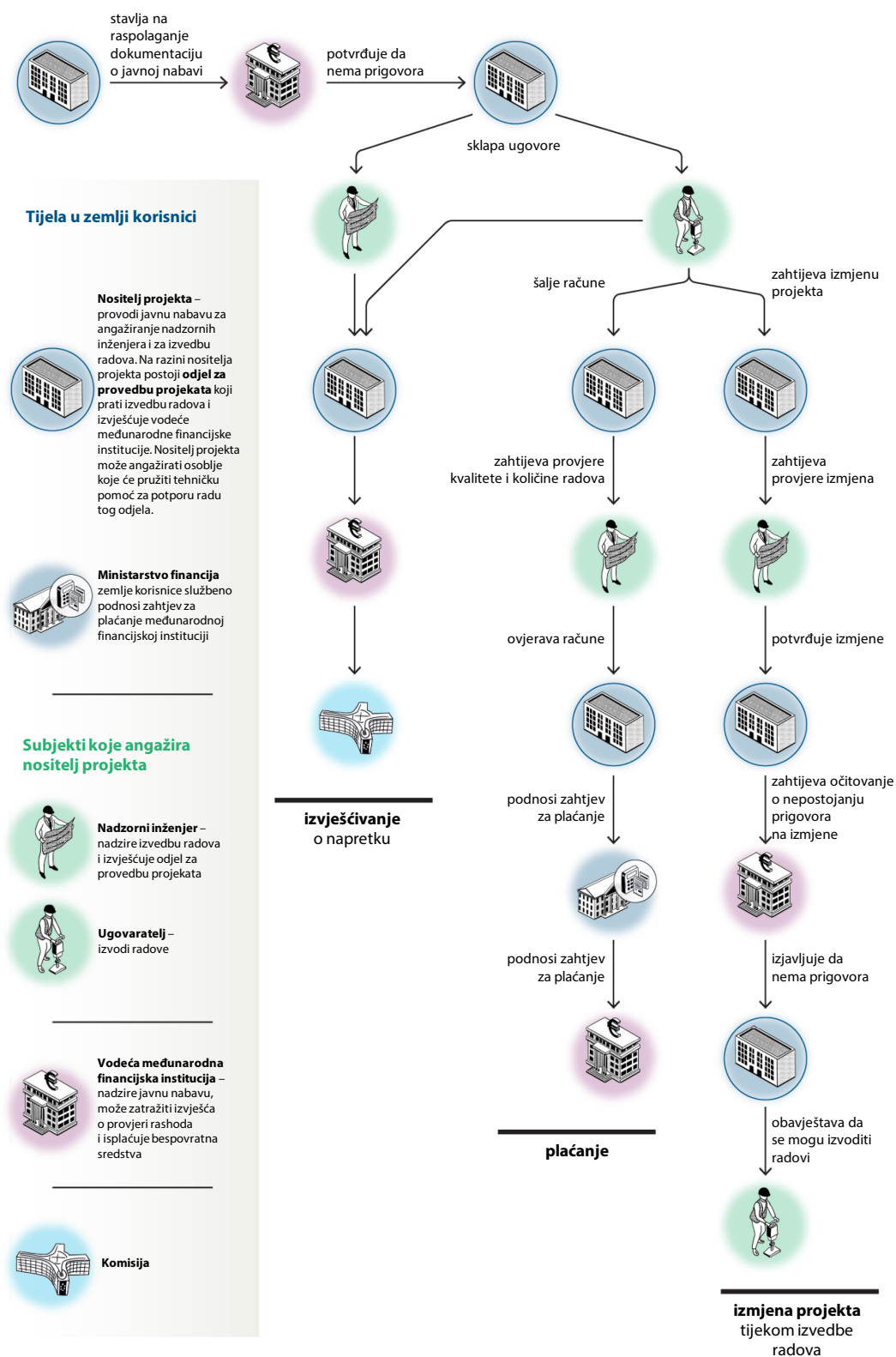


Izvor: Sud, na temelju vodiča za WBIF, općih uvjeta za Zajednički fond i ugovorne dokumentacije za projekte.

Komisija uglavnom ne može ukloniti nedostatke u nadzoru koji financijske institucije provode nad rizicima za provedbu i javnu nabavu

- 36** Sud je ispitao je li Komisija zajamčila da vodeće međunarodne financijske institucije ispunjavaju svoje obveze nadzora tijekom životnog ciklusa projekata financiranih sredstvima EU-a. Sud je posebno provjerio sljedeće:
- jesu li rizici za provedbu, kao što su nedostatni tehnički kapaciteti, odgovarajuće procijenjeni i ublaženi;
 - je li se obavljao dostatan nadzor nad postupcima javne nabave kako bi se zajamčilo poštovanje općih načela tržišnog natjecanja, jednakog postupanja i dobrog financijskog upravljanja.
- 37** Jedan je od ključnih čimbenika za neometanu provedbu to da se zajamči da nositelj projekta raspolaže odgovarajućim provedbenim kapacitetima u obliku dobro uhodanog odjela za provedbu projekata koji se, na primjer, sastoji od nositelja projekata i, po potrebi, drugih stručnjaka kao što su inženjeri i odvjetnici. U skladu sa smjernicama za WBIF vodeće međunarodne financijske institucije za sve su projekte iz uzorka Suda od nositelja projekata zatražile da uspostave odjel za provedbu projekata. Uloga tih odjela bila je koordinacija s nizom dionika (npr. nacionalnim tijelima, vodećom međunarodnom financijskom institucijom, ugovarateljima i nadzornim inženjerima), upravljanje izvedbom radova i njezino praćenje te izvješćivanje vodećih međunarodnih financijskih institucija o svim aspektima provedbe projekta, uključujući nabavu robe, radova i usluga, kao i o ispunjavanju svih ugovornih obveza (vidjeti [sliku 10.](#)).

Slika 10. | Projekti se provode u suradnji, a odjel za provedbu projekata ima ključnu ulogu



Izvor: Sud, na temelju revizijskih posjeta i razmjena informacija s odjelima za provedbu projekata, međunarodnim financijskim institucijama, ministarstvima financija i nadzornim inženjerima.

- 38** Sud je provjerio način na koji su međunarodne financijske institucije procjenjivale i ublažavale rizike za provedbu projekata i utvrdio da je svih 12 zahtjeva za bespovratna sredstva iz uzorka sadržavalo procjene političkih rizika i rizika za provedbu, a u trima zahtjevima utvrđeno je da su rizici za provedbu visoki. Komisija se za jamčenje odgovarajućih kapaciteta odjela za provedbu projekata oslanjala na procjene koje su obavile međunarodne financijske institucije. Te su institucije za sve projekte osim jednog zatražile pružanje tehničke pomoći za potporu radu odjela za provedbu projekata. Međutim, ni u zahtjevima za bespovratna sredstva koje su ocijenile međunarodne financijske institucije ni u sklopljenim sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava nisu bili sustavno navedeni kapaciteti odjela za provedbu projekata koje nositelji projekata moraju zajamčiti (vidjeti [okvir 3.](#)).

Okvir 3.

Nedostatni zahtjevi u pogledu kapaciteta odjela za provedbu projekata

Sud je utvrdio da je samo u dvama zahtjevima za bespovratna sredstva iz njegova uzorka detaljno naveden sastav odjela za provedbu projekata, s profilima kao što su stručnjaci za okoliš i društvo, specijalizirani inženjeri i voditelj projekta.

Međutim, u jednom od tih dvaju projekata odjel za provedbu projekata nije imao projektanta tijekom provedbe koji bi pripremao ažuriranja projekta koja je ugovaratelju trebalo pravodobno dostavljati. U tom odjelu nije bilo ni pravnih stručnjaka koji bi obrađivali brojne zahtjeve koje su ugovaratelji dostavljali ni stručnjaka za okoliš i društvo koji bi mogli zajamčiti usklađenost s akcijskim planom u području okoliša i društva.

Nadalje, u svih 12 sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstva bilo je samo navedeno da bi odjel za provedbu projekata trebao uključivati odgovarajuće kvalificirano osoblje s adekvatnim resursima tijekom cijelog razdoblja provedbe, ali nisu utvrđeni minimalni zahtjevi.

Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije.

- 39** Komisija tijekom procesa provedbe nije od međunarodnih financijskih institucija tražila da dostave dokaze o provedenim mjerama ublažavanja rizika (npr. u okviru godišnjih izvješća o provedbi). Sud je utvrdio da u slučaju triju projekata preporučenom tehničkom pomoći za potporu radu odjela za provedbu projekata nije bilo obuhvaćeno cijelo razdoblje provedbe. Takva nedostatna mjera ublažavanja rizika negativno je utjecala na kapacitet odjela za provedbu projekata i doprinijela je kašnjenjima.

- 40** Ni u jednom od zahtjeva za bespovratna sredstva obuhvaćenih revizijom u procjeni rizika nisu bili navedeni rizici od korupcije (vidjeti odlomak [38](#)). Međunarodne financijske institucije uključuju u sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava zahtjev u skladu s kojim primatelji sredstava ne bi smjeli primjenjivati zabranjene prakse. Međutim, dvije međunarodne financijske institucije od njih triju iz uzorka Suda potvrdile su da su obaviještene o slučajevima navodne primjene četiriju zabranjenih praksi, kao što su slučajevi u kojima nadzorni inženjeri potencijalno prijavljuju više sati za naplatu nego što su stvarno odradili. Jedna međunarodna financijska institucija istražila je tri takva navoda i zaključila da oni nisu vjerodostojni, dok je jedna druga međunarodna financijska institucija u vrijeme obavljanja ove revizije i dalje istraživala jedan od tih navoda.
- 41** Sud je utvrdio da su u projektima iz uzorka vodeće međunarodne financijske institucije pregledavale ključne korake i odredbe u natječajnoj dokumentaciji, izvješću o evaluaciji i ugovorima. EBRD od 2020. upotrebljava elektroničku platformu za javnu nabavu pod nazivom „EBRD Client eProcurement Portal”, koja sadržava svu dokumentaciju o javnoj nabavi. To je doprinijelo promicanju tržišnog natjecanja i transparentnosti.
- 42** Sud je u uzorku utvrdio dva slučaja u kojima je međunarodna financijska institucija provodila nepotpun nadzor nad javnom nabavom:
- vodeća međunarodna financijska institucija nije zatražila pristup cjelokupnoj dokumentaciji o javnoj nabavi za jednu dodjelu bespovratnih sredstava koja je obuhvaćala tri komponente. Predmetna institucija obavljala je nadzor samo nad javnom nabavom jedne komponente. Smatrala je da nadzor nije potreban u slučaju druge komponente jer nije bio prekoračen prag za nabavu radova, kao i u slučaju treće komponente, za koju je nabavu provodila jedna država članica EU-a, pa je vodeća međunarodna financijska institucija očekivala da provjere obavlja nacionalni javni naručitelj;
 - u slučaju jedne druge dodjele bespovratnih sredstava, kojima je upravljala druga međunarodna financijska institucija, nositelj projekta nije proveo postupak javne nabave za dodatne radove (23 milijuna eura) sufinancirane tim bespovratnim sredstvima, što je u suprotnosti s Direktivom EU-a o javnoj nabavi⁹. Međunarodna financijska institucija nije zatražila pokretanje postupka javne nabave te je prihvatila dodatne radove na temelju naloga za izmjenu radova (uputa za izmjenu ugovora). Troškovi za dodatne materijale utvrđeni su na temelju niže ponude među ponudama dvaju dobavljača.

⁹ Članak 72. [Direktive 2014/24/EU](#).

- 43** Za ugovore koji se financiraju njihovim zajmom ili bespovratnim sredstvima u sklopu WBIF-a međunarodne financijske institucije od uspješnih ponuditelja zahtijevaju da potpišu obrazac u kojem izjavljuju da ne postoji sukob interesa. Uglavnom su se oslanjale na te osobne izjave te su obavljale tek ograničene provjere kako bi potvrdile integritet ugovaratelja i nadzornih inženjera. Međutim, prije dodjele ugovora upotrebljavale su bazu podataka o rizicima kako bi utvrdile rizične pojedince ili subjekte i mogle isključiti ponuditelje koji su bili sankcionirani. Svjetska banka održava i javni [popis](#) isključenih i suspendiranih poduzeća i pojedinaca koji su nositelji projekata dužni provjeravati.
- 44** Budući da Komisija nije izravno uključena u nadzor nad mjerama ublažavanja rizika i postupcima javne nabave, ne može poduzeti korektivne mjere u slučajevima u kojima međunarodne financijske institucije nisu utvrdile nedostatke i prijavile joj te nedostatke.

Komisija se tijekom provedbe projekata oslanja na nadzor koji provode financijske institucije, u kojem postoje određeni nedostaci

- 45** Sud je provjerio postupke koje su tri vodeće međunarodne financijske institucije primjenjivale kako bi ocijenile može li se Komisija osloniti na njihov nadzor tijekom procesa provedbe. U tom je pogledu provjerio jesu li vodeće međunarodne financijske institucije pregledavale dokumentaciju nadzornih inženjera kako bi zajamčile da je ostvarena očekivana kvaliteta i količina radova.
- 46** U slučaju projekata iz uzorka Suda vodeće međunarodne financijske institucije oslanjaju se na to da će nadzorni inženjeri potvrditi kvalitetu i količinu radova te pregledati eventualne zahtjeve nositelja projekata za izmjene. Međutim, za provjeru pravilnog rada nadzornih inženjera odgovoran je odjel za provedbu projekata, kako je predviđeno ugovorom koji je sklopio nositelj projekta (vidjeti [sliku 9.](#)). Pri nadzoru nad izvedbom radova međunarodne financijske institucije zahtijevale su od odjela za provedbu projekta redovita izvješća, ali takva izvješća nisu mogle zatražiti direktno od nadzornih inženjera, koji su izravno odgovarali tim odjelima. Sud je u slučaju jednog od 12 projekata iz uzorka utvrdio da je nadzorni inženjer ovjerio dodatne troškove za radove koji nisu bili u skladu s početnim ugovorom. Utvrdio je i da su nedostaci u lancu nadzora ostali neotkriveni sve do trenutka u kojem je provodio reviziju (vidjeti [okvir 4.](#)).

Okvir 4.

Povećani troškovi koje ovjerio nadzorni inženjer i potvrdila međunarodna financijska institucija

Za jednu od komponenti projekta nositelj predmetnog projekta sklopio je ugovor s ruskim dobavljačem u skladu s kojim je radove trebalo izvesti u roku od jedne godine od sklapanja ugovora (u rujnu 2021.). Nakon što je EU uveo sankcije protiv Rusije zbog ratne agresije na Ukrajinu, čime je postalo nemoguće prenositi sredstva ruskim bankama, nositelj projekta sklopio je u lipnju 2023. trostrani sporazum s prvim ugovarateljem i još jedim ugovarateljem sa sjedištem u EU-u. Svrha tog sporazuma bila je prenijeti odgovornosti i obveze s prvog na drugog ugovaratelja. Ujedno je uključivao veće cijene zbog povećanja tržišnih cijena i produljene rokove. Međutim, uvjeti prvotnog ugovora nisu uključivali klauzulu o izmjeni cijena.

U studenome 2023. cijena ugovora dodatno je povećana kako bi se pokrili dodatni troškovi popravka oštećene robe. Iako je sporazumom međunarodne financijske institucije o dodjeli bespovratnih sredstava bilo propisano da bi obuhvaćene stavke uvijek trebale biti osigurane od svih rizika, nositelj projekta nije odgovarajuće osigurao financiranu komponentu.

Zbog tih dvaju čimbenika konačni troškovi, koje je nadzorni inženjer ovjerio i međunarodna financijska institucija kasnije prihvatila, bili su 27 % veći od izvorno ponuđene cijene.

Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije.

- 47** U slučaju jednog cestovnog projekta zahtjev za bespovratna sredstva uključivao je mjere ublažavanja radi kompenzacije za emisije (vidjeti odlomak [20](#)), ali te mjere nisu u potpunosti primijenjene tijekom provedbe projekta (vidjeti [okvir 5.](#)). Ni nadzorni inženjer ni međunarodna financijska institucija nisu prepoznali to pitanje kao nedostatak zbog kojeg bi bile potrebne korektivne mjere i izvješćivanje.

Okvir 5.

Sadnjom stabala uz autocestu nisu u dovoljnoj mjeri kompenzirane dodatne emisije stakleničkih plinova

Jedan zahtjev za bespovratna sredstva uključivao je proračun od 1,05 milijuna eura za sadnju stabala i obnovu vegetacije.

Sud je tijekom posjeta utvrdio da je cesta bila izgrađena, ali posađena stabla i obnovljena vegetacija nisu bili vidljivi.

Nositelj projekta objasnio je da su sadnja i obnova bile moguće samo na određenim područjima. Sudu su dostavljeni računi u iznosu od samo 35 000 eura (oko 3 % proračuna od 1,05 milijuna eura). Nositelji projekta objasnio da je preostalih 97 % proračuna za sadnju i obnovu vegetacije upotrijebljeno za financiranje mreža za stabilizaciju padina (vidjeti fotografiju u nastavku).

Unatoč manjoj iskorištenosti proračuna za obnovu vegetacije, broj biljaka koje je nositelj projekta zasadio premašivao je početne procjene. Međutim, te su biljke zasađene na mnogo manjoj površini, zbog čega je gustoća vegetacije bila prevelika da bi bila održiva.

Fotografija 2. | Nagib zaštićen stabilizacijskom mrežom



Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije i terenskog posjeta.

- 48** Međunarodne financijske institucije mogu provesti dodatne provjere angažiranjem *ad hoc* konzultanata kako bi se, na primjer, provjerilo da je ostvarena očekivana kvaliteta i količina radova. Sud je utvrdio dva primjera takvih dodatnih provjera koje su pomogle međunarodnim financijskim institucijama da steknu bolji uvid u tehničke aspekte radova. Iako takve provjere sa sobom nose dodatne troškove za povezane međunarodne financijske institucije, Sud je utvrdio da su korisne, posebno za praćenje složenih projekata.
- 49** U okviru postojećih mehanizama Komisija se oslanja na nadzor koji provode međunarodne financijske institucije kako bi zajamčila da se bespovratna sredstva isplaćuju na temelju prihvatljivih troškova. U slučajevima u kojima troškove potvrđuje međunarodna financijska institucija kako je opisano u [okviru 4](#). Komisija raspolaže ograničenim instrumentima za otkrivanje mogućih slučajeva zlouporabe sredstava EU-a u projektima koji se provode u okviru neizravnog upravljanja i za poduzimanje potrebnih korektivnih mjera, osim ako odluči poduzeti konkretne radnje kao što su posjeti u svrhu praćenja i provjere.

Komisija ne raspolaže djelotvornim postupcima za praćenje kašnjenja i jamčenje održivosti i vidljivosti EU-a

Komisija ne raspolaže dovoljno detaljnim i ažuriranim informacijama o kašnjenjima u provedbi projekata

- 50** Prema pravilima o upravljanju WBIF-om Komisija ne prati izravno upotrebu bespovratnih sredstava jer su za to odgovorne međunarodne financijske institucije. Umjesto toga se oslanja na nekoliko mehanizama za prikupljanje informacija. Sud je procijenio je li Komisija prikupljala ažurirane i potpune podatke za nadzor nad provedbom projekata.
- 51** Vodeće međunarodne financijske institucije svake godine učitavaju godišnje izvješće o provedbi za svaki projekt za koji su dodijeljena bespovratna sredstva iz WBIF-a i ažuriraju informacije unesene u informacijski sustav za praćenje. Međutim, Sud je za sve projekte iz uzorka osim jednog utvrdio da podatci kao što su datumi, faza izvršenja i iznosi uneseni na platformu nisu bili ažurirani. Nadalje, utvrdio je da učitana godišnja izvješća često nisu sadržavala detaljne informacije o napretku projekata i problemima u njihovoj provedbi, što je vodilo do kašnjenja. Komisija je 2021. uvela odjeljak za objašnjavanje kašnjenja, ali Sud je utvrdio da su u slučaju pet projekata iz njegova uzorka rokovi za rješavanje problema bili previše optimistični.

- 52** Komisija od 2019. dvaput godišnje organizira sastanke s vodećim međunarodnim financijskim institucijama kako bi se raspravljalo o glavnim izazovima, uključujući kašnjenja. Međutim, u kratkim zapisnicima s tih sastanaka ne opisuju se na odgovarajući način svi ključni problemi u provedbi. Komisija ujedno dvaput godišnje održava sastanke s nositeljima projekata radi rasprave o dogovorenim ključnim etapama. Međutim, te su ključne etape tek okvirne te se rok za njihovo dostizanje redovito odgađa tijekom provedbe.
- 53** Komisija nije obavila nikakve posjete u svrhu praćenja usmjerenog na rezultate kojima bi provjerila prometne projekte i stekla izravan uvid u uspješnost projekata. Iako delegacije EU-a u četirima zemljama iz uzorka nisu imale službenu ulogu u praćenju provedbe projekata, obavještavale su središnji ured Komisije o svim sastancima s relevantnom vodećom međunarodnom financijskom institucijom, nositeljima projekata ili relevantnim tijelima. Sud je utvrdio da su te delegacije EU-a imale opći pregled nad provedbom, uključujući kašnjenja, ali nije ih se sustavno obavještavalo o tehničkim pojedinostima.
- 54** Konzultanti koji rade za tajništvo WBIF-a (ured za koordinaciju između Komisije i financijskih institucija) imaju predstavnike u pojedinačnim zemljama koji dostavljaju mjesečna izvješća Komisiji. Ta se kratka izvješća temelje na informacijama koje dostavljaju uredi međunarodnih financijskih institucija u pojedinačnim zemljama i odjeli nositelja projekata za upravljanje projektima te se u njima Komisiji pružaju informacije slične onima koje dostavljaju međunarodne financijske institucije (vidjeti odlomak [51](#)). Sud je utvrdio razlike u točnosti i brzini isticanja problema u provedbi u tim mjesečnim izvješćima (vidjeti primjere u [okviru 6.](#)).

Okvir 6.

Primjer nedosljednosti u uključivanju problema u provedbi u izvješća koja se dostavljaju Komisiji

U slučaju jednog od 12 projekata iz uzorka relevantnom odjelu za provedbu projekta krajem veljače 2024. potvrđeno je da će inženjer povući ovjeru za niz radova izvedenih 2023. zbog upotrebe neodobrenog betona. U vrijeme obavljanja ove revizije 2025. odluka o potrebi za uništavanjem izvedenih radova još nije bila donesena. To bi moglo uzrokovati dodatnu odgodu projekta, no informacije o tome nisu bile uključene u mjesečna izvješća koje je koordinacijski ured dostavio Komisiji ni u godišnje izvješće međunarodne financijske institucije o provedbi za 2024.

S druge strane, Sud je utvrdio primjer izvješćivanja u okviru kojeg je koordinacijski ured istaknuo obustavu radova zbog neodgovarajuće kvalitete betona. Komisija je o tom problemu obaviještena u lipnju 2025., dva mjeseca nakon što se pojavio.

Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije i terenskih posjeta.

- 55** Nositelji projekata uključili su u svaki zahtjev za bespovratna sredstva iz uzorka ograničen broj pokazatelja ostvarenja i ishoda. Pokazatelji učinka nisu bili uključeni jer ih Komisija nije smatrala korisnim za praćenje napretka. Iako su pokazatelji relevantni, devet odobrenih zahtjeva nije uključivalo pokazatelje u kojima bi se odražavale sve komponente radova koje je potrebno dovršiti (vidjeti primjer u [okviru 7.](#)). Komisija od 2021. utvrđuje zajedničke pokazatelje uspješnosti te je u listopadu 2025. i dalje radila na metodologiji za objedinjavanje rezultata.

Okvir 7.

Primjer pokazatelja kojima nisu točno obuhvaćene sve komponente projekta

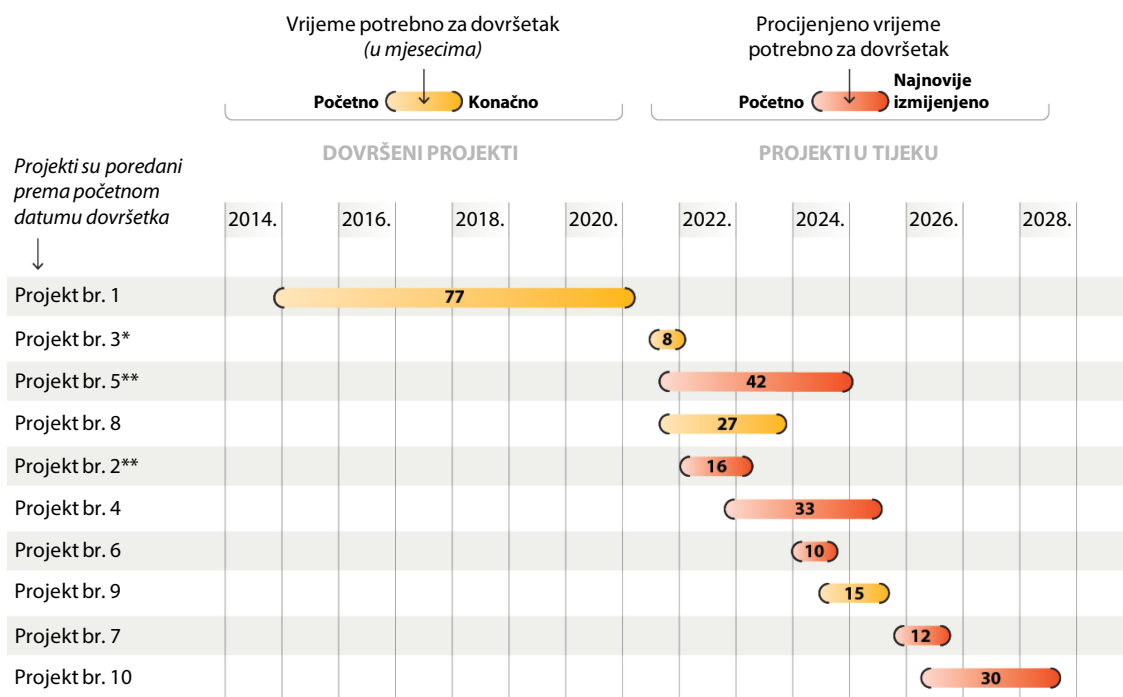
U zahtjevu podnesenom u vezi s obnovom jedne željezničke dionice kao očekivano ostvarenje navedena je ukupna duljina koridora (148 km) umjesto dionice od 66,8 km na kojoj su planirani radovi. U zahtjevu se nisu spominjali ni dodatni radovi koje je nositelj projekata planirao, na primjer broj tunela, mostova i postaja koje je potrebno obnoviti. Nadalje, nije bila utvrđena ciljna vrijednost za pokazatelje ishoda u vezi s brojem putnika i tona tereta godišnje. Zahtjev u pogledu brzine, koji je jedan od kriterija u okviru [europske prometne mreže](#), nije uzet u obzir u pokazateljima.

Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije.

Komisija raspolaže ograničenim instrumentima za jamčenje pravodobne provedbe

- 56** Sud je procijenio je li Komisija osmislila i provodila djelotvorne mjere za smanjenje kašnjenja.
- 57** Komisija od 2015. upotrebljava preglednik za praćenje prometne povezanosti („connectivity runner”) za pružanje uvida u provedbu projekata. Taj preglednik uključuje „semafore” s pomoću kojih se prati pravodobnost izvedbe radova. Na [slici 11.](#) vidljivo je da je u svim projektima iz uzorka Suda došlo do kašnjenja. Iako se svim odjelima za provedbu projekata osim jednog pružala potpora u obliku tehničke pomoći, i dalje je dolazilo do kašnjenja. U vrijeme obavljanja revizije ta su kašnjenja bila znatna (više od dvije godine) za šest projekata, uglavnom jer je tijekom provedbe bilo potrebno izmijeniti detaljni projekt, a često su bila dodatno povećana kašnjenjima u odobravanju dozvola.

Slika 11. | Kašnjenja u dovršavanju projekata (početni rokovi dovršetka u usporedbi s konačnim / najnovijim izmijenjenim rokovima dovršetka)



Napomena: za dva projekta rokovi za dovršetak još nisu ažurirani te stoga nisu uključeni u sliku 11.

* Bez tehničke pomoći za odjel za provedbu projekta.

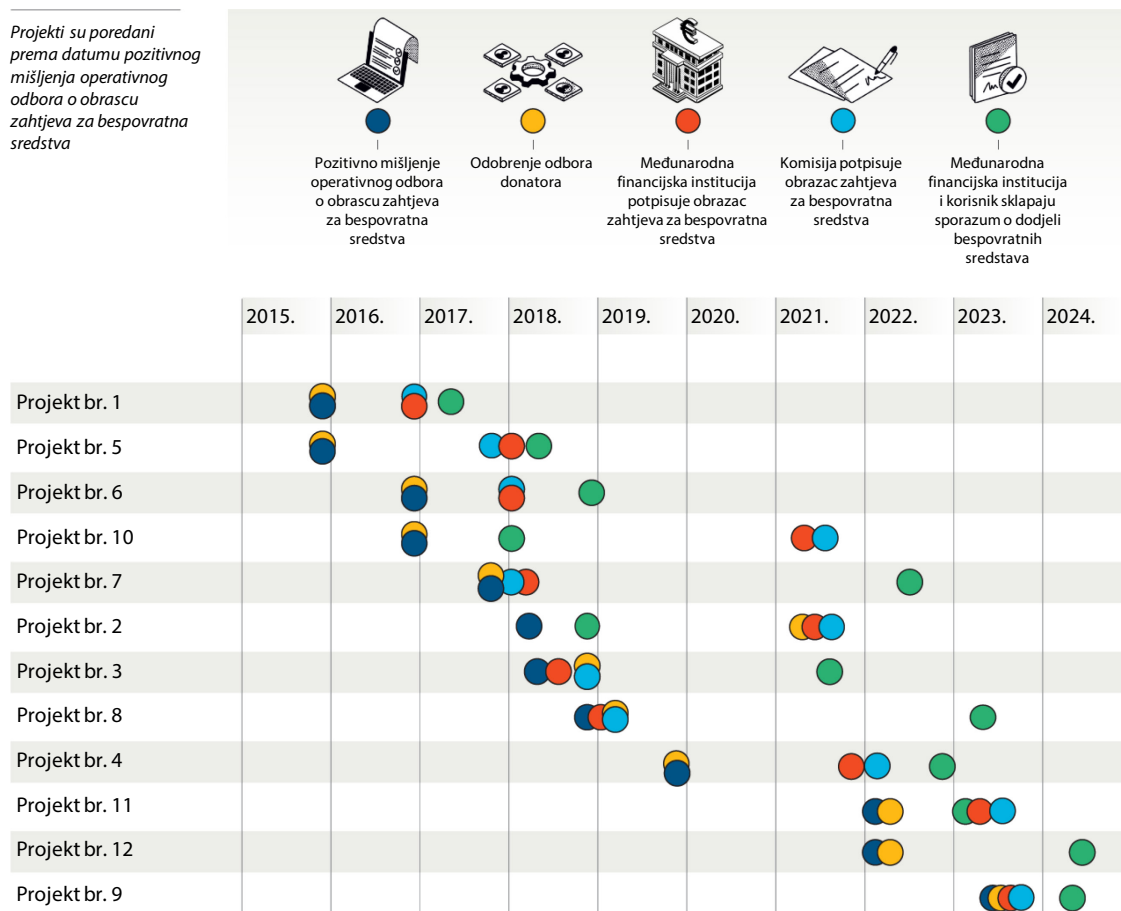
** Ugovaratelji još nisu dostavili ažurirane procjene u kojima se odražavaju stvarna kašnjenja.

Izvor: Sud, na temelju ugovorne dokumentacije iz lipnja 2025.

- 58** Komisija je u srpnju 2020. uputila dopise međunarodnim financijskim institucijama i nacionalnim tijelima u vezi s trima projektima iz uzorka, pri čemu je glavna svrha bila prikupiti ažurirane rasporede provedbe projekata. Slične je zahtjeve uputila nakon srpnja 2020. za dva druga projekta iz uzorka. U većini slučajeva primila je općenite odgovore s ažuriranim rasporedima. Međutim, nijednim od tih dopisa nisu spriječena daljnja kašnjenja nakon tih ažuriranja.
- 59** Na provedbu su utjecala i kašnjenja u plaćanju. Nakon što operativni odbor i potom odbor donatora odobre dodjelu bespovratnih sredstava, Komisija i vodeća međunarodna financijska institucija potpisuju obrazac zahtjeva za bespovratna sredstva. Međutim, financijska sredstva postaju dostupna nositelju projekta tek nakon što se sklopi sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava i – u nekim zemljama – nakon što ga ratificiraju nacionalna tijela (vidjeti [sliku 12.](#)). Ratifikacijom sklopljenog sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava također se može produljiti predmetni proces (npr. za jednu godinu u Bosni i Hercegovini), ovisno o nacionalnim tijelima. U slučaju projekata iz uzorka Suda nositelji projekata morali su unaprijed isplatiti sredstva za pet projekata, uglavnom zbog toga što sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava nisu bili sklopljeni ili ratificirani.

Slika 12. | Kašnjenja između odobrenja bespovratnih sredstava i sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava

Projekti su poredani prema datumu pozitivnog mišljenja operativnog odbora o obrascu zahtjeva za bespovratna sredstva



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije i međunarodnih financijskih institucija za razdoblje do lipnja 2025.

60 Komisijine isplate odgovaraju pretfinanciranju prenesenom na račun Zajedničkog fonda kojim upravlja EBRD. Iako bi međunarodne financijske institucije trebale prognozirati isplate na temelju stvarnih potreba, Sud je utvrdio šest slučajeva u kojima je Komisija isplatila bespovratna sredstva na temelju prognoza međunarodnih financijskih institucija u skladu s kojima su bili potrebni veći iznosi nego što je bilo opravdano financijskim i fizičkim napretkom projekata. To je dovelo do preranog prijenosa sredstava u Zajednički fond (vidjeti primjere u [okviru 8.](#)). Komisija je objasnila da se uglavnom oslanja na prognoze međunarodnih financijskih institucija prije potvrđivanja zahtjeva za isplatu u okviru Zajedničkog fonda.

Okvir 8.

Primjer Komisijina nepotrebno visokog pretfinanciranja

Za jedan projekt Komisija je u listopadu 2024. na temelju prognoze relevantne međunarodne financijske institucije u Zajednički fond uplatila 63 % ukupnog iznosa koji je odgovarao pretfinanciranju u visini od 52 milijuna eura. Međutim, ta je prognoza bila previše optimistična jer do obavljanja posjeta Suda u lipnju 2025. nisu nastali nikakvi troškovi zbog toga što ugovor o radovima još nije bio sklopljen.

Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije.

Iako je većina projekata pokrenuta, zapadni Balkan sporo se povezuje s EU-om te je održivost projekata ugrožena

- 61** Nakon proteka 10 godina od odobrenja prvih prometnih projekata u četirima zemljama iz uzorka Sud je ispitao jesu li na temelju 12 projekata iz njegova uzorka ostvareni konkretni rezultati. Procijenio je i je li Komisija utvrdila pokazatelje projekata za praćenje napretka ostvarenog na razini pojedinačnih projekata i na ukupnoj razini. Uzorkom Suda obuhvaćeno je sedam koridora (vidjeti [Prilog II.](#))
- 62** Kako bi pratila ukupni napredak, Komisija je utvrdila tri glavna pokazatelja¹⁰ (rast BDP-a, vrijednost trgovine robom i uslugama te indeks ljudskog razvoja), ali nikad nije prikupila podatke za te pokazatelje i izvijestila o njima. Međutim, ti pokazatelji ne omogućuju korisnu procjenu specifičnih učinaka projekata u sklopu WBIF-a na socioekonomski razvoj i konkurentnost na zapadnom Balkanu (opći cilj). Razlog je taj što na takav razvoj utječu različiti vanjski čimbenici, uključujući opsežnu potporu izvan WBIF-a.

¹⁰ Višedržavni akcijski programi za [2016.](#), str. 10.; [2017. i 2018.](#), str. 11.; [2018. i 2019.](#), str. 13. te [2020.](#), str. 8.

63 Kad je riječ o prometnom sektoru, specifični je cilj WBIF-a povećati povezanost unutar regije, kao i između zapadnog Balkana i EU-a¹¹. Potpisivanjem Ugovora o Prometnoj zajednici¹² zemlje zapadnog Balkana obvezale su se poštovati ciljne vrijednosti europske prometne mreže¹³, koje uključuju dovršetak osnovne mreže do 2030.¹⁴ Međutim, Komisija nije prikupljala informacije o dovršetku osnovne [europske prometne mreže](#) na zapadnom Balkanu (vidjeti odlomak [17](#)), kao što su stupanj dovršenosti (npr. duljina dionica koje su dovršene i u upotrebi po koridorima) i usklađenost koridora za koje je pružena potpora sa standardima te mreže. Komisija se oslanja na izvješća [Prometne zajednice](#), koja ne uključuju takve detaljne informacije za svaki koridor. Te su informacije dostupne samo na izričiti zahtjev te ih Komisija nije upotrebljavala za praćenje specifičnih učinaka financijskih sredstava u sklopu WBIF-a.

64 Prometna zajednica, međunarodna organizacija koja promiče regionalnu suradnju u području prometa između Europske unije i zapadnog Balkana, od 2021. objavljuje godišnja izvješća o uvođenju [europske prometne mreže](#) na zapadnom Balkanu. Ta izvješća općenito pokazuju da je u pogledu ispunjavanja svih standarda ostvaren spor napredak (vidjeti [okvir 9](#)).

¹¹ Višedržavni akcijski programi za [2015. i 2016.](#), str. 4.; [2016.](#), str. 10.; [2017. i 2018.](#), str. 11.; [2018. i 2019.](#), str. 13. te [2020.](#), str. 8.

¹² Članak 1. Ugovora o osnivanju [Prometne zajednice](#) i Prilog I.1. tom ugovoru.

¹³ Članak 38. stavak 3. i članak 39. [Uredbe \(EU\) br. 1315/2013](#), koja je stavljena izvan snage [Uredbom \(EU\) 2024/1679](#).

¹⁴ Članak 6. stavak 1. točka (a) [Uredbe \(EU\) 2024/1679](#).

Okvir 9.

Napredak u ispunjavanju standarda europske prometne mreže na zapadnom Balkanu

Standardi europske prometne mreže uključuju sljedeće:

- elektrifikaciju željezničke mreže, pri čemu je 2024. bilo elektrificirano 65 % osnovne mreže (u odnosu na 73 % 2021., prve godine za koju su bili dostupni podatci);
- minimalnu brzinu teretnih vlakova od 100 km/h do 2030., pri čemu je taj zahtjev u pogledu brzine bio ispunjen na 60 % osnovne mreže (u odnosu na 72 % 2021.);
- odvojene kolničke trake za oba smjera cestovnog prometa uspostavom razdjelnog pojasa koji nije namijenjen za promet, kao i odmorišta na svakih 100 km autocesta do 2030. Stopa usklađenosti osnovne mreže s relevantnim standardima 2024. dosegla je 54 % (u odnosu na 45 % 2021.).

Izvor: Sud, na temelju [Uredbe \(EU\) 2024/1679](#) i izvješća Prometne zajednice o razvoju okvirnih proširenja transeuropske prometne mreže u sklopu sveobuhvatne i osnovne mreže na zapadnom Balkanu za [2022.](#) i [2024.](#)

- 65** Komisija je od 2015. do lipnja 2025. za četiri zemlje iz uzorka odobrila 43 dodjele bespovratnih sredstava za ulaganja u prometnom sektoru. Od toga se do lipnja 2025. započelo s provedbom 22 ulaganja, a njih šest bilo je dovršeno. Od šest dovršenih projekata njih su četiri cestovni projekti iz uzorka Suda u Bosni i Hercegovini te Sjevernoj Makedoniji koji su pušteni u promet. Dok je za četiri projekta za koja se nije očekivalo da će biti dovršena do obavljanja ove revizije prerano da bi se procijenila postignuta ostvarenja, u slučaju preostalih osam projekata stanje je neujednačeno (četiri projekta bila su dovršena i četiri projekta trebala su biti dovršena). Ciljevi triju projekata bili su ostvareni u potpunosti, ciljevi dvaju projekata djelomično, a tri projekta nisu bila puštena u upotrebu. [Prilog III.](#) sadržava više informacija o postignutim ostvarenjima i statusu u pogledu upotrebe u vrijeme obavljanja revizije za 12 projekata iz uzorka.

66 Vezne dionice unutar koridora obuhvaćenih projektima iz uzorka Suda napreduju neravnomjerno (vidjeti [tablicu 1.](#)). U Srbiji je potpora željezničkom sektoru uglavnom u fazi planiranja s ciljem nadogradnje kako bi se ispunili standardi EU-a¹⁵. U Sjevernoj Makedoniji željeznička dionica od 23 km koja se trebala početi upotrebljavati 2024. tek se treba izgraditi na bugarskoj granici, pri čemu je planirani rok dovršetka 2030. U slučaju Bosne i Hercegovine Komisija je u lipnju 2022. privremeno obustavila dva prvotno odobrena projekta (uključujući nepovezane dionice koridora Vc) zbog političke situacije u Republici Srpskoj, administrativnoj jedinici smještenoj na sjeveru te zemlje. Na Kosovu su uvjeti u željezničkom prometu u vrijeme obavljanja revizije bili lošiji nego prije početka provedbe projekta. Promet je u prekidu od 2020. jer su se neki tuneli urušili tijekom radova. Osim toga, nije moguće predvidjeti datum početka radova u sjevernom dijelu Kosova. U vrijeme obavljanja revizije (lipanj 2025.) još nije bila uvedena signalizacija i provedena elektrifikacija.

¹⁵ Informativni letak o željezničkom koridoru X u okviru WBIF-a.

Tablica 1. | Trenutačno stanje na dijelovima osnovne europske prometne mreže obuhvaćenim uzorkom Suda

Koridor osnovne mreže	Zemlja	Ukupna duljina (km)	Dovršeno (km)	U upotrebi (km)	Sufinanciranje sredstvima EU-a (km)	Projekti na koridoru obuhvaćeni uzorkom
Cestovni koridor Vc	Bosna i Hercegovina	323,5	144,2	133,3	119,9	3 projekta ukupne duljine 19,9 km
Željeznička ruta 10	Kosovo	148,0	0,0	0,0	100,2	2 projekta ukupne duljine 100,2 km
Željeznički koridor X	Srbija	513,0	0,0	513,0	256,1	1 projekt duljine 17,7 km
Željeznički koridor Xc	Srbija	104,0	0,0	0,0*	104,0	1 projekt duljine 90 km
Željeznički koridor VIII	Sjeverna Makedonija	308,0	286,0	286,0	47,2	2 projekta ukupne duljine 47,2 km
Željeznički koridor VIII	Sjeverna Makedonija	261,0	30,5	30,5	57,4	1 projekt duljine 23 km

Napomena: *promet se odvija pod posebnim uvjetima dok se izvode građevinskih radovi. Tablica ne uključuje dva projekta unutarnjih plovni putova iz uzorka koji se odnose na koridor Rajna – Dunav.

Izvor: Sud, na temelju informacija prikupljenih od Prometne zajednice, informacija iz informacijskog sustava za praćenje i informacija nositelja projekta, stanje u rujnu 2025.

- 67** Nadalje, Sud je utvrdio da održivost sedam projekata iz uzorka nije bila u potpunosti zajamčena zbog nedovršenih administrativnih postupaka, nedostatka financijskih sredstava za nastavak ulaganja, nedovoljnog održavanja ili neiskorištavanja infrastrukture (vidjeti *Prilog III.*). U *okviru 10.* iznesen je primjer neiskorištavanja infrastrukture.

Okvir 10.

Tunelom koji nije povezan s cestom ugrožava se održivost

Uzorak koji je Sud sastavio uključivao je tunel od 3,2 km za koji su glavni infrastrukturni radovi bili dovršeni u rujnu 2023. U vrijeme obavljanja revizijskog posjeta u tijeku je bila ugradnja elektromehaničke opreme kako bi se projekt dovršio, ali predmetni tunel i dalje nije povezan s okolnim cestovnim mrežama koje su financirali drugi donatori. Stoga postoji rizik ne samo od toga da će tunel ostati neiskorišten tijekom nekoliko godina zbog kašnjenja u radovima na okolnim cestama nego i da će biti potrebno njegovo održavanje i zaštita od mogućih oštećenja.

Izvor: Sud, na temelju projektne dokumentacije i terenskog posjeta.

WBIF ima vidljivu ulogu, dok to manje vrijedi za potporu EU-a

- 68** Svi primatelji financijskih sredstava EU-a imaju opću obvezu navesti podrijetlo i zajamčiti vidljivost svih primljenih sredstava EU-a¹⁶. Sud je provjerio je li u okviru projekata iz njegova uzorka stavljen dovoljan naglasak na njihovo financiranje sredstvima EU-a upotrebom odgovarajućih komunikacijskih sredstava, kao što su društvene mreže, događanja, izvješća i informativne ploče. Potonje je potrebno postaviti uz rute kojima se pristupa lokaciji na kojoj se provodi određena mjera te one moraju biti postavljene od početka provedbe mjere do isteka šest mjeseci od njezina dovršetka¹⁷.
- 69** Projekti koje je Sud obuhvatio uzorkom, kojih je bilo 12, uključivali su informativne ploče o potpori EU-a uz dvije iznimke. U jednom od dvaju projekata u kojima su postojali problemi u vezi s vidljivošću EU-a ugovaratelj je postavio dva javna reklamna panoa, no na njima se spominjala samo potpora vodeće međunarodne financijske institucije.

¹⁶ Članci 24. i 25. [Provedbene uredbe Komisije \(EU\) br. 447/2014](#) te članak 18. stavak 1. [Uredbe \(EU\) 2021/1529](#).

¹⁷ [Priručnik o komunikaciji i vidljivosti u okviru vanjskog djelovanja Europske unije iz 2009.](#), str. 20.; dokument [„Communication and visibility in EU-financed external actions”](#) iz 2018., str. 21.

- 70** Međunarodne finansijske institucije u svojim godišnjim izvješćima o provedbi moraju navoditi troškove koji su nastali u kontekstu provedbe aktivnosti u vezi s vidljivošću. Takve finansijske informacije nedostajale su za četiri dodjele bespovratnih sredstava iz uzorka pod nadzorom dviju međunarodnih finansijskih institucija. Stoga nije bilo moguće procijeniti provedene aktivnosti i njihovu djelotvornost u pogledu jamčenja vidljivosti EU-a. Za jednu od tih dodjela bespovratnih sredstava vodeća međunarodna finansijska institucija objasnila je da nikakva sredstva iz WBIF-a nisu iskorištena za vidljivost iako je u zahtjevu bio predviđen proračun od 20 000 eura.
- 71** U slučaju triju drugih dodjela bespovratnih sredstava iz uzorka Suda jedna međunarodna finansijska institucija imenovala je posebnu osobu za koordinaciju aktivnosti u vezi s vidljivošću, organizaciju događanja i izradu materijala (npr. videozapisa, multimedijских sadržaja, fotografija i poruka na društvenim mrežama). Sud je utvrdio da je predmetna međunarodna finansijska institucija upotrijebila proračune bespovratnih sredstava za vidljivost za isplatu plaće te osobe kako bi promicala svoje aktivnosti na zapadnom Balkanu, a aktivnosti EU-a tek u ograničenoj mjeri. Slično tome, u jednom internom izvješću o praćenju koje je Komisija zatražila navedeno je da se potpora iz WBIF-a uglavnom povezuje s međunarodnim finansijskim institucijama, a ne s EU-om.

- 72** Sud je utvrdio jedan pozitivan primjer nastojanja da se poveća vidljivost EU-a: delegacija EU-a u Bosni i Hercegovini predložila je da se postave dodatni reklamni panoi uz one koje je potrebno postaviti tijekom građevinskih radova u skladu sa smjernicama EU-a o vidljivosti. Nakon pregovora relevantne dvije međunarodne financijske institucije složile su se oko zajedničke poruke koja je bila prikladna za sve donatore (vidjeti [fotografiju 3.](#)).

Fotografija 3. | Poruka na reklamnom panou: „Pomažemo BiH u izgradnji koridora 5C”



Izvor: Sud.

Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Marius Hyzler, na sastanku održanom u Luxembourggu 28. travnja 2026.

Za Revizorski sud

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy', with a stylized flourish at the end.

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Komisija pruža potporu prometnom sektoru na zapadnom Balkanu preko Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu

- 01** Vijeće je 2008. potaknulo Komisiju i međunarodne financijske institucije da udruže resurse i financiraju prioritetne infrastrukturne projekte na zapadnom Balkanu. Zemlje zapadnog Balkana – Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo¹, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija – u središtu su [politike proširenja EU-a](#).
- 02** Komisija je u prosincu 2009. u partnerstvu s Europskom investicijskom bankom (EIB), Europskom bankom za obnovu i razvoj (EBRD) i Razvojnom bankom Vijeća Europe, uz podršku država članica EU-a, uspostavila Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu (WBIF) kako bi se potpora koju donatori pružaju za zemlje na zapadnom Balkanu koordinirala i usmjeravala preko jedinstvene ulazne točke. Tim se okvirom potiču dodatna ulaganja kombiniranjem bespovratnih sredstava² sa zajmovima³ u okviru Europskog zajedničkog fonda za zapadni Balkan („Zajednički fond”)⁴.
- 03** Kasnije su se u WBIF uključili i njemačka razvojna banka *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, Europski investicijski fond, francuska razvojna agencija *Agence Française de Développement* i Grupa Svjetske banke, uključujući Međunarodnu financijsku korporaciju.

¹ Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s [Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a 1244/1999](#) i [mišljenjem](#) Međunarodnog suda o proglašenju o neovisnosti Kosova.

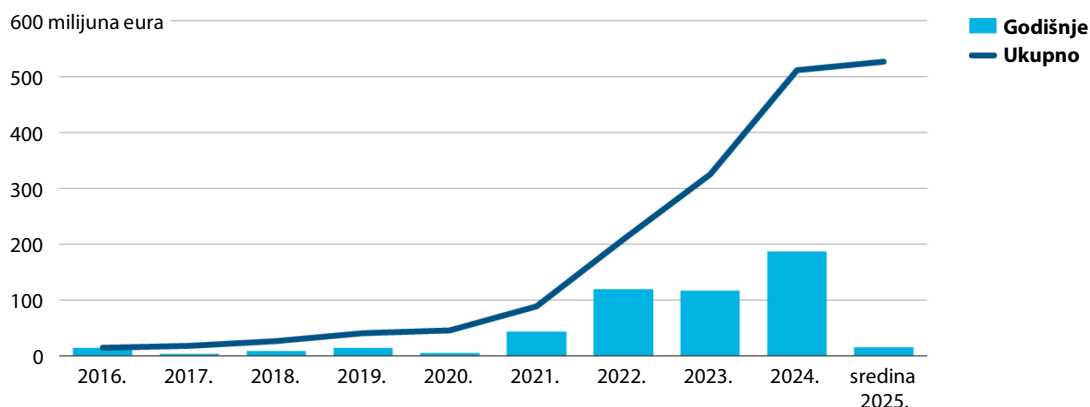
² Zaključci Vijeća iz 2008., [Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu](#).

³ Prilog [Provedbenoj odluci Komisije o donošenju višedržavnog akcijskog programa za povezanost za 2020.](#), str. 4.

⁴ „The European Investment Bank in the Western Balkans”, str. 17.

- 04** Kako bi se riješio problem nedovoljne razvijenosti infrastrukture na zapadnom Balkanu, Komisija je u okviru inicijative [Berlinskog procesa](#) pokrenute 2014. potvrdila važnost povezivanja te regije s osnovnom [europskom prometnom mrežom](#), i to s pomoću ulaganja u strateške projekte prometne infrastrukture.
- 05** WBIF je platforma za pripremu, odabir i financiranje strateških investicijskih projekata na zapadnom Balkanu.
- 06** Komisija s pomoću WBIF-a pruža potporu u šest sektora (održivi promet, čista energija, okoliš i klima, privatni sektor, ljudski kapital i digitalna budućnost) na zapadnom Balkanu. Boljom infrastrukturom doprinosi se smanjenju [manjka sredstva za ulaganja](#) i ostvaruje pozitivan korak prema ispunjavanju kriterija za pristupanje EU-u⁵. U razdoblju od 2015. do sredine 2025. Komisija je iz instrumenata pretpristupne pomoći (IPA) II i III uplatila 527 milijuna eura u Zajednički fond za prometne projekte (vidjeti [sliku 1.](#)).

Slika 1. | Ukupne i godišnje uplate sredstava EU-a u Zajednički fond za prometne projekte (od 2016. do sredine 2025.)



Napomena: Komisija 2015. nije izvršila nijednu uplatu.

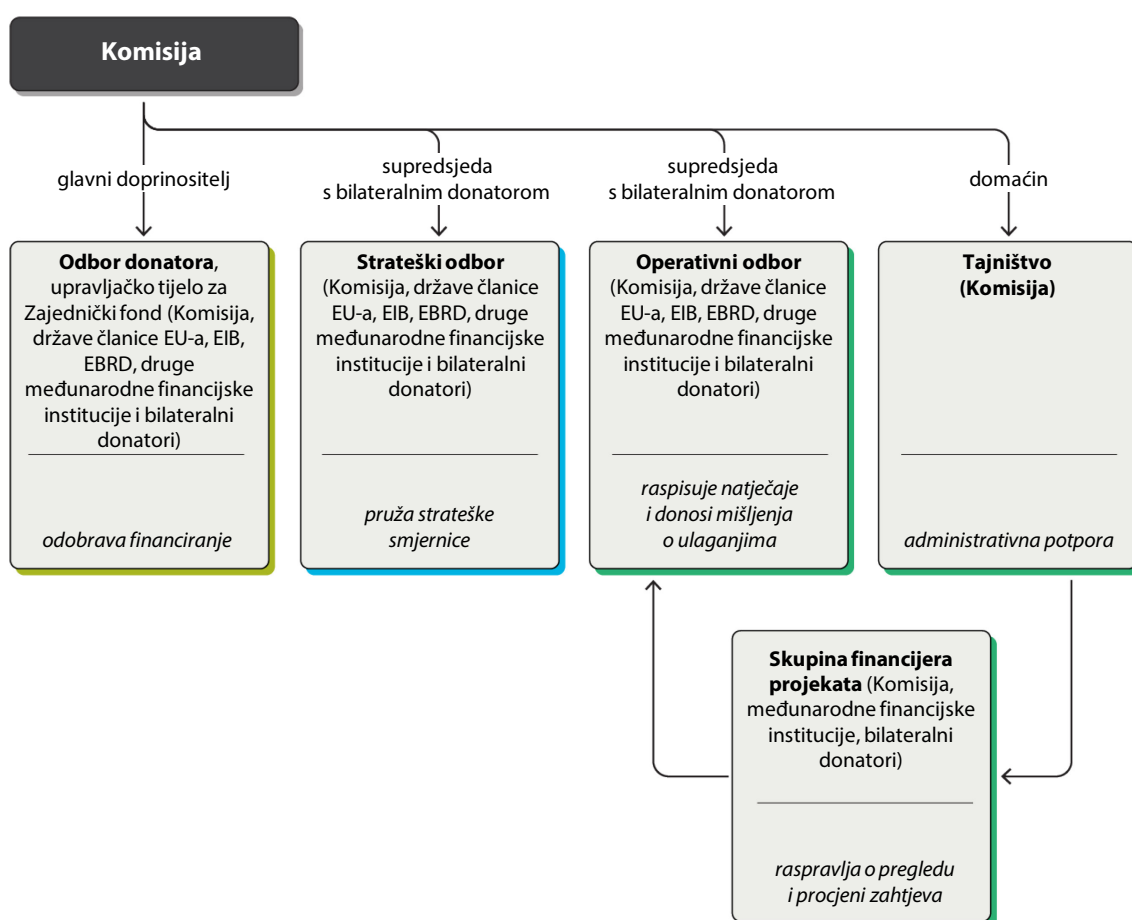
Izvor: Sud, na temelju podataka iz prognoze za Zajednički fond iz siječnja 2026.

⁵ Radni dokumenti službi Komisije iz 2020.: izvješća o [Bosni i Hercegovini](#), str. 93.; [Kosovu](#), str. 95.; [Srbiji](#), str. 86.; i [Sjevernoj Makedoniji](#), str. 55. i 76.

Uloge i odgovornosti

07 U Zajedničkom fondu objedinjuju se doprinosi Komisije, međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora. EBRD-u i EIB-u (kao suupraviteljima) povjereno je upravljanje Zajedničkim fondom. Te su dvije međunarodne financijske institucije dugogodišnji partneri u zasnivanju, realizaciji i provedbi WBIF-a⁶. U WBIF-u sudjeluju sljedeća glavna upravljačka tijela: odbor donatora, strateški odbor, operativni odbor i skupina financijera projekata. Na [slici 2.](#) sažeto su prikazane uloge i sastav glavnih tijela WBIF-a u čijem radu Komisija sudjeluje.

Slika 2. | Komisijina uloga u upravljanju WBIF-om



Izvor: Sud, na temelju poslovnika WBIF-a.

⁶ Prilog Provedbenoj odluci Komisije o donošenju višedržavnog akcijskog programa za povezanost za 2020., str. 13.

- 08** Komisija kao glavna davateljica doprinosa ima ključnu ulogu u donošenju odluka u sklopu WBIF-a. Od uspostave Zajedničkog fonda do 2024. doprinosi Komisije za taj fond za sve sektore, uključujući promet, iznosili su 898,6 milijuna eura (85,9 % ukupnih doprinosa)⁷. Iz tog se fonda pružaju bespovratna sredstva kako bi se potaknulo pozajmljivanje sredstva od međunarodnih financijskih institucija za sufinanciranje odobrenih projekata, pri čemu je cilj povećati povezanost na zapadnom Balkanu.
- 09** U vrijeme obavljanja ove revizije sama Komisija (Glavna uprava za proširenje i istočno susjedstvo – GU ENEST) imala je jedan tim koji je bio odgovoran za sva javna ulaganja, uključujući prometni sektor. Na razini pojedinačnih zemalja u svakoj delegaciji EU-a postoji jedna osoba za kontakt koja koordinira aktivnosti u sklopu WBIF-a i koja može uključiti stručnjake. Komisija je angažirala konzultante (koordinacijski ured za financijske institucije) za pomoć u područjima kao što su postupak pregleda zahtjeva, aktivnosti tajništva (organizacija sastanka) te praćenje projekata preko predstavnika u pojedinačnim zemljama.
- 10** Nacionalna tijela podnose zahtjeve za bespovratna sredstva koja upotrebljavaju nositelji projekata. Oni su odgovorni za pripremu i provedbu projekata, uključujući studije, javnu nabavu i nadzor nad izvedbom radova.
- 11** Kao vodeće međunarodne financijske institucije, EBRD, EIB i Svjetska banka bili su odgovorni za koordinaciju zajmova za projekte iz uzorka i nadzor nad njihovom provedbom. Tri međunarodne financijske institucije obuhvaćene revizijom svoju su zastupljenost u zemljama korisnicima zajamčile preko lokalnih ili regionalnih ureda i pružajući *ad hoc* potporu iz središnjih ureda.

⁷ Godišnje izvješće o WBIF-u za 2024., str. 29.

Opseg revizije i revizijski pristup

- 12** Sud je prethodnih godina objavio nekoliko izvješća o zapadnom Balkanu. To uključuje revizije o [pretpristupnoj pomoći za jačanje administrativnih kapaciteta i vladavini prava](#), kao i mišljenje o uspostavi [Instrumenta za reforme i rast](#).
- 13** Sud je u okviru ove revizije ispitao je li Komisija zajamčila da se WBIF-om djelotvorno doprinosi razvoju prometne infrastrukture na zapadnom Balkanu koja je povezana s osnovnom mrežom EU-a. Sud je procijenio je li Komisija u sklopu WBIF-a uspostavila postupke za djelotvornu provedbu sljedećih aktivnosti:
- odabira prometnih projekata;
 - nadzora nad provedbom projekata; i
 - praćenja i izvješćivanja.
- 14** Revizijom nisu bila obuhvaćena financijska sredstva iz Instrumenta za reforme i rast jer je on uspostavljen 2024. niti je Sud ispitao postupke za pružanje bespovratnih sredstava za tehničku pomoć. Osim toga, Sud nije provjerio točnost rashoda u okviru projekata jer Komisija do kraja obavljanja revizije nije bila financijski odobrila nijedan od projekata iz uzorka.
- 15** Revizijom je obuhvaćeno desetogodišnje razdoblje od 2015., kad su podneseni prvi zahtjevi za bespovratna sredstva, do lipnja 2025., kad je Sud obavio terenske posjete. U razdoblju od 2015. do sredine 2025. Komisija je rezervirala iznos od 2 665 milijuna eura za 55 prometnih projekata na zapadnom Balkanu. Financijska sredstva EU-a rezervirana za četiri zemlje koje je Sud posjetio (Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija i Srbija) ukupno su iznosila 2 115 milijuna eura (vidjeti [tablicu 1.](#)).

Tablica 1. | Bespovratna sredstva odobrena u sklopu Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu u milijunima eura (od 2015. do sredine 2025.)

Zemlja	Ukupan iznos odobrenih sredstava EU-a	Ukupan iznos sredstava EU-a obuhvaćen uzorkom
Bosna i Hercegovina	914,8	61,5
Kosovo	158,6	55,8
Sjeverna Makedonija	292,9	84,6
Srbija	748,6	139,7
Ukupno	2 114,9	341,6

Izvor: Sud, na temelju podataka preuzetih iz Komisijina informacijskog sustava za praćenje.

- 16** Sud je sastavio uzorak od 12 prometnih projekata iz osnovne europske prometne mreže (vidjeti [Prilog II.](#)) čija je ukupna vrijednost iznosila 341,6 milijuna eura (16,2 % ukupnih sredstava rezerviranih za promet u zemljama iz uzorka), i to na temelju njihove značajnosti i razine dovršenosti, kako bi u što većoj mjeri ispitao projekte u naprednoj fazi i različite mreže (cestovne i željezničke mreže te mreže unutarnjih plovni putova).
- 17** Sud je ispitao postupke u sklopu WBIF-a. Posebno je analizirao Komisijinu ulogu u postupcima pregleda i odabira zahtjeva, postupke koje su vodeće međunarodne financijske institucije primjenjivale kako bi se zajamčio djelotvoran nadzor tijekom postupka javne nabave i provedbe projekata jer je Komisija delegirala javnu nabavu i provedbu takvim financijskim institucijama, kao i mehanizme praćenja namijenjene informiranju Komisije, kao što su informacijski sustav za praćenje, izvješća o praćenju i zapisnici sa sastanaka.
- 18** Kako bi potvrdio svoje nalaze, Sud je dokaze potkrijepio pregledom dokumentacije te obavljanjem razgovora i terenskih posjeta, kao i na temelju podataka iz informacijskog sustava za praćenje. [Revizijska metodologija](#) Suda u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima [Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija \(INTOSAI\)](#).

19 Komisija je preuzela znatne obveze u pogledu infrastrukture u svim sektorima (uključujući promet) na zapadnom Balkanu. Doprinosi EU-a Zajedničkom fondu prikupljeni su iz sljedećih izvora:

- iz višedržavnih programa za povezanost u okviru instrumenta IPA II u razdoblju 2015. – 2020. izdvojeno je 0,9 milijardi eura;
- iz [Gospodarskog i investicijskog plana EU-a za zapadni Balkan](#) za razdoblje 2021. – 2027., koji se počeo provoditi 2021. uz [ulaganja u vrijednosti do 30 milijardi eura](#), uključujući 9 milijardi eura bespovratnih sredstava EU-a u okviru instrumenta IPA III. Njegovi su ciljevi, među ostalim, pružiti potporu prometnom sektoru kako bi se zapadni Balkan približio EU-u⁸;
- iz [Instrumenta za reforme i rast za zapadni Balkan](#) koji je donesen 2024. Doprinos iz tog instrumenta mogao bi dosegnuti 3 milijarde eura ako provedba programa reformi u zemljama korisnicama bude napredovala prema planu⁹.

20 S obzirom na sve veće doprinose WBIF-u Sud očekuje da će se nalazima koje iznosi poboljšati način na koji Komisija odabire i prati projekte u sklopu WBIF-a financirane sredstvima EU-a i način na koji izvješćuje o njima.

⁸ [Gospodarski i investicijski plan – odobrena vodeća ulaganja](#) za razdoblje 2020. – 2024, str. 2.

⁹ [Glavna postignuća u sklopu WBIF-a za 2023.](#), str. 7.

Prilog II. – Popis projekata obuhvaćenih uzorkom

Broj projekta	Zemlja korisnica	Vodeća inicijativa EU-a	Koridor osnovne mreže	Vrsta mreže	Iznos odobrenih bespovratnih sredstava, bez naknada za provedbu i administrativnih naknada (u tisućama eura)	Godina odobrenja
1*	Bosna i Hercegovina	Povezivanje sjevera i juga	Cestovni koridor Vc	Cesta duljine 10,7 km	24 540	2015.
2*	Bosna i Hercegovina	Povezivanje sjevera i juga	Cestovni koridor Vc	Cesta duljine 3,2 km	19 000	2018.
3	Bosna i Hercegovina	Povezivanje sjevera i juga	Cestovni koridor Vc	Cesta duljine 6 km	14 940	2018.
4	Bosna i Hercegovina	Povezivanje istoka i zapada	Osnovni koridor Rajna – Dunav	Unutarnji plovni put (lučki objekti) i željeznička pruga duljine 6,3 km	3 020	2019.
5*	Kosovo	Povezivanje sjevera i juga	Željeznička ruta 10	Željeznička dionica duljine 66,8 km	38 540	2015.
6*	Kosovo	Povezivanje sjevera i juga	Željeznička ruta 10	Željeznička dionica duljine 33,4 km	17 240	2016.

Broj projekta	Zemlja korisnica	Vodeća inicijativa EU-a	Koridor osnovne mreže	Vrsta mreže	Iznos odobrenih bespovratnih sredstava, bez naknada za provedbu i administrativnih naknada (u tisućama eura)	Godina odobrenja
7*	Sjeverna Makedonija	Povezivanje istoka i zapada	Željeznički koridor VIII	Željeznička dionica duljine 34 km	68 626	2017.
8	Sjeverna Makedonija	Povezivanje istoka i zapada	Željeznički koridor VIII	Cestovna dionica duljine 13,2 km	2 470	2018.
9	Sjeverna Makedonija	Povezivanje istoka i zapada	Željeznički koridor VIII	Cestovna dionica duljine 23 km	13 508	2023.
10	Srbija	Povezivanje istoka i zapada	Željeznički koridor Xc	Željeznička dionica duljine 80 km	43 730	2016.
11	Srbija	Povezivanje istoka i zapada	Željeznički koridor X	Željeznička dionica duljine 17,7 km	80 150	2022.
12	Srbija	Povezivanje istoka i zapada	Osnovni koridor Rajna – Dunav	Unutarnji plovni put (21 potopljeno plovilo)	15 850	2022.
UKUPNO					341 614	

Napomena: *potpora EU-a / iz WBIF-a primljena za detaljnu projektnu studiju.

Prilog III. – Procjene projekata koje je obavio Sud

- Zadovoljavajuće
- Određeni nedostaci
- Znatni nedostaci
- Još nije moguće donijeti zaključak

Broj projekta	ZAHTEJEV				PROVEDBA			
	Povezanost	Održivi promet		Početak provedbe kako je planiran u zahtjevu	Postignuta ostvarenja	Pravodobni dovršetak kako je prvotno planirano		Održivost
		Spremnost za provedbu u vrijeme podnošenja zahtjeva				Pušten u promet do trenutka obavljanja revizije, kako je planirano		
1					Cesta duljine 10,7 km otvorena za promet, uključujući most i prijelaz otvoren za promet koji nije potpuno funkcionalan			
2					Cesta (tunel) duljine 3,2 km koja je izgrađena, ali nije otvorena za promet			
3					Cesta duljine 6 km, uključujući postaju za naplatu cestarine i most otvoren za promet			
4					Lučki objekti dostupni su i pušteni u rad, ali izgradnja željezničke pruge i dalje je u tijeku			
5					Željezničke pruge, postaje, tuneli i mostovi – obnova je u tijeku			
6					Željezničke pruge, postaje i mostovi – obnova je u tijeku			
7					Izgradnja ili obnova željezničkih pruga, postaja, tunela i mostova je u tijeku, ali za signalizaciju i telekomunikacije čeka se sklapanje ugovora			
8					Cesta duljine 13,2 km koja je izgrađena i otvorena za promet			
9					Pokosi usjeka dovršeni su i cesta je otvorena za promet			
10					Obnova ili izgradnja željezničkih pruga, postaja i mostova je u tijeku			
11					Provedba još nije započela			
12					Uklonjena su četiri plovila od njih 21			

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrata ili skraćeni naziv	Objašnjenje
EBRD	Europska banka za obnovu i razvoj
EIB	Europska investicijska banka
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
WBIF	Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu

Pojmovnik

Pojam	Definicija/objašnjenje
Analiza troškova i koristi	Usporedba procijenjenih troškova predloženih radnji s koristima koje se od njih očekuju.
Bruto domaći proizvod	Temeljno mjerilo sveukupne veličine gospodarstva određene zemlje.
Delegacija EU-a	Diplomatsko predstavništvo EU-a u zemlji koja nije članica EU-a.
Europski zajednički fond za zapadni Balkan	Objedinjena financijska sredstva koja se usmjeravaju preko Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu i kojima upravljaju Europska banka za obnovu i razvoj i Europska investicijska banka.
Godišnje izvješće o provedbi	U kontekstu WBIF-a, dokument koji vodeća financijska institucija podnosi Komisiji i u kojem se opisuje napredak u provedbi određenog projekta tijekom prethodne financijske godine.
Gospodarski i investicijski plan	Inicijativa EU-a donesena 2020. radi potpore socioekonomskom razvoju na zapadnom Balkanu, uključujući ulaganja u prometnu infrastrukturu, nakon koje je 2023. uslijedio plan EU-a za rast za tu istu regiju.
Indeks ljudskog razvoja	Mjera napretka zemalja na temelju prosječnog očekivanog životnog vijeka ljudi, godina obrazovanja i razina dohotka.
Instrument pretpristupne pomoći	Alat EU-a za izgradnju tehničkih i administrativnih kapaciteta zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za članstvo u EU-u.
Jedinstveni portfelj projekata	Središnji popis projekata koje su zemlje korisnice utvrdile kao prioritetne i koji se mogu sufinancirati u sklopu Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu.
Koordinacijski ured za financijske institucije	Pružatelj usluga kojeg financira Komisija i koji pruža potporu tajništvu WBIF-a u njegovu radu.
Medijan	Srednja vrijednost određenog skupa podataka.
Međunarodna financijska institucija	Banka koju je osnovalo više zemalja radi pružanja financijske potpore i stručnih savjeta u vezi s razvojnim ciljevima te promicanja međunarodne gospodarske suradnje i stabilnosti.
Mješovito financiranje	Praksa objedinjavanja bespovratnih sredstava EU-a sa zajmovima javnih i privatnih financijera.
Nacionalni koordinator IPA-e	Službenik u svakoj zemlji korisnici odgovoran za koordinaciju projekata financiranih iz IPA-e i komunikaciju s Komisijom.
Neizravno upravljanje	Metoda izvršenja proračuna EU-a u okviru koje Komisija povjerava zadaće izvršenja proračuna drugim subjektima (kao što su međunarodne financijske institucije).
Nositelji projekata	Subjekt – obično javni – koji ima koristi od prometne infrastrukture i koji je odgovoran za nju.

Odbor donatora	Upravljačko tijelo sastavljeno od subjekata koji daju doprinose za Europski zajednički fond za zapadni Balkan, koje utvrđuje glavni smjer za upotrebu Zajedničkog fonda te prati financijska sredstva i plaćanja u okviru tog fonda.
Održivi promet	Kretanje ljudi i robe na način na koji se resursi upotrebljavaju učinkovitije, s krajnjim ciljem smanjenja emisija stakleničkih plinova iz prometa.
Održivost	Sposobnost financiranja sredstvima EU-a da nastavi proizvoditi učinke nakon svojeg završetka.
Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu	Mehanizam u sklopu kojeg se kombiniraju različite metode financiranja (npr. bespovratna sredstva ili zajmovi) radi potpore socioekonomskom razvoju u zemljama zapadnog Balkana, s posebnim naglaskom na infrastrukturnim projektima.
Operativni odbor	Tijelo sastavljeno od članova iz Komisije, država članica EU-a, međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora koje je odgovorno za pregled, procjenu i odobrenje prihvatljivih projekata za Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu.
Pariška skupina	Predstavnici Komisije i vodećih međunarodnih financijskih institucija te supredsjedatelj koji predstavlja bilateralne donatore. Redovito se sastaju nakon pregleda zahtjeva za bespovratna sredstva i prije sastanaka skupine financijera projekata.
Povezanost	U kontekstu prometa, povezanost cestovnim i željezničkim mrežama te mrežama unutarnjih plovni putova kojima se olakšava kretanje ljudi i robe.
Skupina financijera projekta	Predstavnici Komisije, međunarodnih financijskih institucija i donatora koji sastavljaju popis investicijskih projekata koji su ušli u uži izbor.
Strateški odbor	Tijelo sastavljeno od članova iz Komisije, država članica EU-a, međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora koje pruža strateške smjernice i obavlja nadzor pri odabiru i provedbi investicijskih projekata u sklopu Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu.
Studija izvedivosti	Procjena toga je li određena predložena metoda, plan ili posao moguć ili razuman.
Transeuropska prometna mreža	Mreža prekogranične prometne, energetske ili telekomunikacijske infrastrukture uspostavljena radi potpore funkcioniranju jedinstvenog tržišta EU-a i njegova unapređenja olakšavanjem slobodnog kretanja robe, ljudi i usluga.
Učinak mrtvog tereta	Situacija u kojoj bi se aktivnost koju financira EU provela i bez primanja bespovratnih sredstava.
Upravljački odbor	Tijelo sastavljeno od članova iz Komisije, međunarodnih financijskih institucija i bilateralnih donatora koje je do 2021. bilo odgovorno za pregled, procjenu i odobrenje prihvatljivih projekata za Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu.
Vodeća međunarodna financijska institucija	Banka koja nadzire procjenu i provedbu određenog razvojnog projekta te koordinira pružanje potpore više zajmoprimaca.

Odgovori Komisije

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

Kronologija

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

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojim je prvo predsjedala članica Suda Bettina Jakobsen, a nakon nje član Suda George Marius Hyzler, i koje je specijalizirano za rashodovna područja vanjskog djelovanja, sigurnosti i pravosuđa.

Reviziju je predvodila članica Suda Laima Liucija Andrikenė, a potporu su joj pružali voditelj njezina ureda Tomas Mackevicius, ataše u njezinu uredu Aldona Dregvaite, rukovoditeljica Margit Spindelegger, voditeljica radnog zadatka Aurelia Petliza te revizori Bertrand Tanguy i Erik Kotlarik. Alexandra Mazilu pružala je potporu u grafičkom dizajnu, a Joanna Piotrowicz pružala je administrativnu potporu.



Slijeva nadesno: Georgia Pergamali, Tomas Mackevicius, Bertrand Tanguy, Laima Liucija Andrikenė, Erik Kotlarik, Sara Perez Miguel, Aldona Dregvaite.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Lev – stock.adobe.com.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-7654-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/3309354	QJ-01-26-026-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7655-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/7793925	QJ-01-26-026-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 16/2026](#) „Okvir za ulaganja na zapadnom Balkanu – Potporom EU-a zadovoljavaju se potrebe u pogledu povezanosti, ali integracija u osnovnu prometnu mrežu napreduje sporo”, Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Zemlje zapadnog Balkana obvezale su se na dovršavanje osnovne transeuropske mreže EU-a do 2030. Sud je ispitao djelotvornost potpore EU-a pružene preko Okvira za ulaganja na zapadnom Balkanu za prometnu infrastrukturu u toj regiji, s naglaskom na povezivanju zapadnog Balkana s osnovnom prometnom mrežom EU-a do 2030. Utvrdio je da su projekti obuhvaćeni revizijom u skladu s prioritetima u pogledu povezanosti, ali ostvarivanje napretka usporeno je zbog odabiranja projekata koji nisu spremni za provedbu i nedostataka u nadzoru koji provode financijske institucije. Osim toga, praćenje, izvješćivanje i vidljivost EU-a nisu bili dostatni, uz postojane probleme u vezi s kašnjenjima i održivošću. S obzirom na kašnjenja u provedbi i operativne izazove, Sud je zaključio da se predmetna mreža vjerojatno neće dovršiti do utvrđenog roka, tj. do 2030. Sud preporučuje Komisiji da poboljša odabir, praćenje, održivost i vidljivost projekata.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors