

Рамка на ЕС за
големи проекти
за транспортна
инфраструктура
— международно
сравнение



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА

2021

Съдържание

	Точки
Кратко изложение	I—VI
Въведение	01—13
Големи проекти за транспортна инфраструктура	01
Трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T)	02—04
Планиране и осъществяване на транспортната политика и на съфинансирани от ЕС големи инфраструктурни проекти	05—08
Съфинансиране от ЕС за големи проекти за транспортна инфраструктура	09—11
Предидшни одити и прегледи на ЕСП	12—13
Цел, обхват и подход на прегледа	14—21
Анализ	22—73
Анализ на петте процеса	22—73
Определяне на стратегия	22—30
Координация между проектите	31—43
Подбор на проекти за финансиране	44—54
Мониторинг на изпълнението на проектите	55—67
Последваща оценка на проектите	68—73
Заключителни бележки	74—80

Приложения

Приложение I – Последни публикации на ЕСП относно транспортната политика на ЕС

Приложение II – Прегледани международни документи, свързани с насоки

Приложение III – Методология и ключови показатели за анализ на бюджетни преразходи и закъснения в графика

Приложение IV – Общи показатели

Приложение V – Формулирани от ЕСП одитни заключения и препоръки относно анализирания процеси

Приложение VI – Състав на експертните комисии

Акроними и съкращения

Речник на термините

Екип на Европейската сметна палата

Кратко изложение

I Големите инфраструктурни проекти играят ключова роля в осъществяването на трансевропейската транспортна мрежа на ЕС. От 2013 г. една от основните цели на ЕС е завършването до 2030 г. на „основна мрежа“ от транспортни инфраструктури, а до 2050 г. — на „широкообхватна мрежа“, за да се осигури достъпност и свързаност на всички региони в ЕС.

II Европейската комисия отговаря за разработването и осъществяването на транспортната политика на равнището на ЕС, като определя и подпомага проекти от общ интерес и управлява подкрепата от ЕС за съфинансиране на тези големи проекти, които се реализират от държавите членки и от организаторите на проекти.

III Настоящият документ не е одитен доклад; той представлява преглед, изготвен главно въз основа на обществено достъпна информация или на специално събрани за тази цел материали. Целта му е да се направи сравнение между рамката на ЕС за осъществяване на големи инфраструктурни проекти и тези на другите обхванати от прегледа държави (Австралия, Канада, Съединените американски щати, Швейцария, Франция и Норвегия), като по този начин се посочат примери за други практики, които биха били от полза за Комисията и създателите на политики при предоставянето на бъдеща подкрепа от ЕС. Настоящият преглед ще послужи и като принос към текущото преразглеждане на регламента за TEN-T.

IV Европейската сметна палата (ЕСП) определи пет ключови стъпки от процеса на осъществяване на големи транспортни проекти (определяне на стратегия, координация на проектите, подбор на проектите за финансиране, мониторинг на проектите и последваща оценка на проектите). За всеки от тези процеси ЕСП предоставя информация за основните характеристики на рамката на ЕС. Одиторите на ЕСП описват и констатираните по-рано слабости чрез техните одити в контекста на ЕС. За някои от слабостите посочваме примери за други практики, установени в разглежданите държави. Въпреки че не сме одитирали прилагането на такива практики, считаме, че чрез своя замисъл те могат да спомогнат за преодоляването на тези слабости, ако бъдат добре адаптирани спрямо контекста на ЕС и ако бъдат приложени ефективно.

V При разглеждането на установените слабости в рамката на ЕС в глобален план ЕСП не установи такива практики в избраните държави, които били решение за слабостите в процеса на определяне на стратегия. Нещо повече, при по-голямата част от шестте съфинансирани от ЕС проекта, подбрани за анализа, има по-малки отклонения между действителните разходи и техния прогнозен бюджет по отношение на глобалния референтен показател. Все пак за процесите, свързани с координацията, подбора, мониторинга и последващата оценка, ЕСП счита, че Комисията и създателите на политики биха могли да използват за пример наблюдаваните в държави извън ЕС практики, описани в настоящия преглед. Такъв е случаят и със закъсненията, тъй като повечето от шестте съфинансирани от ЕС проекти са имали средно по-големи закъснения в графика в сравнение със сходни проекти в други държави. Въпреки че може да не е възможно тези други практики да бъдат директно пренесени в настоящата рамка на ЕС, те все пак биха могли да послужат като основа за размисъл и ако е необходимо — да бъдат адаптирани спрямо контекста на ЕС.

VI В този контекст ЕСП установи четири предизвикателства пред Комисията по отношение на нейната бъдеща подкрепа на големи транспортни проекти. Те са:

- Как да се постигне по-голяма съгласуваност между транспортните стратегии на ЕС и националните транспортни стратегии и да се осъществи по-добър надзор на планирането и осъществяването на проектите по основните транспортни коридори?
- Как на етапа на подбор на проектите да се гарантира, че е осъществен достатъчен контрол на анализите на разходите и ползите? Как да преразгледа своя подход към подбора на проекти и разпределянето на средствата от ЕС с цел да се намали допълнително административната тежест за организаторите на проекти?
- Как да премине към основан в по-голяма степен на риска подход при извършвания от нея мониторинг на съфинансираните от ЕС проекти, като същевременно разшири обхвата му чрез изискване организаторите на проекти да докладват и по показатели за крайни ефекти и приемането от заинтересованите страни?
- Как да се гарантира, че се извършва систематична последваща оценка на съфинансираните от ЕС големи проекти за транспортна инфраструктура с акцент върху постигнатите резултати, а не върху финансовите показатели или крайните продукти?

Въведение

Големи проекти за транспортна инфраструктура

01 Големите проекти за транспортна инфраструктура (големи транспортни проекти) играят ключова роля в транспортните мрежи. Нито на световно равнище, нито на равнището на ЕС обаче съществува общоприето определение на понятието „голям транспортен проект“. Най-често използваният критерий са съвкупните разходи по проекта, над размера на които проектът се счита за голям инфраструктурен проект: най-разпространените прагове са 1 млрд. щатски долара¹ (около 830 млн. евро) или 500 млн. евро².

Трансевропейска транспортна мрежа (TEN-T)

02 Целта на транспортната политика на ЕС е да се създаде общо транспортно пространство в Европа³. От 90-те години на XX век една от основните оперативни цели е завършването на трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T), т.е. общоевропейска мрежа за автомобилен, железопътен, транспорт по вътрешните водни пътища, морски и въздушен транспорт на пътници и стоки. Първите насоки за TEN-T⁴ бяха съсредоточени върху списък от „приоритетни проекти“, по-голямата част от които могат да се считат за големи транспортни проекти.

¹ B. Flyvbjerg, „What you should know about megaprojects and why: an overview“, *Project Management Journal*, том 45, № 2, 2014 г., стр. 6—19.

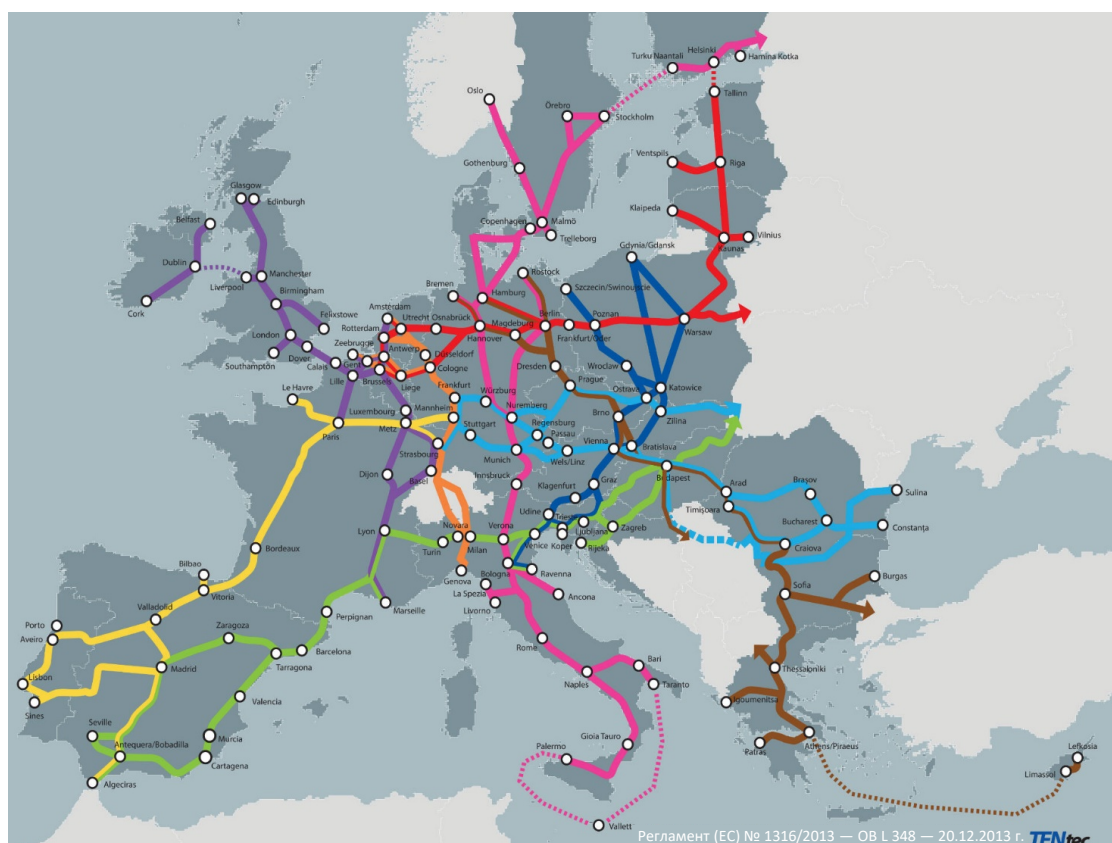
² COST Action TU1003, *MEGAPROJECT: The Effective Design and Delivery of Megaprojects in the European Union*, 2010 г.

³ Членове 170—172 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз, ОВ С 202, 7.6.2016 г., стр. 47.

⁴ Решение № 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 1996 г. относно общностните насоки за развитието на трансевропейска транспортна мрежа (ОВ L 228, 9.9.1996 г., стр. 1—103).

03 През 2013 г. Европейският парламент и Съветът приеха регламент⁵, с който се определя „основна мрежа“ от транспортни инфраструктури, включително девет коридора на основната мрежа, които формират основата на европейска устойчива мултимодална транспортна мрежа (вж. [фигура 1](#)), която следва да бъде завършена до 2030 г. В допълнение към това развитието на „широкообхватна мрежа“ до 2050 г. има за цел да осигури достъпност и свързаност на всички региони в ЕС, включително на отдалечените, островните и най-отдалечените райони. Понастоящем се извършва преглед на този регламент за TEN-T⁶.

Фигура 1 – Коридори на основната мрежа TEN-T



Източник: Европейска комисия. декември 2020 г.

⁵ Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, ОВ L 348, 20.12.2013 г, стр. 1—128. Този регламент е изменен на 14 юли 2021 г. с Регламент (ЕС) 2021/1153 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа, ОВ L 249 от 14.7.2021 г., стр. 38—81.

⁶ Член 54 от Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, ОВ L 348, 20.12.2013 г, стр. 1—128.

04 Големите транспортни проекти са от стратегическо значение за завършването на основната мрежа на TEN-T, тъй като те допринасят за отстраняване на участъците с недостатъчен капацитет и премахване на липсващите връзки, които често се намират в трансграничните участъци. Тъй като тяхното очаквано въздействие е голямо, те често са считани за решаващи фактори на промяната за бъдещите потоци от пътници и товари⁷. Когато се отнасят до по-екологични и устойчиви видове транспорт като железопътния, те също така са основен елемент от политиките, насочени към осъществяване на преход към по-екологични и устойчиви видове транспорт (т.е. преминаване от един вид транспорт към друг) и постигане на целите в областта на околната среда и климата, определени в инициативата на Европейския зелен пакт⁸.

Планиране и осъществяване на транспортната политика и на съфинансирани от ЕС големи инфраструктурни проекти

05 Европейската комисия, по-специално нейната Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ (MOVE), отговаря за разработването и осъществяването на транспортната политика на равнището на ЕС. Това се извършва главно чрез публикуване на документи относно политиките, както и на законодателни документи. Що се отнася до мрежата TEN-T, ролята на Комисията е да създава насоки, да определя и подпомага проекти от общ интерес и да прилага мерки за осигуряване на оперативна съвместимост⁹. Един комитет (комитетът TEN-T), в който са представени държавите членки, подпомага Комисията и предоставя обвързващи становища относно законодателните предложения на Комисията във връзка с актовете за изпълнение¹⁰.

⁷ Omega Centre, *Mega projects. Executive Summary*, декември 2012 г., стр. 16—17.

⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите *Европейският зелен пакт*, COM(2019) 640 final, 11.12.2019 г.

⁹ Член 171 от консолидираната версия на Договора за функционирането на Европейския съюз, ОВ С 202, 7.6.2016 г., стр. 47.

¹⁰ Член 52 от Регламент (ЕС) № 1315/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно насоките на Съюза за развитието на трансевропейската транспортна мрежа, ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 1—128.

06 И други генерални дирекции на Комисията могат да участват в дейности, свързани с големи транспортни проекти, особено когато такива проекти кандидатстват за съфинансиране от ЕС (вж. също точка **10**). Например Генерална дирекция „Околна среда“ (ENV) може да извършва преглед на съответствието на заявленията с правната рамка на ЕС в областта на околната среда, включително на необходимото участие на заинтересованите страни.

07 Държавите членки отговарят за изготвянето на своите национални стратегии или планове за транспортна инфраструктура, в съответствие със съгласуваните на ниво ЕС цели (вж. точка **03**). Те също така решават кои проекти да бъдат изградени и как те да бъдат осъществени и финансирани. Националните органи предоставят необходимите оценки на въздействието върху околната среда и разрешения за строеж.

08 На последно място, организаторите на проекти, създадени или като структури за управление на проекти на ниво държава членка, или като съвместни трансгранични предприятия, отговарят за действителното изпълнение на тези големи инфраструктурни проекти.

Съфинансиране от ЕС за големи проекти за транспортна инфраструктура

09 Има два основни източника на съфинансиране от ЕС за безвъзмездна финансова помощ за големи проекти за транспортна инфраструктура:

- европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), които включват Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд (КФ), чието управление е споделено между Комисията и държавите членки. За тези фондове Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ (REGIO) на Комисията одобрява инвестиционните програми, разработени от държавите членки, и наблюдава тяхното изпълнение. Решението относно съфинансирането на конкретни проекти се делегира на националните или регионалните управляващи органи; и

- о програмите TEN-T и Механизъм за свързване на Европа (МСЕ)¹¹, управлявани пряко от Комисията, която отговаря за предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и наблюдението на тяхното изпълнение. Дейностите по управление на безвъзмездната финансова помощ се извършват от Европейската изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда (CINEA) от името на ГД „Мобилност и транспорт“.

10 Тъй като големите транспортни проекти не са определени като отделна категория в правната рамка на ЕС, липсват изчерпателни данни за размера на съфинансирането от ЕС, предоставено за такива проекти. През периода 2007—2020 г. от бюджета на ЕС са отпуснати над 109 млрд. евро за проекти за транспортна инфраструктура по мрежата TEN-T (независимо от размера им). В [таблица 1](#) е представена подробна информация за тези разпределени средства за последните два периода на многогодишната финансова рамка (МФР), включително настоящото предложение за МФР за периода 2021—2027 г. Съфинансирането от ЕС може да достигне до 85 % от общия размер на допустимите разходи на проектите¹², като разликата се покрива от националните бюджети или други източници.

¹¹ Регламент (ЕС) № 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа, ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 129—171.

¹² За МСЕ вж. член 11 от Регламент (ЕС) 1316/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. за създаване на Механизъм за свързване на Европа, ОВ L 348, 20.12.2013 г., стр. 129—171.

Таблица 1— Бюджетни средства на ЕС за проекти за транспортна инфраструктура за мрежата TEN-T в периода 2007—2020 г. и планирани средства за периода 2021—2027 г. (в млрд. евро)

Програма за финансиране	2007—2013 г.	2014—2020 г.	Общо	2021—2027 г.
ЕФРР и Кохезионен фонд/ЕСИ фондове	44,2	33,3	77,5	Ще бъдат определени в оперативните програми
TEN-T/MCE – „Транспорт“	8,0	24,2	32,2	25,7
Общо	52,2	57,5	109,7	

Източник: ЕСП въз основа на публично достъпни данни. През 2014 г. програмата MCE заменя програмата TEN-T.

11 Успоредно с тези финансирани от бюджета на ЕС програми, за периода 2007—2020 г. Европейската инвестиционна банка е предоставила 150,6 млрд. евро под формата на заеми за транспортни проекти в ЕС.

Предидшни одити и прегледи на ЕСП

12 През последните години ЕСП публикува няколко одитни доклада и прегледа относно транспортната политика на ЕС, включително относно големите проекти за транспортна инфраструктура (вж. [приложение I](#)).

13 През 2020 г. ЕСП извърши специална оценка на управлението от Комисията на съфинансираните от ЕС големи проекти за транспортна инфраструктура¹³. Одиторите разгледаха големи проекти за транспортна инфраструктура с трансгранично въздействие, разположени по седем от деветте коридора на основната мрежа TEN-T. Общата стойност на всеки от тези проекти надхвърля 1 млрд. евро. Настоящият преглед дава възможност да се анализират допълнително съответните процеси и те да бъдат сравнени с тези на други държави.

¹³ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“.

Цел, обхват и подход на прегледа

14 Настоящият доклад предоставя полезна информация на заинтересованите страни и на обществеността, като поставя в по-глобален контекст използваните процеси за осъществяване на големи транспортни проекти, съфинансирани от ЕС. Той ще послужи и като принос към текущото преразглеждане на регламента за TEN-T.

15 Настоящият документ не е одитен доклад; той представлява преглед, изготвен главно въз основа на обществено достъпна информация или на специално събрани за тази цел материали. Целта му е да направи сравнение между рамката на ЕС за осъществяване на големи инфраструктурни проекти и рамките на другите включени в анализа държави, като по този начин се посочат примери за други практики, които биха били от полза за Комисията и създателите на политики при предоставянето на бъдеща подкрепа от ЕС.

16 За тази цел ЕСП определи пет ключови стъпки от процеса на осъществяване на големи транспортни проекти (вж. [таблица 2](#)). След това — като взе предвид международно препоръчаните характеристики за ефикасно и ефективно изпълнение на проекти (например от МВФ, ОИСР — вж. [приложение II](#)) — ЕСП сравни приетите на равнището на ЕС процеси със сходни процеси, въведени в разглежданите държави. По отношение на процесите на подбор, мониторинг и последваща оценка ЕСП насочи анализа си към безвъзмездната финансова помощ по МСЕ (вж. точка [10](#)). ЕСП анализира и спазването на планове за разходите и сроковете — в сравнение с първоначално договорените към момента на вземане на решение за изграждане на проекта — за шест съфинансирани от ЕС големи транспортни проекта спрямо референтен набор от данни, поддържани от външен експерт. Този набор от данни включва информация за няколкостотин транспортни проекта, осъществени в световен мащаб (вж. [приложение III](#)).

Таблица 2 — Процеси, обхванати от прегледа

Процес	Цели на процеса	Рамка на ЕС от значение за прегледа
Определяне на стратегия	Изготвяне на дългосрочен стратегически план за транспорта	Документи за политиката и текущи насоки за TEN-T
Координация между проектите	Координирано планиране и изпълнение на взаимосвързани проекти и съгласуване на транспортните стратегии между отделните равнища на управление	Роля на координаторите на ЕС и наличните правни инструменти
Подбор на проекти за финансиране	Приоритизиране на съфинансирането на проекти с най-голяма добавена стойност, като същевременно се ограничава административната тежест за организаторите на проекти	Подбор на действия, предложени за финансиране от МСЕ
Мониторинг на финансираните проекти	Мониторинг на постигнатия напредък при изпълнението на проекти чрез управление на рисковете за изпълнението и проследяване на напредъка в постигането на крайни продукти и крайни ефекти	Мониторинг на реализирането на безвъзмездната финансова помощ от МСЕ

Процес	Цели на процеса	Рамка на ЕС от значение за прегледа
Последваща оценка на финансираните проекти	Оценка на ефектите от съфинансираните проекти след въвеждането им в експлоатация, за да се увеличат отчетността и прозрачността при използването на публични средства и да се извлекат поуки за бъдещето	Последващи оценки на подпомаганите от МСЕ проекти

Източник: ЕСП въз основа на препоръките на ОИСР и МВФ.

17 За всеки от петте процеса ЕСП предоставя в следващия раздел информация за основните характеристики на рамката на ЕС. След това ЕСП описва констатираните по-рано чрез нейните одити слабости в контекста на ЕС, които могат да се наблюдават и при големите проекти за транспортна инфраструктура навсякъде по света. За някои от слабостите посочваме съответни примери за практики, установени в разглежданите държави. Въпреки че не сме одитирали прилагането на тези практики, считаме, че чрез своя замисъл те могат да спомогнат за преодоляване на такива слабости, ако бъдат добре адаптирани спрямо контекста на ЕС и ако бъдат приложени ефективно.

18 За своя преглед ЕСП подбра четири държави извън ЕС, а именно Австралия, Канада, Швейцария и Съединените американски щати. Тези четири държави се различават по площ, население, топография и наследена инфраструктура (вж. [приложение IV](#)). Това са важни фактори, които оказват влияние върху конфигурацията на инфраструктурната мрежа. Например Австралия има най-голямата дължина на пътната и железопътната мрежа на глава от населението, което може да се обясни с малкото население и голямата площ. Същевременно в четирите държави равнището на конкурентоспособност на тяхната транспортна инфраструктура¹⁴ е сходно и е въведена система на многостепенно управление, при която федералните субекти осъществяват големи инфраструктурни проекти в сътрудничество с регионалните или местните органи.

¹⁴ Световен икономически форум, *Global Competitiveness Report 2019*.

19 Освен това ЕСП включи и Норвегия и Франция предвид техния богат опит по отношение на последващите оценки на големите транспортни проекти, който често се изтъква в изследванията на политиките и в академичната литература¹⁵.

20 ЕСП прие за отправна точка за своя преглед констатациите и оценките от предишни нейни доклади, като например одита от 2020 г. относно транспортните инфраструктури в ЕС¹⁶, както и позицията на Комисията относно съдържащите се в тях препоръки (вж. [приложение V](#)). ЕСП основа прегледа си и на интервюта и консултации със:

- представители на Европейската комисия (ENV, MOVE и REGIO), CINEA и Европейската инвестиционна банка;
- представители на съответните публични администрации и органи, отговарящи за осъществяването на големи транспортни проекти в разглежданите държави;
- експерти в областта (вж. [приложение VI](#)).

21 В прегледа не се разглеждат процесите на подробно планиране и изграждане на отделните големи транспортни проекти, тъй като те често са отговорност на организаторите на проекти, а не на правителството, което предоставя съфинансиране за тези проекти. ЕСП също така не включва въпроси, свързани с експлоатацията и поддръжката на инфраструктурата след въвеждането ѝ в експлоатация (вж. [фигура 2](#)).

¹⁵ Наред с други, Международен форум по транспорта, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 28.2.2017 г.; D. Meunier, M. Welde, „Ex-post evaluations in Norway and France“, *Transportation Research Procedia*, том 26, 2017 г., стр. 144—155.

¹⁶ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“.

Фигура 2 — Петте процеса, подпомагащи осъществяването на проектите



Източник: ЕСП.

Анализ

Анализ на петте процеса

Определяне на стратегия

22 Големите транспортни проекти имат висока капиталова интензивност и изискват дълги срокове за изпълнение. След въвеждането им в експлоатация те вероятно ще оказват значително въздействие върху функционирането на транспортната мрежа в продължение на десетилетия както на равнището на ЕС, така и на държавите членки. Ето защо е от ключово значение тези проекти да бъдат планирани като част от една по-широкообхватна стратегия или план за транспортна инфраструктура.

23 В *таблица 3* са представени разгледаните основни характеристики за определяне на стратегия, конкретните слабости в контекста на ЕС и примери за други практики, установени от ЕСП в избраните за прегледа държави.

Таблица 3 — Определяне на стратегия: основни характеристики, слабости в контекста на ЕС и други практики в държавите извън ЕС

Основни характеристики					
	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Наличие	Да	Да	Не (продължава)	Да	Да
Задължителни и незадължителни аспекти	Да	Да	Не е приложимо	Да	Да
Отговорна организация	Европейски парламент и Съвет (Регламент за TEN-T) Комисия (документи относно политиките)	Федерален законодател и министерство (DITRDC ¹)	Министерство (Transport Canada)	Федерален законодател и министерство (DETEC ²)	Федерален законодател и министерство (DOT ³)
Обхват	Пътници и товари	Пътници и товари	Не е приложимо	Пътници и товари	Товари

Основни характеристики					
	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Вид инфраструктурен приоритет					
Завършване на мрежата	Да	Не	Не е приложимо	Не	Не
Увеличаване на съществуващия капацитет на мрежата	Да	Да	Не е приложимо	Да	Да
Нови или усъвършенствани проекти	И двете	И двете	Не е приложимо	Усъвършенствани	И двете
Основна цел	Околна среда, свързаност и преодоляване на недостига на инфраструктура	Търговия	Не е приложимо	Околна среда	Търговия
Разчети за финансовите нужди	Да	Не	Не е приложимо	Да	Не
Срок за завършване	Да	Не	Не е приложимо	Не	Не
Други практики, установени в разглежданите държави					
Слабости в контекста на ЕС		Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Твърде амбициозни цели предвид наличното финансиране		Няма установени	Няма установени	Няма установени	Няма установени

¹ Министерство на инфраструктурата, транспорта, регионалното развитие и комуникациите.

² Министерство на околната среда, транспорта, енергетиката и комуникациите.

³ Министерство на транспорта.

Източник: ЕСП.

24 ЕС и всички разглеждани държави имат всеобхватна рамка на стратегия за транспортна инфраструктура, с изключение на Канада, където разработването на такъв план продължава.

25 Както в ЕС, така и в разглежданите държави тази рамка се състои от набор от задължителни и незадължителни аспекти. В ЕС рамката на стратегия за транспорта се определя с т.н. „бели книги“, които се публикуват от Комисията приблизително на всеки десет години, и в тях се определят основните стратегически цели, които ЕС следва да постигне в транспортния сектор.

Последната Бяла книга беше публикувана през 2011 г.¹⁷ и включва цели за хоризонтите до 2020 г., 2030 г. и 2050 г. Комисията изготвя и допълнителни стратегически документи, които допълват целите на Бялата книга за конкретните видове транспорт или за междусекторни въпроси. Неотдавна, през декември 2020 г. Комисията публикува *Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност*¹⁸, с която се актуализират целите за транспортния сектор на ЕС в светлината на инициативата „Европейски зелен пакт“ (вж. точка 04). Нито един от тези стратегически документи не е правно обвързващ. По отношение на инфраструктурните проекти, дългосрочното дефиниране на транспортната мрежа и минималните изисквания за проектите по тази мрежа се съдържат в регламента за TEN-T от 2013 г., който има правнообвързващ характер (вж. точка 03).

26 Стратегиите на ЕС и на другите държави се различават по отношение на **обхвата и вида на инфраструктурните приоритети**. Документите относно стратегията на ЕС са насочени както към завършването на мрежата, така и към увеличаването на нейния капацитет, докато всички други държави се фокусират върху увеличаването на съществуващия капацитет на мрежата. В това отношение в стратегията на Швейцария изрично се дава приоритет на проектите за модернизиране на съществуващата инфраструктура пред изграждането на нова. Всички стратегии за транспорта с изключение на тази на САЩ обхващат както пътниците, така и товарите.

27 Разгледаните от ЕСП стратегии за транспорта се различават и по отношение на своите **основни цели**. Транспортната стратегия на ЕС се основава на екологични съображения (вкл. преминаване към по-екологични и устойчиви видове транспорт), които неотдавна бяха потвърдени в контекста на Европейският зелен пакт (вж. точка 25). Тя също така има за цел да се подобри свързаността и да се преодолее недостигът на инфраструктура между държавите членки и регионите. Одиторите установиха, че в рамката на Швейцария се съдържа сходна цел, въпреки че е определена в закон. Различно е положението

¹⁷ Европейска комисия, *Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите*, COM(2011) 144, 28.3.2011 г.

¹⁸ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност — подготовка на европейския транспорт за бъдещето*, COM(2020) 789, 9.12. 2020 г.

в Австралия и САЩ, където стратегиите са насочени към необходимостта да се усъвършенстват вътрешните и трансграничните търговски потоци.

28 Само стратегиите на ЕС и Швейцария включват оценка на **съвкупните инвестиции, необходими** за проекти за транспортна инфраструктура с оглед постигане на поставените цели. Освен това стратегията на ЕС е единствената, в която е определен **краен срок** за завършване на цялата мрежа (2030 г. за основната мрежа и 2050 г. за широкообхватната мрежа).

Твърде амбициозни цели предвид наличното финансиране

29 В предишни доклади¹⁹ ЕСП отбеляза, че стратегическите цели на ЕС в областта на транспорта — по-специално завършването на основната мрежа TEN-T до 2030 г. — са **твърде амбициозни, също и с оглед на наличното финансиране**. Одиторите установиха например, че планът на Комисията за утрояване на дължината на високоскоростните железопътни линии до 2030 г. вероятно няма да бъде изпълнен и че следва да се разработи реалистичен дългосрочен план за внедряване.

30 При анализа на ЕСП обаче не беше установен пример за добра практика за преодоляване на тези слабости в разглежданите държави.

Координация между проектите

31 Големите транспортни проекти допринасят за отстраняване на участъците с недостатъчен капацитет и премахване на липсващите връзки, които в ЕС често се намират в трансграничните участъци. Тяхната ефективност за повишаване на свързаността на мрежата обаче често зависи от взаимосвързани проекти като тези, осъществявани от различни държави членки по един коридор, или проект за железопътни линии за достъп до инфраструктура на тунел. Това изисква съгласуване между планове на ЕС и националните планове за транспортна инфраструктура и координирано планиране и изпълнение на взаимосвързаните проекти.

¹⁹ Преглед № 09/2018 на ЕСП „Изграждане на успешен транспортен сектор на ЕС — какви са предизвикателствата?“, точка 66; Специален доклад № 19/2018 на ЕСП „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“, точка 23.

32 В **таблица 4** е представен преглед на разгледаните основни характеристики за координацията на големите транспортни проекти, конкретните слабости в контекста на ЕС и примери за други практики, установени от ЕСП в избраните за прегледа държави.

Таблица 4 — Координация на проектите: основни характеристики, слабости в контекста на ЕС и други практики в държавите извън ЕС

Основни характеристики					
	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Компетентност за изпълнение на проекти	27 държави членки	8 подфедерални структури (щати/територии)	13 подфедерални структури (провинции или територии)	Предимно на федерално ниво	50 подфедерални структури (щати)
Отговорна организация	Европейската комисия заедно с европейските координатори	Министерство (DITRDC)	Министерство (Transport Canada)	Министерство (Федерална служба по транспорта, FOT)	Министерство (DOT)
Слабости в контекста на ЕС		Други практики, установени в избраните за прегледа държави			
		Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Несъответствие между стратегиите и проектите за транспортна инфраструктура на ЕС и на държавите членки.		Няма установени	Няма установени	Регионалните транспортни планове се изготвят въз основа на подробни федерални указания и се изпращат на федералното правителство (точка 36).	Регионалните транспортни планове се изготвят въз основа на подробни федерални указания и се изпращат на федералното правителство (точка 36).

Слабости в контекста на ЕС	Други практики, установени в избраните за прегледа държави			
	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Ограничен надзор от страна на Комисията на планирането и изпълнението на проекти по коридорите	Независима агенция предлага списък от проекти (точка 39).	Няма установени	Няма установени	Няма установени
	Администрацията на федерално ниво участва като пълноправен член в надзорните съвети по проектите, които финансира (точка 42).		Администрацията на федерално ниво участва като пълноправен член в надзорните съвети на проектите, които финансира (точка 42). Създадени от FOT парламентарен надзорен комитет и консултативни комитети (точка 43).	Няма установени

Източник: ЕСП.

33 В ЕС компетентността за изпълнение на проектите е възложена на държавите членки. Положението е подобно във всички разглеждани държави, където тази компетентност е възложена на подфедералните структури (например щати или провинции). Изключение прави Швейцария, където федералното равнище отговаря пряко за осъществяването на проекти по железопътната мрежа и части от пътната мрежа, като другата част е отговорност на кантоните. Вследствие на това са разработени инструменти и механизми за координация, за да се гарантира сближаване между приоритетите на федерално и подфедерално равнище.

34 В контекста на ЕС Комисията е определила за тази цел **европейски координатори**, които следва да улесняват изпълнението на всички инфраструктурни проекти по всеки от деветте основни транспортни коридора на мрежата, посочени в регламента за TEN-T. Тези координатори си взаимодействат на високо равнище с лица, отговорни за вземането на решения, и с местни заинтересовани страни в държавите членки и организират заседания на Форума за коридорите, на които Комисията, националните и регионалните органи и заинтересованите страни обсъждат приоритетите и предоставят актуална информация за планираните и текущите проекти.

Несъответствие между стратегиите и проектите за транспортна инфраструктура на ЕС и на държавите членки

35 В ЕС държавите членки следва в своите национални стратегии за транспорта да вземат предвид договорените на политическо равнище приоритети на транспортната инфраструктура на ЕС, определени в регламента за TEN-T²⁰. За това обаче няма правно задължение и в момента държавите членки дори не представят своите национални транспортни планове и програми за сведение на Комисията. Това води до **риск от несъответствие между стратегическите приоритети на ЕС и на държавите членки**. В неотдавнашно проучване²¹, извършено от името на Комисията, бяха изтъкнати разликите в обхвата на одобрените от държавите членки транспортни планове, както и в степента им на съгласуваност с крайния срок за завършване на мрежата TEN-T през 2030 г. Това затруднява осигуряването на координация между проектите. Например промяна в приоритетите във Франция е отложила началото на строителните работи за френска високоскоростна железопътна линия. Проектът – в контекста на Атлантическия коридор – е бил планиран да се свърже с проекта за испанската железопътна линия в Баската област, който вече е в процес на изграждане²².

²⁰ Резолюция на Европейския парламент от 19 януари 2017 г. относно логистиката в ЕС и мултимодален транспорт в новите коридори на TEN-T (2015/2348(INI), ОВ С 242, 10.7.2018 г., стр. 15—23.

²¹ Panteia et al., *Support study for the TEN-T policy review, concerning relevant national plans and programmes in Member States*, 2021 г.

²² Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, каре 1.

36 ЕСП установи друга практика в САЩ, където **по закон се изисква** отделните щати **да включват в своите транспортни планове минимален набор от информация и анализи, определен от федералното правителство**. Федералното равнище също така предоставя подробни методологични насоки относно начина за извършване на такива анализи и щатите споделят своите планове с федералното правителство, за да се даде възможност за съгласуване²³. Подобно изискване съществува и в Швейцария²⁴.

Ограничен надзор от страна на Комисията на планирането и изпълнението на проекти по коридорите

37 В предишни одити²⁵ ЕСП отбеляза, че Комисията е упражнявала ограничен надзор върху планирането и изпълнението на проекти по коридорите. В това отношение приоритетите на държавите членки се определят основно в национален контекст и поради това може да бъдат пренебрегнати трансгранични участъци, в които се намират съфинансираните от ЕС големи инфраструктурни проекти. Такъв е случаят например с планинския тунел Бренер, където Германия не е дала приоритет на изграждането на северния маршрут за достъп до тунела, въпреки че ЕС, заедно с Австрия и Италия, вече е инвестирал в трансграничния тунел от 1986 г. насам.

38 Един от факторите, които допринасят за това, е, че в регламента за TEN-T на равнището на ЕС не са определени приоритетни участъци или проекти, които да бъдат осъществени по коридорите. Вместо това в контекста на Форума за коридорите се разработва неофициален списък от конкретни проекти, които държавите членки следва да приоритизират (вж. точка **33**), с обобщена информация от държавите членки и организаторите на проекти.

²³ Fixing America's Surface Transportation Act, или „FAST Act“, раздел 8001 (49 USC 70202).

²⁴ Sachplan Verkehr, раздел 1.2 „Kantonale Richtpläne“.

²⁵ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, каре 1 и точка 24; Специален доклад № 19/2018 на ЕСП „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“, точка 27; Специален доклад № 08/2016 на ЕСП „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“, точка 85.

39 В Австралия беше установена друга практика, при която федералното правителство е създадо **независима** агенция, която **предлага списък на инфраструктурни проекти, считани за приоритет** („пакет“ от проекти), въз основа на независим анализ на нуждите на транспортната мрежа (вж. [каре 1](#)).

Капе 1

Infrastructure Australia

През 2008 г. федералното правителство на Австралия е създадо структурата **Infrastructure Australia (IA)** за предоставяне на независими консултации относно инвестициите в инфраструктура на всички равнища на управление, както и на инвеститорите и организаторите на проекти. Тази агенция не е финансиращ орган. Тя е независима от правителството, но се финансира от него.

На всеки пет години агенцията извършва стратегически **одити на инфраструктурата**, в които се представя ориентирана към бъдещето оценка на бъдещите инфраструктурни нужди на Австралия. Въз основа на това тя изготвя текущ 15-годишен **инфраструктурен план**, предоставящ препоръки за потенциални реформи в политиката и управлението. Тя поддържа и текущ **списък на инфраструктурни приоритети**, които биха донесли най-голяма добавена стойност за публичните средства по отношение на разширяването на капацитета на мрежата. Този списък включва проекти, представени от щатите и териториите, както и проекти, определени чрез собствения ѝ анализ.

40 По отношение на изпълнението на проектите по тези коридори, Комисията не разполага със законови средства, чрез които да изисква държавите членки да изграждат или подобряват конкретни отсечки по коридорите или да ги задължава да направят това в определен срок преди крайния срок през 2030 г. През 2018 г. това се е променило и Комисията е започнала да използва решения за изпълнение, които са правно обвързващи за съответните държави членки и имат за цел да гарантират, че графици на работа в различните участъци на проекта са съгласувани. До момента такива решения са приети за три проекта, а именно високоскоростната линия на Балтийската железопътна ос в балтийските държави и Полша, вътрешноводната връзка Сена – Шелда между Белгия и Франция и високоскоростната железопътна връзка Евора – Мерида между Испания и Португалия.

41 Тези решения за изпълнение са засилили надзора на Комисията върху завършването на коридорите на основната мрежа от страна на държавите членки²⁶, тъй като те установяват правото на европейските координатори и служителите на Комисията да участват като наблюдатели в заседанията на органите за управление на проектите. Комисията обаче може да взема тези решения само за проекти в трансграничните участъци и с одобрението на съответните държави членки.

42 ЕСП установи две други практики за федерален надзор върху изпълнението на проектите. В Австралия и Швейцария **федералното правителство е представено като пълноправен член** в надзорните съвети или ръководните комитети на проектите, за които то предоставя финансиране. В Австралия, ако това се налага от степента на трансгранична координация или от сложността на проектите, федералното правителство може да създаде и специална структура за упражняване на пряк надзор върху етапите на планиране и изграждане, докато инфраструктурата бъде предадена на щатите за ежедневна експлоатация след завършването ѝ.

43 Освен това в Швейцария е създадена **постоянна парламентарна комисия за надзор**²⁷ за новата железопътна връзка под Алпите (NRLA), която включва изграждането на няколко планински тунела (като например тунела „Готард“). Федералното министерство на транспорта в Швейцария (FOT) също е създавало специални консултативни комитети, в които съответните кантони и другите заинтересовани страни могат да обсъждат и да поставят въпроси във връзка с изпълнението на проекта. Според швейцарските органи този подход е дал възможност поставените от заинтересованите страни въпроси да бъдат разгледани на ранен етап, послужил е като форум за разработване на решения при възникването на предизвикателства във връзка с изпълнението и е ограничил прибягването до продължителни и скъпоструващи съдебни процедури, които обикновено забавят планирането и изграждането на големи транспортни проекти. През 20-годишния период на нейното изграждане NRLA е била

²⁶ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, точка 89.

²⁷ Член 19 от [Bundesgesetz über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale](#) (Федерален закон за изграждането на швейцарската трансалпийска железопътна връзка).

осъществена без завеждане на нито едно съдебно дело от органите на подфедерално равнище или от неправителствени организации.

Подбор на проекти за финансиране

44 Задълбоченият процес на подбор на проектите е от ключово значение за определянето на онези проекти, които има вероятност да окажат най-значимо въздействие върху мрежата и нейния капацитет, а оттам и да донесат най-голяма добавена стойност.

45 В *таблица 5* са представени разгледаните основни характеристики за процеса на подбор, конкретните слабости в контекста на ЕС и примери за други практики, установени от ЕСП в избраните за прегледа държави.

Таблица 5 — Подбор на проекти: основни характеристики, слабости в контекста на ЕС и други практики в държавите извън ЕС

Основни характеристики					
	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Отговорна организация	Европейската комисия заедно с Изпълнителната агенция (CINEA)	Министерство (DITRDC)	Министерство (Transport Canada)	Министерство (FOT)	Министерство (DOT)
Рамки за финансиране	Механизъм за свързване на Европа	Национални споразумения за партньорство	Национален фонд за търговските коридори	Програма STEP за разширяване на железопътната мрежа	Програми TIGER/BUILD и INFRA
Метод на подбор	Състезателна покана за представяне на предложения	Подбор от списък с проекти, предварително договорени с щатите и териториите	Състезателна покана за представяне на предложения	Състезателна покана за представяне на предложения	Състезателна покана за представяне на предложения
Периодичност на поканите	Годишни и многогодишни	Не е приложимо	Постоянна покана	Четири—пет години	Ежегодно
Специален процес на подбор за големи проекти	Не	Да, въз основа на размера на проекта	Не	Не	Да, въз основа на размера на проекта

Слабости в контекста на ЕС	Други практики, установени в избраните за прегледа държави			
	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Недостатъчен контрол на анализите на разходите и ползите при подбора на проекти	Организаторите на проекти представят необработени данни, а администрацията на федерално ниво повторно извършва предварителен анализ (точка 50).			
Административна тежест, дължаща се на подхода на финансиране	Текущите проекти се включват автоматично в следващата програма за финансиране до окончателното им приключване, независимо от петгодишния жизнен цикъл на програмата (точка 54).	Двуетапното прилагане намалява риска от административна тежест (точка 51).	Проектите се финансират от постоянни фондове, а решението за финансиране се отнася до целия обхват на проекта, независимо от продължителността на изпълнението (точка 54).	Няма установени

Източник: ЕСП.

46 В рамките на програмата MCE Комисията подбира инфраструктурните проекти, които ще се ползват от съфинансиране от ЕС, и определя финансовия принос на ЕС въз основа на **състезателни периодични покани за представяне на предложения**.

47 Повечето от държавите в прегледа на ЕСП също използват състезателни процедури за набиране на предложения, с различна **периодичност**, за подбора на проектите за транспортна инфраструктура, които ще бъдат финансирани. Това не се отнася за Австралия, където подборът на проекти се осъществява въз основа на списък, предварително договорен между федералното правителство и отделните щати и територии.

Недостатъчен контрол на анализите на разходите и ползите при подбора на проекти

48 В ЕС, но също и в Канада и Швейцария, **процесът на подбор не зависи от размера на проекта**. Обратно на това, в Австралия големите транспортни проекти, кандидатстващи за федерално финансиране в размер на повече от 160 млн. евро, подлежат на специални процедури за подбор. В САЩ също предвиждат специални изисквания за подбор за проектите над определена стойност в зависимост от програмата за финансиране (например приблизително 80 млн. евро за проекти за инфраструктура за възстановяване на Америка (INFRA).

Това им позволява да прилагат специален контрол при подбора на големи транспортни проекти.

49 В предишни доклади²⁸ ЕСП отбеляза, че предварителното планиране и проектиране на големи инфраструктурни проекти от страна на държавите членки и организаторите на проекти се нуждае от подобрене, особено по отношение на анализите на разходите и ползите (АРП). Има тенденция организаторите на проектите и оценителите да използват АРП единствено като задължителна административна стъпка, а не като инструмент за по-добро вземане на решения. Освен това при предоставянето на съфинансиране Комисията невинна е извършвала критичен преглед на тези допускания при планирането. Такъв е бил случаят например с един участък от високоскоростната железопътна линия във Франция, където е било отпуснато съфинансиране от ЕС, въпреки че АРП е показал, че социално-икономическите разходи за проекта вероятно ще надхвърлят ползите от него²⁹.

50 От 2015 г. Комисията е въвела специфична оценка от специализирани външни експерти на АРП за проектите. Тази оценка обаче се основава единствено на информацията, съдържаща се в проектното предложение. За разлика от това във всички разглеждани държави организаторите на големи транспортни проекти трябва да представят в своите заявления необработените данни и анализи, използвани за техния АРП. При подбора на проекти това дава възможност за повторно извършване на анализ на икономическата обосновааност на проекта и социално-икономически анализ и за проверка на надеждността на избраните данни и допускания, с което се подобрява процесът на вземане на решения.

Административна тежест поради подхода за финансиране

51 Въпреки че изискването на допълнителна информация и анализи може да допринесе за надежден процес на подбор, това може да доведе и до допълнителна **административна тежест** за организаторите на проекти, особено когато техните предложения за проекти не бъдат избрани за финансиране. За да се намали този риск, в Канада при предложенията за проекти за федерално

²⁸ Преглед № 09/2018 на ЕСП „Изграждане на успешен транспортен сектор на ЕС — какви са предизвикателствата?“, точка 75; Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, точка 46.

²⁹ Специален доклад № 19/2018 на ЕСП „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“, точка 50.

съфинансиране **се следва двуетапен подход**, чрез който организаторите на проекти се приканват да представят подробно предложение за проект едва когато заявеният от тях интерес е бил одобрен (вж. **каре 2**).

Каре 2

Канадски национален фонд за търговските коридори

Националният фонд за търговските коридори разполага с бюджет от 4,2 млрд. канадски долара (2,9 млрд. евро) за финансиране на проекти, улесняващи търговията, които могат да бъдат завършени в рамките на следващите пет години. Подборът на проекти за част от този фонд се извършва въз основа на непрекъсната покана за представяне на предложения без фиксиран краен срок за подаване на заявления.

Процесът на кандидатстване се осъществява на два етапа:

- Първо, от организаторите на проекти се изисква да представят заявяване на интерес с ограничена информация. Те следва да покажат по какъв начин даден проект отговаря на целта на поканата и да предоставят конкретна и количествена информация за икономическите сектори, които ще се възползват от проекта, за прогнозирания трафик и обем на търговията и за международните пазари, за които търговията ще бъде улеснена.
- Второ, след като това заявяване на интерес бъде одобрено, организаторите на проекти се приканват да представят подробно предложение за проект в срок от два месеца.

52 За големите транспортни проекти е необходимо значително време за изпълнение. Например средният очакван период на изграждане за съфинансираните от ЕС големи транспортни проекти, разгледани от ЕСП в нейния одит от 2020 г., беше 15 години³⁰. Този срок не включва периода на планиране, когато проектът също може да получи съфинансиране от ЕС за действия като например проучвания.

³⁰ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, точка 45.

53 Тъй като съфинансирането от ЕС е организирано около седемгодишния период на МФР, големите транспортни проекти често се съфинансират чрез **няколко последователни транша безвъзмездна финансова помощ**, за всяка от които е необходимо ново предложение за проект и нов процес на подбор. Това води до **дублиране на усилията**³¹ за организаторите на проекти и публичните органи, **като се увеличава административната тежест**.

54 Две от разглежданите държави **предоставят дългосрочна финансова подкрепа за големи транспортни проекти** по различен начин:

- В Австралия като предварително условие за финансиране федералното правителство и щатите и териториите приемат списък с проекти, които да бъдат включени в петгодишно национално споразумение за партньорство (НСП). За тези проекти правителството на Австралия предоставя финансиране за конкретен етап от проекта въз основа на заявление от подфедералните структури. Проектите, чието изпълнение вече е започнало в рамките на предишно НСП, се включват автоматично в следващите НСП до окончателното завършване на финансиранния етап и независимо от петгодишния жизнен цикъл на НСП.
- По подобен начин в Швейцария федералното правителство взема решения за финансиране за отделните проекти като част от програмите за разширяване на мрежата (STEP), които обхващат период от седем години. Финансирането на тези програми се осъществява чрез два фонда с централно управление — един за инвестиции в железопътен и един за автомобилен и местен транзитен транспорт, които покриват 100 % от разходите на избраните проекти и са постоянни. Вследствие на това, когато железопътни или автомобилни проекти бъдат избрани за финансиране, решението за финансиране покрива целия им обхват, независимо от срока за тяхното изпълнение.

³¹ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, точка 85.

Мониторинг на изпълнението на проектите

55 Планирането и изграждането на големи транспортни проекти е свързано с управлението на значителни финансови, технически и човешки ресурси в рамките на дълъг период и в контекст на голяма несигурност и множество рискове. Всеобхватният мониторинг на изпълнението на такива проекти е от решаващо значение, за да се установи необходимостта от навременни корективни действия.

56 В *таблица 6* е представен преглед на разгледаните основни характеристики за процеса на мониторинг, конкретните слабости в контекста на ЕС и примери за други практики, установени от ЕСП в избраните за прегледа държави.

Таблица 6 — Мониторинг на проектите: основни характеристики, слабости в контекста на ЕС и други практики в държавите извън ЕС

Основни характеристики					
	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Отговорна организация	Изпълнителна агенция (CINEA)	Министерство (DITRDC)	Министерство (Transport Canada)	Министерство (FOT)	Министерство (DOT)
Честота на официалното докладване	Годишно	Месечно	Варира в зависимост от проекта	На всеки шест месеца	На всеки три месеца
Други практики, установени в разглежданите държави					
Слабости в контекста на ЕС		Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Липсва основан на риска подход към мониторинга		Приемането на проектите от заинтересованите страни непрекъснато се наблюдава (точка 65).	Няма установени	Големите и високорисковите проекти имат по-строги механизми за мониторинг (точка 64).	Проектите с високорисков профил имат по-строги механизми за мониторинг (точка 64).
Мониторингът е насочен предимно към вложените ресурси и крайните продукти, а не към крайните ефекти.		Няма установени	Няма установени	Няма установени	Показателите за краен ефект се определят при изготвянето на договорите за финансиране (точка 67).

Източник: ЕСП.

57 Във всички разглеждани държави федералното правителство наблюдава големите транспортни проекти, на които предоставя финансиране, чрез министерството на транспорта или специализирани администрации в него.

58 Това е подобно на ЕС, където CINEA наблюдава изпълнението на съфинансираните от МСЕ проекти. Този мониторинг се основава, наред с други елементи, на годишните доклади за напредъка, които се изготвят от бенефициентите по проектите и се одобряват от съответната държава членка. Ако е необходимо, например при непредвидени събития, които могат да се отразят върху планираното отпускане на безвъзмездна финансова помощ, CINEA предприема и допълнителни мониторингови дейности (вкл. *ad hoc* посещения в допълнение към стандартните посещения на всеки две години).

59 Честотата на мониторинга се различава значително в зависимост от рамката — от месечни доклади (Австралия) до годишни доклади (ЕС).

Липсва основан на риска подход към мониторинга

60 В предишни доклади³² ЕСП констатира, че при много съфинансирани от ЕС проекти се наблюдават преразходи и значителни закъснения в сравнение с първоначалните разчети на етапа на планиране на проектите.

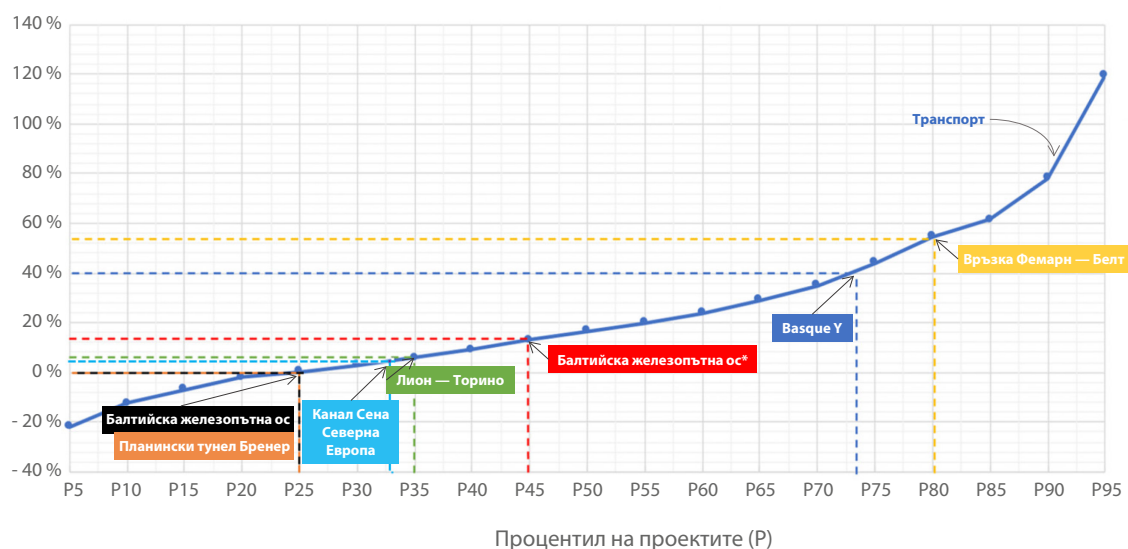
61 За да разгледа въпроса в по-широка перспектива, за настоящия преглед ЕСП сравни преразходите на бюджета и неспазването на графика при шест съфинансирани от ЕС големи транспортни проекта, които вече бяха разгледани в нашия одит от 2020 г.³³, с група от няколко транспортни проекта, осъществени в целия свят. В **приложение III** е представена в обобщен вид използваната методология.

³² Специален доклад на ЕСП № 10/2020 „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от Европейската основна мрежа“, точки 50 и 53; Специален доклад на ЕСП № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“, точки 53—57; Специален доклад на ЕСП № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води — много неефективни и неустойчиви инвестиции“, точки 56—58 и 61.

³³ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“.

62 В своя одит от 2020 г.³⁴ ЕСП установи, че разходите за всички избрани големи транспортни проекти са се увеличили в сравнение с първоначалните разчети и че средният преразход на бюджета е бил повече от 2 млрд. евро на проект или увеличение от 47 % спрямо първоначалните разчети. Когато обаче се разглеждат в по-широк план, както е показано на **фигура 3**, четири от шестте съфинансирани от ЕС големи транспортни проекти имат към момента на настоящия преглед по-добри резултати на планирането на бюджета спрямо референтната група от целия свят, когато текущите им разчети за разходи бъдат сравнени с първоначално прогнозираните (т.е. намират се вляво по линията от точката P50). ЕСП обаче отбелязва, че за разлика от включените в референтната група проекти, шестте проекта в ЕС все още не са завършени, поради което може да възникнат допълнителни разходи преди въвеждането им в експлоатация.

Фигура 3 — Преразход на бюджета, сравнен с международната референтна група (n = 1 463)



* Оценка на ЕСП, основана на риска, публикувана в специалния доклад относно транспортните инфраструктури в ЕС.

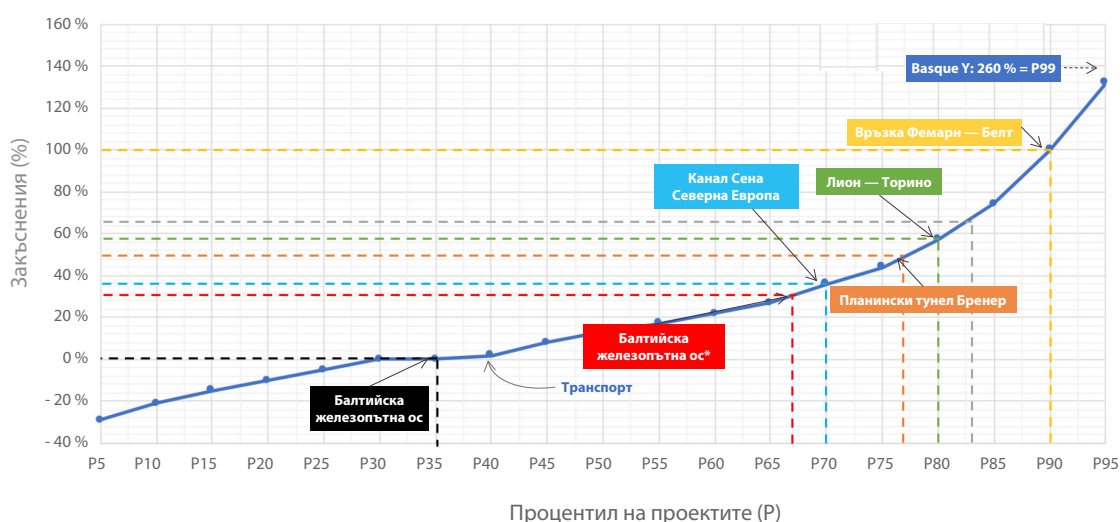
Бележка: Синята линия представлява кумулативните резултати на групата проекти от целия свят (например в първата диаграма проект, разположен на линията P25, има 0 % преразход на бюджета и се очаква да има еднакво лоши или по-лоши резултати от 25 % от съпоставимите проекти по отношение на планирането на бюджета, и по-добри резултати от 75 % от тях).

Източник: ЕСП.

³⁴ Специален доклад на ЕСП № 10/2020 „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от Европейската основна мрежа“, точка 50.

63 В същото време, по отношение на закъсненията **шестте съфинансирани от ЕС проекта** имат по-слаби резултати в сравнение с международния референтен показател (вж. **фигура 4**) и **са имали средно по-големи закъснения в сравнение със сходни транспортни проекти в други страни по света**. Евентуални причини за тези по-големи закъснения са специфичните координационни трудности при трансграничните проекти и фактът, че дори след като са избрани, те продължават да се сблъскват с несигурност, като например във връзка с приемането от заинтересованите страни или липсващите екологични разрешения. В своя одит от 2020 г.³⁵ ЕСП установи, че средното закъснение, засягащо избраните големи транспортни проекти, е 11 години, и че тези закъснения излагат на риск ефективността на съфинансирането от ЕС.

Фигура 4 — Закъснения, сравнени с международна референтна група (n = 529)



* Оценка на ЕСП, основана на риска, публикувана в специалния доклад относно транспортните инфраструктури в ЕС.

Източник: ЕСП.

64 Един възможен елемент за по-добро справяне със закъсненията в ЕС и по-нататъшно подобряване на управлението на преразходите би могъл да бъде систематичният основан на риска мониторинг за големите транспортни проекти. В САЩ и Швейцария съществува подобен механизъм за **проекти, изложени на**

³⁵ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, точка 53.

големи рискове за изпълнението или при които се наблюдават значителни увеличения на разходите или закъснения:

- В САЩ Федералната пътна администрация (FHWA) извършва годишна оценка на риска въз основа на предоставената от щатите информация за текущите и предстоящите високорискови големи транспортни проекти. Рисковият профил се базира на редица съображения, като например разходи и график на проекта, сложност и участие на заинтересованите страни. Проектите с най-висок рисков профил автоматично се разпределят на специално определени ръководители на надзора на проектите, които предоставят независими доклади за техническия напредък и участват в управлението на проектите и надзора на място от името на федералното равнище. Освен това съществуват механизми за засилен автоматичен мониторинг в случай на отклонения от първоначалното планиране. Например при увеличения на разходите с повече от 2 % за година спрямо прогнозния бюджет от организатора на проекта се изисква да докладва по-често на федералното правителство и също така може да доведат до определяне на ръководители по надзора за проекта.
- По подобен начин в Швейцария се прилага механизъм за засилен мониторинг за големите железопътни проекти с общи прогнозни разходи над 500 млн. швейцарски франка (452 млн. евро), за всички тунели и за всички други проекти с висок финансов риск. Конкретните рискове предварително се идентифицират и определят количествено от федералното правителство и организатора на проекта, заедно с вероятността за възникването им, допустимото отклонение от определените цели и евентуалните мерки за намаляване. След това организаторът на проекта трябва да докладва на всеки шест месеца за развитието на риска и да оценява потенциалното въздействие върху проекта на всеки реализиран се риск, включително относно сроковете и разходите.

65 И накрая, в Австралия **приемането от заинтересованите страни**, като един от основните определящи фактори за изпълнението по график на големите транспортни проекти, се наблюдава непрекъснато и от организаторите на проектите се изисква да докладват систематично за този аспект на федералното равнище, винаги когато се представя искане за плащане. Това позволява навременното идентифициране на проблемите, свързани с изпълнението на проекта, и разработването на мерки за смекчаване с цел преодоляването им.

Мониторингът е съсредоточен главно върху вложените финансови ресурси и крайните продукти, а не върху крайните ефекти

66 В ЕС извършваният от CINEA мониторинг на проектите е **ориентиран главно към финансовите аспекти и крайните продукти** (например километри изградени магистрали или тунели) и не се съсредоточава върху по-широките резултати (например брой пътници, които използват инфраструктурата) и въздействие на проектите (например подобрения в пътния поток, намаляване на времето за пътуване), дори ако тези ефекти са постигнати още по време на тяхното изграждане. Вследствие на това съществуват само ограничени данни от мониторинга, които са подходящи за последваща оценка на тези проекти. В повечето разглеждани държави мониторингът също е съсредоточен върху вложените финансови ресурси и крайните продукти, а не върху крайните ефекти.

67 Това не е така при определени програми в САЩ, където има **изискване организаторите на проекти да докладват за крайните ефекти** въз основа на стандартизирани показатели и като започнат от стартирането на проекта (вж. [каре 3](#)).

Каре 3

Мониторинг на показателите за крайни ефекти за финансираните на федерално равнище проекти в САЩ

В контекста на процеса на сключване на споразумения за финансиране бенефициентите по програмите „Транспортни инвестиции, генериращи икономическо възстановяване“ (TIGER), „По-добро използване на инвестициите за постигане на развитие“ (BUILD)³⁶, както и по програмите INFRA, съгласуват с федералната администрация набор от показатели, които да бъдат проследявани, въз основа на списък от 40 потенциални показателя, определени на федерално равнище (напр. пътнически потоци или товарни превози).

Преди изпълнението на проекта бенефициентите представят предпроектен доклад, който ще служи като база за сравнение. След приключването на проекта те трябва да предоставят на федералното правителство действителните данни за период до 5 години и да изготвят доклад след приключването. Специален изпълнител извършва преглед на качеството на тези доклади и извлича поуки за бъдещите проекти. Министерството на транспорта на САЩ възнамерява да оповестява публично в интернет тези данни за измерване на резултатите.

Незадоволителните резултати по отношение на показателите за крайни ефекти може да доведат до намаляване на безвъзмездната финансова помощ, въпреки че до момента това се е случвало само веднъж.

Последваща оценка на проектите

68 Цикълът на проекта не свършва, когато даден голям транспортен проект бъде въведен в експлоатация. Организаторите на проекти и финансиращите администрации следва да сравнят действителните резултати от проекта с планираните, за да се увеличи прозрачността и да се извлекат поуки за определянето на бъдещи стратегически цели и реализирането на предстоящи проекти³⁷.

³⁶ През 2021 г. програма BUILD е заменена от програмата за безвъзмездна финансова помощ „Възстановяване на американската инфраструктура с устойчивост и справедливост“ (RAISE).

³⁷ Международен форум по транспорта, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 28.2.2017 г.

69 В [таблица 7](#) са представени разгледаните основни характеристики за последваща оценка на проектите, конкретните слабости в контекста на ЕС и примери за други практики, установени от ЕСП в избраните за прегледа държави.

Таблица 7 — Последваща оценка на проектите: основни характеристики, слабости в контекста на ЕС и други практики в държавите извън ЕС

Основни характеристики на процеса на последваща оценка							
	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ	Норвегия	Франция
Систематична последваща оценка на програмите	Да	Не	Не	Да	Не	Не	Не
Отговорна организация (за програмите)	Комисия (ГД „Мобилност и транспорт“)	Няма данни	Няма данни	Министерство (FOT)	Няма данни	Няма данни	Няма данни
Други практики, установени в разглежданите държави							
Установени слабости в ЕС		Австралия	Канада	Швейцария	САЩ	Норвегия	Франция
Липса на систематична оценка на големите транспортни проекти		Няма установени	Няма установени	Няма установени	Организаторите на проекти извършват последващи оценки на проектите (точка 72).	Независими изследователи извършват последващи оценки на проектите (точка 72). Въз основа на отделни последващи оценки се извършват метаанализи (точка 72).	Организаторите на проекти извършват последващи оценки на проектите (точка 72). Въз основа на отделни последващи оценки се извършват метаанализи (точка 72).

Източник: ЕСП.

70 Само в Швейцария и ЕС се изготвят **систематични последващи оценки на програмите**. В ЕС тези оценки — които служат като източник на информация за определянето на бъдещи законодателни предложения, политики и стратегии — се изготвят редовно от Комисията на равнището на програмите за финансиране и инициативите на политиката съгласно нейния стандартен подход за по-добро регулиране³⁸. Този подход изисква от Комисията да се консултира със

³⁸ Преглед № 02/2020 на ЕСП „Законотворчество в Европейския съюз след близо 20 години прилагане на подход за по-добро регулиране“.

заинтересованите страни, да извърши предварителна оценка на въздействието на предложените промени в политиката, както и да наблюдава и да направи последваща оценка на рамката, за да анализира резултатите и въздействието на предишните политики и да предостави информация за бъдещите цикли на изготвяне на политики.

Липса на систематична оценка на големите транспортни проекти

71 Досега обаче Комисията **не е извършвала** и не е изисквала от организаторите на проекти да извършват **системни последващи оценки на отделни големи транспортни проекти, съфинансирани от ЕС**, тъй като не съществува законово изискване за това³⁹. През 2007 г. Комисията е извършила последваща оценка на отделните големи транспортни проекти, финансирани пряко по програма TEN-T⁴⁰, за да оцени тяхното цялостно изпълнение. Тази практика обаче се е осъществила само веднъж и е била съсредоточена върху финансови показатели като усвояването на наличното финансиране от ЕС.

72 Три от държавите, включени в прегледа на ЕСП, следват различен подход и **систематично извършват последващи оценки на проектите**:

- От 2005 г. за проектите, финансирани от Федералната транспортна администрация (FTA), в САЩ изискват от организаторите на проекти да извършват последващи оценки в рамките на 36 месеца от завършването на проекта.
- Във Франция от организаторите на проекти също се изисква да изготвят последващи оценки на завършените публично финансирани транспортни проекти („Bilan Loti“⁴¹) съгласно методология, установена от правителството. Независим орган – Conseil général de l’environnement et du développement durable (CGEDD) – публикува становища относно качеството на тези анализи. Той публикува и метаанализи, които се основават на последващите оценки на отделните проекти, за да се идентифицират хоризонталните въпроси.

³⁹ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“, точки 66 и 78.

⁴⁰ Решение № 1692/96/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 1996 г. относно общностните насоки за развитието на трансевропейска транспортна мрежа (ОВ L 228, 9.9.1996 г., стр. 1—103).

⁴¹ Закон № 82-1153 от 30.12.1982 г.

- В Норвегия систематични последващи оценки на инфраструктурни проекти се извършват, наред с другото, в областта на транспорта. От 2012 г. тези оценки се извършват от *Concept Research Programme* към Норвежкия научнотехнически университет (NTNU). В Норвегия неотдавна започнаха да изготвят и метаанализи.

73 В **таблица 8** е предоставена по-подробна информация за начина, по който се извършват тези последващи оценки на проектите.

Таблица 8 — Кратък преглед на последващата оценка на проектите в САЩ, Норвегия и Франция

	САЩ (FTA)	Норвегия („Concept“)	Франция (Loti)
Праг за оценката	Всички проекти на стойност над 300 млн. щатски долара (245 млн. евро) или безвъзмездна финансова помощ над 100 млн. щатски долара (82 млн. евро)	Подбор на проекти на стойност над 1 млрд. норвежки крони (приблизително 100 млн. евро)	Всички проекти на стойност над 83 млн. евро и конкретни категории магистрали, летища, железопътни линии и вътрешни водни пътища
Обхват	Сравнение между действителните и предвидените резултати за ограничен брой показатели за крайни ефекти (например разходи, използване)	По-широк набор от показатели, който включва и социално-икономическите резултати от проекта, неговата ефикасност и ефективност, значението му за националната транспортна политика; непредвидените резултати от проекта и съображения във връзка с дългосрочната устойчивост	Сравнение между действителните и предвидените резултати и анализ на социално-икономическите и екологичните резултати от проекта, както и на неговата ефикасност и ефективност
Отговорна организация, извършваща оценката	Организатор на проекта	Научни изследователи от NTNU, подпомагани от консултанти	Организатор на проекта

	САЩ (FTA)	Норвегия („Concept“)	Франция (Loti)
Методология	Разработена от организатора на проекта, но одобрена от FTA	Разработена от научноизследователската програма	Разработена от правителството
Финансиране	Федерално финансиране за бенефициентите под формата на допустими разходи за безвъзмездна финансова помощ	Публично финансирана научноизследователска програма	Финансиран от организатора на проекта (често публичен орган)
Брой извършени последващи оценки на транспортни проекти	26 (2007—2020 г.)	15 (2002—2020 г.)	51 (1999—2016 г.) ¹
Публикуване на оценките	Да	Да	Да
Механизми за извличане на поуки	Доклад за организаторите на нови проекти, за да се подобри качеството на техните предложения	Метаанализи и съпоставяне на планови разчети за бъдещи проекти с предишни резултати на сходни проекти	Метаанализи

¹ Въз основа на броя на становищата, публикувани от CGEDD.

Източник: ЕСП.

Заклучителни бележки

74 В предишните доклади на ЕСП относно съфинансираните от ЕС проекти за транспортна инфраструктура в държавите членки често се открояват слабости, засягащи осъществяването на големи транспортни проекти.

75 Разглеждайки тези слабости в глобален план, ЕСП не успя да идентифицира практики в избраните държави, които биха били решение за слабостите, отнасящи се до процеса на **определяне на стратегия** (вж. точка **30**). Освен това четири от шестте съфинансирани от ЕС проекта, които анализирахме, имат по-малки отклонения между действителните разходи и техните бюджетни разчети, отколкото глобалният референтен показател (вж. точка **62**).

76 ЕСП обаче счита, че за процесите, свързани с координацията, подбора, мониторинга и последващата оценка, при предоставянето на бъдеща подкрепа от ЕС Комисията и създателите на политики биха могли да използват за пример установените в държави извън ЕС практики, описани в настоящия преглед. Такъв е случаят и със закъсненията, тъй като установихме, че повечето от шестте съфинансирани от ЕС проекти средно са имали по-големи закъснения в графика в сравнение със сходни проекти в други страни по света (вж. точка **63**). Откритите практики биха могли да послужат като основа за размисъл и ако е необходимо, да бъдат адаптирани спрямо контекста на ЕС. В този контекст в прегледа се определят четири предизвикателства пред Комисията по отношение на бъдещата ѝ подкрепа за осъществяването на големи проекти за транспортна инфраструктура — по едно за всеки съответен процес.

Предизвикателство 1 – Как да се постигне по-голямо съответствие между транспортните стратегии на ЕС и националните транспортни стратегии и по-добър надзор върху планирането и изпълнението на проектите по основните транспортни коридори?

77 ЕСП установи риск от разминаване между стратегическите приоритети на ЕС и тези на държавите членки (вж. точка **35**). Такова съгласуване се постига в Швейцария и Съединените щати с помощта на конкретни насоки за кантоните и щатите при изготвянето на техните собствени национални планове (вж. точка **36**). Освен това ЕСП отбелязва, че Комисията упражнява ограничен надзор върху планирането и изпълнението на проектите по коридорите (вж. точка **37**). В този контекст установихме една практика в Австралия, която дава възможност за координирано определяне на приоритетни проекти, водещо до съставянето на

официален списък с приоритетни проекти (вж. [каре 1](#)). Също така посочваме практики в Австралия и Швейцария (вж. точка [42](#)) за засилване на ангажираността на администрацията на федерално ниво с икономическите оператори и местните заинтересовани страни, например чрез участие като пълноправен член в надзорния съвет или използване на надзорни координационни комитети като този, създаден в Швейцария (вж. точка [43](#)).

Предизвикателство 2 – Как да се гарантира, че на етапа на подбор на проектите се извършва достатъчна проверка на анализите на разходите и ползите? Как да преразгледа своя подход към подбора на проекти и разпределянето на средствата от ЕС с цел да се намали допълнително административната тежест за организаторите на проекти?

78 ЕСП подчертава, че в ЕС не се извършва достатъчен контрол на анализите на разходите и ползите на етапа на подбор на проекти (вж. точка [49](#)) и че подходът на ЕС за финансиране може да доведе до административна тежест (вж. точка [51](#)). Установихме, че във всички други държави, избрани в анализа (вж. точка [50](#)), съществуват механизми за подбор на големи транспортни проекти, които включват искане към организаторите на проекти да предоставят основни данни за анализите, включени в проектното предложение. Това дава възможност на оценителите да извършат повторен анализ на основните елементи на заявлението и да оценят надеждността на използваните допускания, като по този начин се подобри вземането на решения. Освен това, за да се ограничи административната тежест за организаторите на проекти, ние открояваме практики, при които процесът на подбор следва двуетапен подход за кандидатстване, както е в Канада (вж. [каре 2](#)), или се предоставя дългосрочна финансова подкрепа за големи транспортни проекти, както е в Австралия и Швейцария (вж. точка [54](#)).

Предизвикателство 3 – Как да се премине към подход, основан в по-голяма степен на риска, при мониторинга на съфинансираните от ЕС проекти, като същевременно се разшири обхватът му чрез включване на изискване организаторите на проекти да докладват също и относно показателите за крайни ефекти и приемането на проектите от заинтересованите страни?

79 ЕСП подчертава, че в ЕС не съществува основан на риска подход за мониторинг на големи транспортни проекти (вж. точка **64**) и че съществуващият мониторинг е съсредоточен основно върху финансовите ресурси и крайните продукти, а не върху крайните ефекти (вж. точка **66**). ЕСП установи основания на риска практики за справяне със закъсненията и за управление на преразходите в САЩ и Швейцария, където е налице систематична корекция на подхода за мониторинг по отношение на проекти, които са изложени на висок риск при изпълнението, или когато възникват значителни увеличения на разходите или закъснения (вж. точка **64**). В Австралия съществува допълнителна практика, при която от организаторите на проекти се изисква да докладват относно приемането от заинтересованите страни с цел своевременно идентифициране и решаване на проблеми, свързани с изпълнението на проекта (вж. точка **65**). Що се отнася до крайните ефекти, ЕСП откри една практика в САЩ, при която бенефициентите докладват по един общ набор от показатели за крайни ефекти (вж. **каре 3**).

Предизвикателство 4 – Как да се гарантира, че големите проекти за транспортна инфраструктура, съфинансирани от ЕС, систематично се подлагат на последваща оценка, с акцент върху постигнатите крайни ефекти, а не върху финансовите показатели или крайните продукти?

80 Накрая отбелязваме, че в ЕС липсва систематична оценка на големите транспортни проекти (вж. точка **71**). ЕСП откроява практики, при които събраните данни за изпълнението по отношение на преките резултати от проектите се използват в системни последващи оценки от организаторите на проекти или от независими експерти (каквито се извършват съответно в Съединените щати, Норвегия и Франция, вж. точки **72–73**). Тези оценки, които в САЩ могат да бъдат съфинансирани като допустими разходи за безвъзмездна финансова помощ, увеличават прозрачността пред обществеността относно ефективността на проектите и дават възможност да се извлекат поуки за бъдещи големи инфраструктурни проекти.

Настоящият преглед беше приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на 12 ноември 2021 г.

За Европейската сметна палата

Klaus-Heiner Lehne
Председател

Приложения

Приложение I – Последни публикации на ЕСП относно транспортната политика на ЕС

Използвано съкращение и заглавие	Описание/заклучения	Основни препоръки
СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“ Специален доклад № 10/2020 „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“	ЕСП извърши одит на управлението от Комисията на осем трансгранични транспортни мегапроекта (водещи транспортни инфраструктури, ВТИ) в тринадесет държави членки. Установихме, че има малка вероятност основната мрежа да започне да функционира до 2030 г., както е било планирано през 2013 г. Закъсненията при изграждането и въвеждането в експлоатация на тези мегапроекти излагат на риск ефективното функциониране на пет от деветте коридора на TEN-T. Установихме примери на слабо планиране и неефективно изпълнение. Въпреки че в надзора на Комисията за навременно завършване на мрежата има слабости и той се осъществява дистанционно, Комисията разполага с инструмент, който може да се доразвие, за да се подобри изпълнението.	Тя следва да преразгледа и приложи настоящите инструменти с цел задължително въвеждане на дългосрочно планиране и да изисква по-добър анализ, преди да реши да предостави съфинансиране от ЕС за мегапроекти (от типа на ВТИ). Комисията също така следва да засили управлението си по отношение на съфинансирането от ЕС за действия, които са част от мегапроекти (от типа на ВТИ), и да доразвие практиката на използване на решенията за изпълнение, включително да засили ролята на европейските координатори.
СД „INEA“ Специален доклад № 19/2019 „INEA — реализирани са ползи, но следва да се преодолеят някои недостатъци, свързани с МСЕ“	INEA е изпълнила делегираните задачи, определени в нейния мандат, и е реализирала очакваните ползи, но има някои ограничения, произтичащи от регулаторната рамка. Одиторите констатираха недостатъци в иначе добре организирани процедури за подбор по Механизма за свързване на Европа (МСЕ), рискове при изпълнението на програмата и слабости в докладването относно качеството на изпълнението.	Комисията и INEA следва да подобрят потенциала за полезни взаимодействия между различните програми за финансиране и да укрепят рамката на INEA за управление на делегираните програми, като използват повече цели и показатели, ориентирани към постигането на резултати. Те също така следва да осигурят хармонизирани и прозрачни процедури за подбор на проекти и да определят по-добри условия за навременното изпълнение на програмата МСЕ. И накрая, те следва да изменят рамката за

Използвано съкращение и заглавие	Описание/заключения	Основни препоръки
		качество на изпълнението с цел подобър мониторинг на резултатите от проектите, като целите на програмата за МСЕ се разпределят по ясни и измерими показатели, обхващащи всички сектори на МСЕ, и очакваните резултати от проектите, и тези цели се използват в процесите на подбор и мониторинг.
Обзорен доклад относно транспорта Преглед № 09/2018 „Изграждане на успешен транспортен сектор на ЕС — какви са предизвикателствата?“ (обзорен доклад)	В прегледа се описва и анализира ролята на ЕС в областта на транспорта. ЕСП палата се съсредоточава върху финансираните от бюджета на ЕС инвестиции в инфраструктура и представя хоризонтални теми, установени при неотдавнашните одити на петте основни вида транспорт: автомобилен, железопътен, въздушен, вътрешен воден и морски. В прегледа са открити следните предизвикателства: а) съчетаване на подходящи и постижими цели и приоритети в областта на транспорта с наличните ресурси; б) създаване на ефективни инструменти за налагане на изпълнението на ниво ЕС, за да се гарантира, че инфраструктурните решения на държавите членки са по-ясно съгласувани с приоритетите на ЕС, като се обръща специално внимание на трансграничните участъци; в) насочване на финансирането от ЕС към приоритети с най-голяма добавена стойност от участието на ЕС; г) подобряване на планирането, изпълнението и мониторинга на финансираните от ЕС проекти; д) гарантиране, че инфраструктурата се поддържа по подходящ начин и е устойчива; е) увеличаване на усилията за прехвърляне на повече товари от автомобилния транспорт към други видове транспорт. В прегледите на ЕСП не се съдържат препоръки.	
СД „Високоскоростен железопътен транспорт“ Специален доклад № 19/2018 „Европейската високоскоростна железопътна мрежа — неефективна и разпокъсана, а не реално функционираща“	Настоящият дългосрочен план на ЕС за високоскоростен железопътен транспорт вероятно няма да бъде изпълнен и му липсва солиден общоевропейски стратегически подход. Европейската високоскоростна железопътна мрежа е нехомогенна смесица от национални линии, планирани и изградени самостоятелно от държавите членки без подходяща трансгранична координация, което води до лоши връзки. Европейската комисия не разполага с правни инструменти и правомощия при вземането на решения, за да гарантира, че държавите членки ще постигнат бърз напредък по завършването на основната мрежа.	Европейската комисия следва: да извърши реалистично дългосрочно планиране; да договори с държавите членки кои основни стратегически отсечки трябва да бъдат реализирани най-напред, като извърши оценка на необходимостта от свръхвисокоскоростни линии със строг мониторинг и правомощия за изпълнение, които да гарантират спазването на ангажиментите за завършване на основната високоскоростна железопътна мрежа на ЕС; да обвърже съфинансирането от ЕС с определени стратегически приоритетни проекти, ефективна конкуренция и постигане на резултати; да опрости трансграничните тръжни процедури; да използва

Използвано съкращение и заглавие	Описание/заключения	Основни препоръки
		„обслужване на едно гише“ за различните формалности и да премахне всички останали административни и регулаторни пречки пред оперативната съвместимост; да подобри безпрепятственото функциониране на високоскоростните ЖП операции за пътниците, например чрез електронни билети и опростяване на таксите за релсов достъп.
СД „Морски транспорт“ Специален доклад № 23/2016 „Морският транспорт в ЕС е принуден да оцелява в бурни води – много неефективни и неустойчиви инвестиции“	Една трета от разходите на ЕС за съоръжения като кейове, докове и вълноломи в пристанищата на ЕС между 2000 г. и 2013 г. са представлявали неефективни и неустойчиви инвестиции. Едно на всеки три евро, които са били изразходвани в рамките на проверените проекти (194 млн. евро), са били инвестирани за дублиране на вече съществуващи наблизко съоръжения. 97 млн. евро са били инвестирани в инфраструктури, които не са използвани или са крайно недостатъчно използвани повече от три години след завършването им.	Комисията следва: да преразгледа настоящия брой от 104 „основни пристанища“ и да изготви план за развитие на пристанищата на ниво ЕС; да оцени възможността за прекратяване на финансирането от ЕС за пристанищна инфраструктура за трансбордиране и складиране на контейнери, както и за суперструктурите, които не попадат в обхвата на обществените услуги; да осигури споделянето на цялата необходима информация във връзка с предложените от ЕИБ заеми между ЕИБ и Комисията; да гарантира, че приоритетното подпомагане от ЕС на основни пристанища и водни пътища се извършва единствено при доказана добавена стойност и наличие на достатъчно частни инвестиции; да изготви конкретни насоки относно държавната помощ за пристанищата и да извършва мониторинг и проследяване на действията във връзка с предишни решения относно държавната помощ; да намали административната тежест и закъсненията чрез насърчаване на принципа за „обслужване на едно гише“ на национално равнище във връзка с издаването на разрешителни; да подобри конкурентоспособността на морския транспорт в сравнение с другите видове транспорт, като опрости допълнително митническите формалности

Използвано съкращение и заглавие	Описание/заключения	Основни препоръки
		и процедурите за морския транспорт.
СД „Товарен железопътен превоз“ Специален доклад № 08/2016 „Железопътни товарни превози в ЕС — все още липсва развитие в правилната посока“	Въпреки определените от Комисията цели на политиката на ЕС за прехвърляне на товари от автомобилния към железопътния транспорт, делът на железопътните товарни превози на равнище ЕС всъщност бележи лек спад от 2011 г. насам. Железопътният транспорт е по-екологичен и използва по-малко вносни горива, но не успява да реагира на конкуренцията на автомобилния превоз.	Комисията и държавите членки следва да се справят с установените слабости на либерализацията на пазара на железопътния товарен превоз, процедурите за управление на железопътното движение, административните и техническите ограничения, мониторинга и прозрачността по отношение на резултатите на сектора на железопътния товарен превоз, както и лоялната конкуренция между различните видове транспорт. За да бъдат използвани по-добре средствата на ЕС, Комисията и държавите членки следва да съгласуват по-последователно целите на политиката с разпределянето на финансирането и подбора, планирането и управлението на проектите и поддръжката на мрежата.
СД „Трансевропейски железопътни оси“ Специален доклад № 08/2010 „Подобряване функционирането на транспорта по трансевропейските железопътни оси — ефективни ли са инвестициите на ЕС в железопътна инфраструктура?“	ЕСП палата заключава, че съфинансирайки развитието на железопътната инфраструктура, ЕС е допринесъл за създаването на нови възможности за трансевропейския железопътен транспорт. Желателно е обаче да се предприемат някои действия, за да се постигнат по-големи ползи от изразходваните средства на ЕС.	Комисията следва в бъдеще при определянето на приоритетни проекти да работи с държавите членки и с отговорните за железопътния сектор органи, за да се установи за кои трансевропейски коридори съществува значително реално или прогнозно търсене, и когато е необходимо — да подобрява знанията по тази проблематика и аналитичните бази данни в европейски контекст. Комисията следва да разгледа възможността за по-сериозно акцентиране върху намаляването на ограниченията от практическо естество на трансграничния железопътен транспорт, които сами по себе си не са свързани с инфраструктурата, и да насърчава и улеснява сътрудничеството по този въпрос между отговорните за

Използвано съкращение и заглавие	Описание/заключения	Основни препоръки
		железопътния сектор органи на държавите членки.
СД „TEN-T“, 2005 г. Специален доклад № 06/2005 „Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)“	ЕСП установи, че изпълнението на 14 приоритетни проекта по TEN-T изостава и че най-вече трансграничните участъци са изправени пред големи трудности, тъй като те са с по-нисък приоритет на национално равнище и изискват по-големи усилия за координация. Финансовата подкрепа за TEN-T се отпуска прекалено фрагментарно. Комисията е установила сложни годишни процедури за оценка и подбор на проектите, а предоставената ѝ от бенефициентите информация често е била твърде ограничена, за да даде възможност на ръководителите на проекти да оценят и наблюдават проектите.	Комисията следва: а) заедно с държавите членки да даде приоритет на финансирането на участъци от проектите по TEN-T, по-специално на трансграничните участъци, чието завършване е необходимо, ако искаме TEN-T да постигне своята европейска добавена стойност; б) да измени и допълни основни аспекти на своя модел за вземане на финансови решения; в) да разработи съгласувана и последователна методология за оценка на TEN-T и да намали броя на различните формуляри за заявление и оценка; г) да засили мониторинга на проектите чрез определяне на минимални стандарти за докладване на състоянието на проектите, по-често извършване на проверки на проектите на място и на последващи оценки на въздействието; д) да обмисли връщане към централизирана форма на управление на проектите по TEN-T; и е) когато е необходимо, в сътрудничество с държавите членки да установи подходящи правни основания, процедури и инструменти за подобряване на координацията на финансирането на транспортната инфраструктура и да идентифицира потенциалните случаи на свръхфинансиране или двойно финансиране.

Бележка: Докладите на ЕСП и отговорите на Комисията на нейните констатации и препоръки са публикувани на уебсайта на ЕСП (<http://eca.europa.eu>).

Източник: ЕСП.

Приложение II – Прегледани международни документи, свързани с насоки

МВФ, *Public Investment Management Assessment – Review and update*, 2018 г., <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

ОИСР, *Good Practices for Performance Budgeting*, 2019 г., <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>

ОИСР, *Strategic Investment Packages*, 2018 г., <https://www.itf-oecd.org/strategic-investment-packages>

ОИСР, *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, 2017 г., <https://www.oecd.org/publications/getting-infrastructure-right-9789264272453-en.htm>

ОИСР, „Quantifying the Socio-economic Benefits of Transport“, *ITF Roundtable Reports*, № 60, 2017 г., <https://doi.org/10.1787/9789282108093-en>

ОИСР, „Strategic Infrastructure Planning – International Best Practice“, *International Transport Forum Policy Papers*, № 29, 2017 г., <https://doi.org/10.1787/4142787d-en>

ОИСР, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 2017 г., <https://www.oecd.org/publications/ex-post-assessment-of-transport-investments-and-policy-interventions-9789282108154-en.htm>

ОИСР, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, 2014 г., <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

ОИСР, *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, 1991 г., <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>

Приложение III – Методология и ключови показатели за анализ на бюджетни преразходи и закъснения в графика

01 Шестте съфинансирани от ЕС проекта бяха анализирани както по отношение на преразходите на бюджета, така и на неспазването на графика. Преразходите на бюджета се определят като процентното увеличение на действителните разходи по проекта спрямо прогнозните разходи, определени на датата на решението за изграждане. По подобен начин и неспазването на графика се определя като процентното увеличение на действителния срок от датата на решението за изграждане до завършването на проекта спрямо прогнозния срок, определен на датата на решението за изграждане. Както за преразходите на бюджета, така и за неспазването на графика по-ниските стойности означават по-голяма ефективност в процеса на осъществяване на проекта.

02 Датата на решението за изграждане обикновено е между завършването на проучванията преди изграждането и провеждането на обществената поръчка. Тъй като тези проекти са преминали през няколко междинни етапа на планиране и изпълнение, ЕСП определи конкретните за всеки проекти дати на решението за изграждане въз основа на документация и информация от предишни одити⁴². Изборът на различна дата за вземането на решението за изграждане би могъл да се отрази върху резултата от анализа. Тъй като шестте анализирани съфинансирани от ЕС големи транспортни проекта все още не са завършени, за целите на тези анализи ЕСП счита, че за тях няма да се направят допълнителни разходи или неспазване на графика до завършването и въвеждането им в експлоатация.

03 Докато сравнението в анализа на ЕСП се основава на датата на решението за изграждане, в специалния доклад относно транспортните инфраструктури в ЕС⁴³ беше направено сравнение между данните за бюджета и предвидения срок в първите оригинални планови документи. За повечето проекти това планиране е било извършено преди датата на решението за изграждане, която ЕСП счита за отправна точка в настоящия анализ.

⁴² Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“.

⁴³ Специален доклад № 10/2020 на ЕСП „Транспортни инфраструктури в ЕС — необходимо е ускорено изпълнение на мегапроектите, за да се постигнат в срок ефектите от изградената мрежа“.

04 В *таблица 9* е представен преглед на ключовите показатели, използвани за анализа на шестте избрани съфинансирани от ЕС големи транспортни проекта.

Таблица 9 — Ключови показатели за анализа на шестте съфинансирани от ЕС проекта

Транспортен проект	Вид транспорт	Съфинансираща(и) държава(и) членка(и)	Междинен етап на решението за изграждане (РИ)	Година на решението за изграждане (РИ) (А)	Прогнозни разходи при вземането на РИ (в млрд. евро) (Б)	Прогнозни разходи при РИ по стойности от 2019 г. (в млрд. евро) ² (В)	Последна оценка на разходите по стойности от 2019 г. (в млрд. евро) ³ (Г)	Прогнозна година на пускане в експлоатация при вземането на РИ (Д)	Прогнозен график при вземането на РИ (Д – А + 1)	Последна прогнозна година на пускане в експлоатация (Е)	Последен прогнозен график (Е – А + 1)
Basque Y	Железопътен	Испания	Първо отпускане на финансиране за строителни работи	2006 г.	4,2	4,6	6,5	2010 г.	5	2023 г.	18
Планински тунел Бренер	Железопътен тунел	Австрия, Италия	Окончателна оценка на разходите преди разрешението за започване на изграждането на основния тунел	2011 г.	7,5 ¹	8,5	8,5	2022 г.	12	2028 г. (2030 г.) ⁴	18 (20)
Тунел Фемарн — Белт	Железопътен/пътен подводен тунел	Дания	Подписване на държавен договор между Дания и Германия относно изграждането	2008 г.	4,4	5,0	7,6	2018 г.	11	2029 г.	22
Лион — Торино	Железопътен тунел	Франция, Италия	Споразумение за финансиране и определяне на нов организатор на проекта за изграждането	2012 г.	8,6	9,2	9,6	2023 г.	12	2030 г.	19

Транспортен проект	Вид транспорт	Съфинансираща(и) държава(и) членка(и)	Междинен етап на решението за изграждане (РИ)	Година на решението за изграждане (РИ) (А)	Прогнозни разходи при вземането на РИ (в млрд. евро) (Б)	Прогнозни разходи при РИ по стойности от 2019 г. (в млрд. евро) ² (В)	Последна оценка на разходите по стойности от 2019 г. (в млрд. евро) ³ (Г)	Прогнозна година на пускане в експлоатация при вземането на РИ (Д)	Прогнозен график при вземането на РИ (Д – А + 1)	Последна прогнозна година на пускане в експлоатация (Е)	Последен прогнозен график (Е – А + 1)
Балтийска железопътна ос	Железопътен	Естония, Латвия, Литва	Междуправителствено споразумение, подписано от Естония, Латвия и Литва	2017 г.	5,8	6,2	7,0 (5,8) ³	2026 г.	10	2029 г. (2026 г.) ⁵	13 (10)
Канал Сена – Северна Европа	Вътрешен воден път	Франция	Оценка на разходите по проекта след решение за изпълнението му съгласно традиционна обществена поръчка	2014 г.	4,5	4,7	5,0	2024 г.	11	2028 г.	15

¹ Оценката на разходите е извършена, като 2010 г. е използвана като година на определяне на стойността.

² Разходите по стойности от 2019 г. се изчисляват, когато е необходимо, чрез използване на специфичния за всяка държава косвен дефлатор на БВП за 2019 г. от отворената база данни на Световната банка. За проектите, съфинансирани от повече от една държава членка, корекциите за инфлацията бяха направени според дела на тяхното съфинансиране.

³ Оценката на разходите в размер на 7 млрд. евро включва провизии за рискове от бъдещо увеличение на разходите, както са определени от одиторите в СД № 10/2020, приложение III. До момента официалната оценка от организатора на проекта е 5,8 млрд. евро.

⁴ В СД № 10/2020 ЕСП открил риск от допълнително забавяне до 2030 г.

⁵ Датата 2029 г. включва рисков буфер, изчислен от организатора на проекта спрямо официалната дата на откриване 2026 г.

Източник: ЕСП.

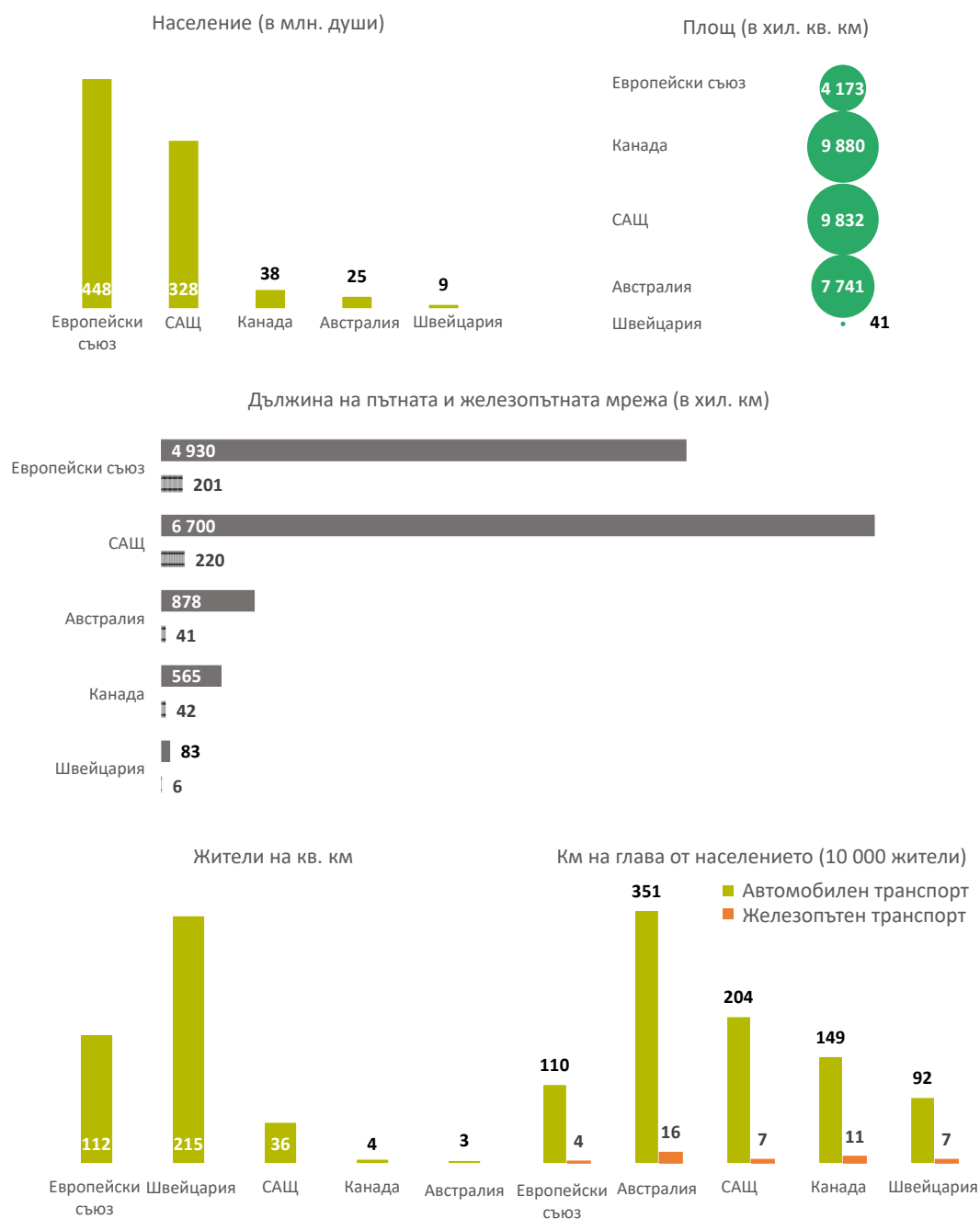
Приложение IV – Общи показатели

Показатели	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Население (в млн. души) ¹	448	25	38	9	328
Площ (в хил. кв. км) ²	4 173	7 741	9 880	41	9 832
Гъстота на населението (в жители на кв. км) ²	112	3	4	215	36
БВП на глава от населението (в хил. щатски долари) ¹	35	55	46	82	65
Годишни инвестиции в инфраструктура за вътрешен сухоземен транспорт (% от БВП) ³	0,7	1,5	0,6	1,2	0,5
Годишни инвестиции в пътна инфраструктура (в млрд. евро) ⁴	50	14	8	4	81
Годишни инвестиции в железопътна инфраструктура (в млрд. евро) ⁵	29	4	1	3	12
Мрежа на пътнотранспортната инфраструктура (в хил. км)	4 930 ⁸	878 ⁹	565 ¹¹	83 ¹³	6 700 ¹⁴
Мрежа на железопътната транспортна инфраструктура (в хил. км)	201 ⁸	41 ¹⁰	42 ¹²	6 ¹³	220 ¹⁴
Годишен брой пътници на км, превозени с автомобилен транспорт (в млрд.) ⁶	4 680	312	493	104	6 558
Годишен брой пътници на км, превозени с железопътен транспорт (в млрд.) ⁶	407	17	2	21	33
Годишен брой тонкилометри, превозени с автомобилен транспорт (в млрд.) ⁶	1 707	220	269	17	2 955

Показатели	ЕС	Австралия	Канада	Швейцария	САЩ
Годишен брой тонкилометри, превозени с железопътен транспорт (в млрд.) ⁶	415	413	446	11	2 445
Тонове емисии на CO ₂ , генерирани от транспорта, на глава от населението ⁷	2	4	5	2	5

Източник: ЕСП въз основа на различни източници. ¹ World Bank Open Data, 2019 г. ² World Bank Open Data, 2018 г. ³ ОИСР, 2017 г.; ЕС: БВП по данни от Евростат, 2017 г.; цифрата не включва данни за Кипър, Малта, Нидерландия и Португалия. ⁴ ОИСР, 2017 г.; ЕС: цифрата не включва данни за Кипър, Малта, Нидерландия и Португалия. ⁵ ОИСР, 2017 г.; ЕС: цифрата не включва данни за Кипър, Нидерландия и Португалия. ⁶ ОИСР, 2017 г.; ЕС: Европейска комисия, 2017 г. ⁷ ОИСР, 2017 г.; ЕС: Европейска агенция за околна среда, 2017 г. ⁸ Европейска комисия, 2018 г. ⁹ Национална стратегия за товарите и веригата на доставки, 2019 г. ¹⁰ Национална комисия по транспорта, 2016 г. ¹¹ StatsCan, 2018 г. ¹² Transportation Canada, 2019 г. ¹³ Швейцарска федерална статистическа служба, 2020 г. ¹⁴ Министерство на транспорта на САЩ, 2018 г.

Фигура 5 — Географски и свързани с транспорта показатели за ЕС и четирите включени в прегледа държави



Източник: ЕСП въз основа на посочените по-горе източници.

Приложение V – Формулирани от ЕСП одитни заключения и препоръки относно анализирания процеси

Стратегия

Предидшни заключения и препоръки на ЕСП	Доклад на ЕСП
ЕСП установи, че предвид забавянията в изпълнението на избраните големи транспортни проекти и линиите за достъп до тях, е малко вероятно основната транспортна мрежа на ЕС да достигне пълния си капацитет до 2030 г.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.
ЕСП препоръча на Комисията да направи преоценка на целесъобразността на техническите изисквания на основната и широкообхватната мрежа, като се отчитат оставащите срокове за завършване на мрежата. Комисията прие препоръката.	
Одиторите стигнаха до заключението, че планът на Комисията за утрояване на дължината на високоскоростните железопътни линии до 2030 г. вероятно няма да бъде изпълнен.	СД „Високоскоростен железопътен транспорт“, 2018 г.
ЕСП препоръча на Комисията да приеме реалистичен дългосрочен план по отношение на изграждането на оставащата инфраструктура, необходима за завършването на основната високоскоростна железопътна мрежа на ЕС в контекста на преразглеждането на регламента за TEN-T. Комисията прие препоръката.	
ЕСП заключава, че на ниво ЕС са идентифицирани твърде много „ключови пристанища“.	СД „Морски транспорт“, 2016 г.
ЕСП препоръча на Комисията да преразгледа този брой с цел поддържане на подходящо ниво на достъпност в ЕС като цяло. Комисията прие препоръката.	
Одиторите установиха, че външните въздействия, причинени от железопътния и автомобилния превоз, не се вземат всеобхватно предвид при определянето на цената, която потребителите трябва да заплатят за достъп до инфраструктурата. Това оказва отрицателно въздействие върху целите на ЕС за преход към друг вид транспорт.	СД „Железопътни товарни превози“, 2016 г.
ЕСП препоръча на Комисията да насърчава равнопоставеността между различните начини на транспорт чрез въвеждане на допълнителни регулаторни и/или други мерки за подпомагане на движението на товарни влакове, когато е необходимо. Комисията прие препоръката.	

Координация

Предидшни заключения и препоръки на ЕСП	Доклад на ЕСП	Установена практика
Одиторите стигнаха до заключението, че държавите членки са тези, които решават дали и как да изградят високоскоростна железопътна инфраструктура. Строителните работи по високоскоростните железопътни трансгранични участъци не са извършвани по координиран начин.	СД „Високоскоростен железопътен транспорт“, 2018 г.	Швейцария и САЩ: регионалните планове се изготвят с насоки, предоставени от федералното правителство и му се предават.
ЕСП препоръча на Комисията да предприеме коригиращи действия, ако проектите за приоритетните участъци не започнат съгласно договорения график, ако бъдат забавени или ако изглежда вероятно проблемите с координацията по различните граници да попречат на планираното въвеждане в експлоатация на линията. Комисията прие препоръката.		
Одиторите стигнаха до заключението, че Европейската комисия разполага с ограничени правни инструменти, с които може да постигне завършването на мрежата до 2030 г.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.	
ЕСП препоръча на Комисията да въведе разпоредби за засилване на съгласуваността между националните транспортни планове и ангажиментите по TEN-T, за да се гарантира правилното прилагане и изпълнение на регламента за TEN-T. Комисията прие препоръката.		

Предидшни заключения и препоръки на ЕСП	Доклад на ЕСП	Установена практика
Одиторите стигнаха до заключението, че независимо от възможността за подобрене, решенията за изпълнение са стъпка към по-ефективен надзор върху завършването на коридорите на основната мрежа от страна на държавите членки.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.	Австралия: пакет от проекти се поддържа от независима агенция.
ЕСП препоръча да се засили ролята на европейските координатори, като се прилагат в по-голяма степен работните планове относно коридорите, които акцентират върху приоритетните участъци, като се позволи присъствието на координаторите на ключови заседания на управителните съвети и като им се предостави по-голяма роля за оповестяване на целите на политиката относно TEN-T. Комисията прие препоръката.		Австралия и Швейцария: федералното правителство участва в надзорните съвети и ръководните комитети на проектите, за които предоставя финансиране.

Подбор

Предидшни заключения и препоръки на ЕСП	Доклад на ЕСП	Установена практика
Одиторите стигнаха до заключението, че за всички транспортни инфраструктури (ВТИ) в извадката на ЕСП анализите на разходите и ползите не са използвани правилно като инструмент за вземане на решения на равнището на цялата ВТИ.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.	Всички държави, избрани за прегледа необработените данни и придружаващите ги анализи, използвани от организаторите на проекти, се представят заедно със заявлението, а федералното равнище извършва повторен анализ, за да провери надеждността на данните и избраните допускания.
ЕСП препоръча на Комисията да изисква надежден, всеобхватен и прозрачен цялостен социално-икономически анализ на разходите и ползите за отделните мегапроекти като цяло, в допълнение към подробните анализи за конкретни отсечки. Комисията не прие препоръката.		
Одиторите установиха, че качеството на оценката на нуждите от инвестиции във високоскоростен железопътен транспорт в държавите членки е ниско и че решенията за изграждане са национални и политически, като рядко се основават на подходящи анализи на разходите и ползите.	СД „Високоскоростен железопътен транспорт“, 2018 г.	

Предидшни заключения и препоръки на ЕСП	Доклад на ЕСП	Установена практика
ЕСП препоръча на Комисията да обвърже съфинансирането от ЕС с оценка на нуждата от свръхвисокоскоростни линии. Комисията прие препоръката частично.		
Одиторите стигнаха до заключението, че за половината от одитираното финансиране пристанищните инфраструктури не са използвани или са крайно недостатъчно използвани. Това от своя страна е знак за недостатъци в предварителната оценка на потребностите.	СД „Морски транспорт“, 2016 г.	
ЕСП препоръча на Комисията пристанищни инфраструктури, различни от връзки с хинтерланда, да се финансират само при конкретни условия, включително ясно установена необходимост и доказана добавена стойност за ЕС. Комисията прие препоръката частично.		
Одиторите установиха, че съфинансирането от ЕС за големи транспортни проекти се предоставя чрез редица действия, също и вследствие на седемгодишния програмен период на ЕС. Този начин на съфинансиране води до дублирания.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.	Канада: кандидатстването на два етапа намалява риска от административна тежест.
ЕСП препоръча на Комисията да направлява подбора на действия, които са част от мегапроекти, така че да се повиши ефективността на управлението. Комисията не прие препоръката.		Австралия и Швейцария: съществуват механизми за обвързване на периода на допустимост за финансиране с дълги срокове за изпълнение на големите транспортни проекти.

Мониторинг

Предидшни заключения и препоръки на ЕСП	Доклад на ЕСП	Установена практика
Одиторите стигнаха до заключението, че ефективността при изпълнението на големи транспортни проекти е ниска и че в рамките на Комисията не съществува специализирана служба, която да работи по въпросите на големите транспортни проекти, за да се предоставят насоки и указания за организаторите на проекти.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.	САЩ: специално определени ръководители на надзора на проектите и автоматичен механизъм за засилване на мониторинга.
ЕСП препоръча на Комисията да се създаде такъв център. Комисията не прие препоръката.		
Одиторите стигнаха до заключението, че преразходите и закъсненията при изграждането на високоскоростните железопътни линии са били постоянно явление и че въвеждането в експлоатация на линиите след тяхното изграждане е отнемало много време.	СД „Високоскоростен железопътен транспорт“, 2018 г.	Швейцария: усъвършенствани механизми за мониторинг на изпълнението.
Одиторите стигнаха до заключението, че Комисията все още обвързва съфинансирането от ЕС единствено с реализирането на крайни продукти.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.	САЩ определяне на показатели за крайни ефекти при подбора на проекти и при изготвянето на споразумения за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.
ЕСП препоръчва Комисията да включи декларация за очакваните резултати в своите бъдещи решения за изпълнение (напр. преминаване към по-екологични и устойчиви видове транспорт, цели за прогнозния трафик). Комисията прие препоръката частично.		
ЕСП препоръча на Комисията да обвърже съфинансирането от ЕС на бенефициентите не само с реализирането на крайни продукти, но и с постигането на обявените резултати. Комисията не прие препоръката.	СД „Високоскоростен железопътен транспорт“, 2018 г.	

Последваща оценка

Предидшни заключения и препоръки на ЕСП	Доклад на ЕСП	Установена практика
Одиторите стигнаха до заключението, че Комисията не извършва систематична последваща оценка на отделните големи транспортни проекти.	СД „Транспортни инфраструктури в ЕС“, 2020 г.	САЩ: от организаторите на проекти се изисква да извършват систематична последваща оценка, разходите за която са допустими разходи по програмата за безвъзмездна финансова помощ.
ЕСП препоръча на Комисията да включи в решенията за изпълнение ангажимент от страна на всички държави членки за споделяне на резултатите от последващата оценка с Комисията. Комисията прие препоръката частично.		
ЕСП препоръча на Комисията да въведе премия за резултати за бенефициентите, ако с последваща оценка може да бъде доказано, че очакваните резултати са били надвишени. Комисията не прие препоръката.	СД „Високоскоростен железопътен транспорт“, 2018 г.	Норвегия: независими изследователи извършват последващи оценки чрез използване на базови стойности, определени на етапа на планиране.
ЕСП препоръча на Комисията да извършва по-често последващи оценки, за да може да се извлекат поуки за това как мрежата TEN-T да се реализира по-ефективно. Комисията прие препоръката.	СД „TEN-T“, 2005 г.	Франция: от организаторите на проекти се изисква да извършват последващи оценки (Bilan LOTI)

Източник: ЕСП.

Приложение VI – Състав на експертните комисии

Експерти	Организация/Институция
Австралия	
Peter Abelson	Applied Economics P/L, Управляващ директор и член на Economic Society of Australia
Stephen Alchin	Директор, SD Alchin Advisory Pty Ltd
Martin Locke	Доцент, Institute of Transport and Logistics Studies, The University of Sydney Business School
John Stanley	Доцент, Institute of Transport and Logistics Studies, The University of Sydney Business School
Peter Thornton	Директор, Transportation Associates Pty Ltd
Marion Terrill	Директор на програма „Транспорт и градове“ към Институт „Гратан“
Канада	
Mary R. Brooks	Почетен професор, Rowe School of Business, Университет Далхаузи, Халифакс
G. Kent Fellows	Доцент и асоцииран програмен директор (Canadian Northern Corridor), School of Public Policy, University of Calgary
Anthony Perl	Преподавател, Университет Simon Fraser, Ванкувър
Matti Siemiatycki	Преподавател, Университет на Торонто, Торонто
Швейцария	
Brian T. Adey	Преподавател в Института по строителство и управление на инфраструктурата (IBI), ETH Цюрих (ETHZ)
Yves Crozet	Почетен професор, Institute of Political Studies (Лионски университет, Франция)
Heinz Ehrbar	Временен изпълнителен директор на Института по строителство и управление на инфраструктурата (IBI), ETH Цюрих (ETHZ)
Yves Putallaz	Главен изпълнителен директор на консултантското дружество IMDM (Швейцария) и асоцииран преподавател в Университета за приложни науки St. Pölten (Австрия)

Експерти	Организация/Институция
Съединени американски щати	
Daniel Behr	Консултант в сектора на международния транспорт със специален акцент върху железопътните услуги, Behr & Associates Inc.
Bruce Lambert	Докторант, Университет на Антверпен
Paul Lewis	Вицепрезидент на отдел „Политика и финанси“ в Eno Center for Transportation
Анализ на изпълнението по отношение на разходите и сроковете на шест съфинансирани от ЕС големи транспортни проекта	Oxford Global Projects Ltd.

Източник: ЕСП.

Акроними и съкращения

АРП: Анализ на разходите и ползите

БВП: Брутен вътрешен продукт

Евростат: Статистическа служба на Европейския съюз

ЕСИ фондове: Европейски структурни и инвестиционни фондове

ЕФРР: Европейски фонд за регионално развитие

КФ: Кохезионен фонд

МВФ: Международен валутен фонд

МСЕ: Механизъм за свързване на Европа

МФР: Многогодишна финансова рамка

НСП: Национално споразумение за партньорство (Австралия)

ОИСР: Организация за икономическо сътрудничество и развитие

TEN-T: Трансевропейска транспортна мрежа

BUILD: По-добро използване на инвестициите за подобряване на развитието (САЩ)

CINEA: Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда

ENV: Генерална дирекция „Околна среда“ на Европейската комисия

FHWA: Федерална пътна администрация (САЩ)

FOT: Федерална служба по транспорта (Швейцария)

FTA: Федерална транспортна администрация (САЩ)

IA: Infrastructure Australia

INEA: Изпълнителна агенция за иновации и мрежи

INFRA: Инфраструктура за възстановяване на Америка (САЩ)

LOTI: *Loi d’Orientation des Transports Intérieurs* (Франция)

MOVE: Генерална дирекция „Мобилност и транспорт“ на Европейската комисия

NRLA: Нова железопътна връзка през Алпите

NTNU: Норвежки научно-технически университет

REGIO: Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия

STEP: Програма за разширяване на мрежата (Швейцария)

TIGER: Транспортни инвестиции, генериращи икономическо възстановяване (САЩ)

Речник на термините

Анализ на разходите и ползите: Сравнение на прогнозните разходи на предложен курс на действие с ползите, които се очаква да донесе той.

Безвъзмездна финансова помощ: Невъзстановимо плащане от бюджета на ЕС към даден бенефициент за изпълнението на допустим за подпомагане проект или програма.

Европейска изпълнителна агенция за климата, инфраструктурата и околната среда: Наследник на Изпълнителната агенция за иновации и мрежи (INEA), която беше създадена от Европейската комисия, за да управлява техническото и финансовото изпълнение на програмата МСЕ и на по-старите програми.

Европейски зелен пакт: Стратегия на ЕС за растеж, приета през 2019 г., чиято цел е ЕС да стане неутрален по отношение на климата до 2050 г.

Европейски структурни и инвестиционни фондове: Петте основни фонда на ЕС, които заедно подпомагат икономическото развитие в целия ЕС: Европейският фонд за регионално развитие, Европейският социален фонд, Кохезионният фонд, Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство.

Европейски фонд за регионално развитие: Фонд на ЕС, който укрепва икономическото и социалното сближаване в ЕС чрез финансиране на инвестиции за намаляване на различията между регионите.

Изпълнителна агенция: Организация, която е създадена и управлявана от Комисията, за ограничен период от време, с цел изпълнение от нейно име и на нейна отговорност на конкретни задачи, свързани с програми или проекти на ЕС.

Кохезионен фонд: Фонд на ЕС за намаляване на икономическите и социалните различия в ЕС чрез финансиране на инвестиции в държави членки, в които brutният национален доход на глава от населението е по-малък от 90 % от средния за ЕС.

Механизъм за възстановяване и устойчивост: Механизмът на ЕС за финансова подкрепа с цел смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията, предизвикана от Covid-19, и стимулиране на възстановяването, като същевременно се насърчава екологичната и цифровата трансформация.

Механизъм за свързване на Европа (МСЕ): Инструмент за предоставяне на финансова подкрепа за създаването на устойчива взаимосвързана

инфраструктура в секторите на енергетиката, транспорта и информационните и комуникационните технологии.

Многогодишна финансова рамка: Разходният план на ЕС, в който се определят приоритети (въз основа на цели на политиката) и тавани, обикновено за седем години. МФР осигурява структурата, в рамките на която се определят годишните бюджети на ЕС, и определя тавани за всяка категория разходи. Настоящата МФР обхваща периода 2021—2027 г.

Организатор на проект: Частна или публична организация, отговаряща за осъществяването на голям инфраструктурен проект, включително кандидатстване за екологично разрешение и разрешително за строеж, както и за всяко налично национално финансиране и финансиране от ЕС.

Отмяна на бюджетни кредити: Освобождаване от Комисията на всички или на част от неусвоените бюджетни кредити за поемане на задължения.

Показател: Информация, използвана за измерване или оценка на аспект на изпълнението.

Пряко управление: Управление на фонд или програма на ЕС само от Комисията, за разлика от споделеното управление или непрякото управление.

Референтен показател: Отправна точка или стандарт, спрямо който могат да бъдат оценени резултатите или постиженията.

Споделено управление: Метод за изпълнение на бюджета на ЕС, при който, за разлика от прякото управление, Комисията делегира на държавите членки задачи по изпълнението, като същевременно запазва крайната отговорност.

Стратегия за устойчива и интелигентна мобилност: Стратегия на ЕС, предложена през 2020 г., за постигане на 90 % намаление на емисиите, свързани с транспорта, до 2050 г. чрез по-конкурентоспособна, безопасна и достъпна транспортна система на приемливи цени.

TEN-T (Трансевропейски транспортни мрежи): Планиран набор от автомобилни, железопътни, въздушни и водни транспортни мрежи в Европа. Мрежите на TEN-T са част от по-широка система от трансевропейски мрежи (TENs), която включва и далекосъобщителната мрежа и енергийна мрежа.

Екип на Европейската сметна палата

В прегледа на ЕСП „Рамка на ЕС за големи проекти за транспортна инфраструктура — международно сравнение“ са представени примери за международни практики и са посочени предизвикателства пред Комисията, отнасящи се до предоставянето на бъдеща подкрепа за такива проекти.

Настоящият преглед е приет от Одитен състав II с ръководител Илиана Иванова — член на ЕСП. Този състав е специализиран в областите на разходи, свързани с инвестициите за сближаване, растеж и приобщаване. Задачата беше ръководена от члена на ЕСП Annemie Turtelboom, със съдействието на Florence Fornaroli — ръководител на нейния кабинет, и Celil Ishik — аташе в кабинета; Helder Faria Viegas — главен ръководител; Guido Fara — ръководител на задача; Manja Ernst, Nils Odins и Luc T'Joel — одитори. Adrian Williams предостави езикова подкрепа.



От ляво надясно: Florence Fornaroli, Celil Ishik, Guido Fara, Helder Faria Viegas, Annemie Turtelboom, Luc T'Joel, Manja Ernst, Nils Odins.

Големите инфраструктурни проекти играят ключова роля за изграждането на трансевропейската транспортна мрежа на ЕС. Настоящият преглед сравнява рамката на ЕС за тяхното изпълнение с избрани държави, като идентифицира практиките, от които Комисията и създателите на политики биха могли да почерпят вдъхновение и ако е необходимо, да ги адаптират към контекста на ЕС.

Европейската сметна палата (ЕСП) не установи практики, които биха могли да допринесат за отстраняване на слабостите на ЕС, свързани със стратегията. Въпреки това, за процесите, свързани с координацията, подбора, мониторинга и последващата оценка, ЕСП откри подходящи примери.

ЕСП анализира също така текущия бюджет и закъсненията в графика на шест проекта, съфинансирани от ЕС. В сравнение с глобалния референтен показател при четири от тези проекти се наблюдава по-малък бюджетен преразход, но при повечето от тях — по-големи закъснения в графика.

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

Тел. +352 4398-1

За запитвания: eca.europa.eu/bg/Pages/ContactForm.aspx

Уебсайт: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА
ПАЛАТА