



## Priporočila za odločevalce

### Javna infrastruktura v jugovzhodni Evropi – v čigavem interesu?

Javna infrastruktura naj bi služila potrebam širše javnosti. Vendar pa infrastrukturni projekti pogosto niso zasnovani s tem namenom. Včasih nastanejo kot posledica pritiska vlagateljev,<sup>1</sup> pogosto gre za iskrene, toda zgrešene ali napačne poskuse reševanja resničnih težav, včasih pa so rezultat nečimrnosti. Dostikrat gre za kombinacijo vsega skupaj.

V okviru projekta Organizacije civilne družbe kot enakovredni partnerji pri spremljanju javnih financ je deset organizacij iz sedmih držav<sup>2</sup> preučevalo trende na področju javnih infrastrukturnih projektov v jugovzhodni Evropi, vključno z vlogo EU in finančnih institucij, ter pripravilo 12 študij primera na področju infrastrukture.<sup>3</sup> Cilj projekta je bolje razumeti, kaj je potrebno za vzpostavitev družbeno, okoljsko in ekonomsko trajnostne infrastrukture v regiji.

### Pregled in trendi na področju javnih infrastrukturnih projektov v JVE

Jugovzhodna Evropa je tako v energetiki kot v prometu preveč odvisna od podnebju škodljivih in onesnažujočih fosilnih goriv. Razen Albanije je celotna regija precej odvisna od lignita za proizvodnjo električne energije in ogrevanje prostorov, vse države pa so močno odvisne od cestnega prevoza.

Hkrati države premalo vlagajo v področja, kot so energetska učinkovitost, javni prevoz, preprečevanje nastajanja odpadkov, zdravstvo in izobraževanje. Večina držav v regiji ima relativno visoke stopnje uporabe obnovljive energije, ki pogosto ni okoljsko vzdržna (npr. nenadzorovana sečnja lesa,<sup>4</sup> hidroelektrarne na biotsko raznovrstnih območjih<sup>5</sup>), poleg tega pa proizvodnja sončne in vetrne energije ni široko razširjena.

O naložbah v infrastrukturo v regiji večinoma odloča država – kar je del socialistične oz. komunistične zapuščine, kjer se pogosto oživljajo tudi desetletja stari okoljsko škodljivi in ekonomsko neizvedljivi projekti – v kombinaciji s politikami EU. Nekateri projekti ne spadajo v nobeno izmed naštetih kategorij, ampak so rezultat naključnih odločitev odločevalcev in podjetij.

---

<sup>1</sup> Risteska Sonja, Kjosev Sasho. *Public infrastructure of Macedonia*. Dostopno prek: <http://wings-of-hope.ba/wp-content/uploads/2016/12/D3.4.2.4.-Analysis-on-Public-Infrastructure-Macedonia.pdf>.

<sup>2</sup> Iz EU Bolgarija in Slovenija, z Zahodnega Balkana pa Bosna in Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Črna gora in Srbija.

<sup>3</sup> Bolgarija: projekt avtoceste Sturma – soteska Kresna, odsek 3,2. projekt za ravnanje z odpadki v Sofiji; Slovenija: tretja razvojna os, drugi blok jedrske elektrarne v Krškem; Bosna in Hercegovina: avtocestni koridor Vc, nove elektrarne na premog; Kosovo: trasa 6, avtocesta Arben Xhaferi; Makedonija: Koridor X, avtocesta Demir Kapija–Smokvica, projekt hidroelektrarne Boškov Most; Črna Gora: avtocesta Bar–Boljare; Srbija: drugi most na Beški čez reko Donavo na Koridorju X, elektrarna na lignit B3 v Kostolcu.

<sup>4</sup> Glej npr. Euractiv. *Energy poverty takes toll on Balkan forests*. 20. junij 2012; posodobljeno 14. decembra 2012, dostopno prek: <http://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/energy-poverty-takes-toll-on-balkan-forests>.

<sup>5</sup> Glej npr. Boris Erg. *Hydropower development in Western Balkans risks harming fragile ecosystems*. Mednarodna zveza za ohranitev narave (IUCN), 26. april 2016, dostopno prek: <https://www.iucn.org/content/hydropower-development-western-balkans-risks-harming-frag-ile-ecosystems>.

Politike EU temeljijo na fizičnem (prometni koridorji, energetske povezave), gospodarskem (odpiranju trgov) in pravnem povezovanju (sprejetje energetske, prometne, konkurenčne in okoljske zakonodaje za ustvarjanje enakovrednih konkurenčnih pogojev po vsej celini ter večje varnosti za vlagatelje). To se najjasneje odraža v Pogodbi o energetske skupnosti, podpisani leta 2005.<sup>6</sup> S podobnim namenom je bil leta 2004 vzpostavljen Prometni observatorij za jugovzhodno Evropo (SEETO),<sup>7</sup> ki mu je leta 2017 sledila še Pogodba o ustanovitvi prometne skupnosti.<sup>8</sup>

Z vidika sodelovanja javnosti in okolja je Energetska skupnost prinesla izboljšave, in če bi bila v celoti upoštevana in bi razširili njeno področje uporabe, bi lahko prinesla še veliko več. Med koristi skupnosti sodijo presoje vplivov velikih projektov na okolje, omejitve subvencij v energetske sektorju, cilji na področju energetske učinkovitosti, v prihodnjih letih pa naj bi se zmanjšalo tudi onesnaževanje zraka. Čeprav je izvajanje pogodbe počasno, je vzpostavljen razmeroma dober zakonodajni okvir, Energetska skupnost pa si prizadeva za njegovo postopno širitev.

Na področju sodelovanja prometnega sektorja je bil doslej dosežen manjši napredek, in ker je prometna skupnost nova, še ni jasno, v katero smer bo šla. Prometna politika EU je nagnjena k temu, da se preveč osredotoča na veliko infrastrukturo s svojim konceptom vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T),<sup>9</sup> ki je bil razširjen tudi na vzhodno in jugovzhodno Evropo,<sup>10</sup> ni pa povsem jasno, kako je bila izbrana infrastruktura na omrežju in če gre res za trenutno najpomembnejše prednostne projekte. Prav tako ni jasno, zakaj bi morale imeti ceste ali avtoceste prednost pred lokalnimi storitvami javnega potniškega prevoza,<sup>11</sup> ki jih ljudje uporabljajo vsak dan.

Vpliv EU na drugo infrastrukturo, kot je npr. ravnanje z odpadki, oskrba z vodo in čiščenje odpadnih voda, je z vidika okolja in sodelovanja javnosti različen. Zakonodaja, kot sta okvirni direktivi o vodah in o odpadkih, bi morala izboljšati področja kakovosti vode, preprečevanja nastajanja odpadkov in recikliranje. Vendar pa je kljub temu, da okvirna direktiva o odpadkih jasno daje prednost preprečevanju nastajanja odpadkov in recikliranju, cilj preusmerjanja odpadkov z odlagališč pogosto uporabljen za promoviranje sežigalnic odpadkov oz. tako imenovanih »naprav za pridobivanje energije iz odpadkov«. Slednje so bile de nedavnega v regiji redke, a leta 2016 so nov tovrsten obrat odprli v Elbasanu v Albaniji, ki mu bodo verjetno sledili še drugi.<sup>12</sup> Bolgarska prestolnica Sofija, ki je ena izmed naših študij primerov, je eno izmed mest, kjer je recikliranih zelo malo odpadkov, načrtujejo pa vlaganja v sežiganje odpadkov. To je problematično z več vidikov – nenazadnje zato, ker izrinja pobude za preprečevanje nastajanja odpadkov in recikliranje, ki bi morale imeti veliko prednost tako s finančnega vidika kot z vidika tekmovanja za materiale.<sup>13</sup>

## Javno financiranje infrastrukture v jugovzhodni Evropi

<sup>6</sup> Več na: Energy Community. <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html> [dostop 27. 9. 2017].

<sup>7</sup> Več na uradni spletni strani Prometnega observatorija za jugovzhodno Evropo (SEETO): <http://www.seetoint.org> [dostop 27. 9. 2017].

<sup>8</sup> Evropska komisija, vrh Zahodnega Balkana 2017. *Stepping up regional cooperation to advance on the European Union path*, dostopno prek: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1938\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1938_en.htm) [dostop 27. 9. 2017].

<sup>9</sup> Evropska komisija. *About TEN-T*. Dostopno prek: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/about-ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/about-ten-t_en) [dostop 27. 9. 2017].

<sup>10</sup> Ocena infrastrukturnih potreb v prometu (Transport Infrastructure Needs Assessment – TINA). Generalni direktorat Evropske komisije VII. *Status of the Pan-European Transport Corridors and Transport areas*. December 1998, dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/39350/1/A4030.pdf>.

<sup>11</sup> Več o prednostnih projektih SEETO za financiranje: <http://www.seetoint.org/projects/seeto-comprehensive-network-projects/eligible-for-funding> [dostop 27. 9. 2017].

<sup>12</sup> Balkan Green Energy News. *First waste-to-energy plant inaugurated in Albania*, 9. maj 2017, dostopno prek: <http://balkangreenenergynews.com/first-waste-to-energy-plant-inaugurated-in-albania>.

<sup>13</sup> Global Alliance for Incinerator Alternatives. *Waste Incinerators: Bad News for Recycling and Waste Reduction*, oktober 2013, dostopno prek: <http://www.no-burn.org/wp-content/uploads/Bad-News-for-Recycling-Final.pdf>.

Večina finančne podpore za infrastrukturo v Evropi prihaja iz virov EU ter iz multilateralnih razvojnih bank. Na Zahodnem Balkanu naj bi bila največji mednarodni investitor Evropska investicijska banka (EIB), ki je od leta 2006 financirala 6,4 milijarde EUR.<sup>14</sup> Glavnina te vsote je namenjena malim in srednje velikim podjetjem, večina preostalega denarja pa je namenjena infrastrukturnim projektom, še posebej na področju prometa.<sup>15</sup>

Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) se medtem bolj osredotoča na infrastrukturo in kreditne linije, pa tudi na podporo agroživilski industriji in drugim zasebnim podjetjem.<sup>16</sup> Svetovna banka večinoma financira neinfrastrukturne projekte, katerih cilj je privatizacija ali večanje učinkovitosti podjetij ali vlad, podpira pa tudi infrastrukturne projekte.<sup>17</sup> Njen podaljšek v zasebnem sektorju, Mednarodna finančna korporacija (IFC), je v zadnjih letih med drugim podpirala regionalno agroživilsko industrijo, zagotavljala kreditne linije in financirala energetske infrastrukture.<sup>18</sup>

Poleg naštetih multilateralnih institucij sta tu še nemška banka KfW, ki vlaga predvsem v javne energetske projekte, pa tudi v odpadne vode,<sup>19</sup> ter instrument EU za predpristopno pomoč (IPA), ki večinoma financira horizontalne ukrepe in tehnično pomoč, v omejenem obsegu pa tudi infrastrukturo, npr. ceste v Albaniji in odpadne vode na Kosovu.<sup>20</sup> V državah članicah EU v regiji imajo sredstva EU precej večjo vlogo. Sloveniji je bilo za obdobje 2014–2020 dodeljenih 3,87 milijarde evrov, namenjenih za različne sektorje, vključno z vodo in čiščenjem odpadnih voda.<sup>21</sup>

Bolgariji je bilo za isto obdobje dodeljenih 9,88 milijarde evrov, naložbe pa vključujejo ravnanje z odpadki, čiščenje odpadnih voda in energetske učinkovitost.<sup>22</sup> Drugi viri financiranja infrastrukture v regiji so Kitajska, Rusija, Turčija in drugi viri z Bližnjega vzhoda. Za zdaj v energetiki in prometu še vedno prevladujejo EU in večstranski viri, vendar je vse večji tudi pomen drugih akterjev.

## Energija

V zadnjih dveh desetletjih se je veliko govorilo o naložbah v energetske infrastrukture v jugovzhodni Evropi, veliko manj pa je bilo konkretnih dejanj. A nekateri projekti vendarle napredujejo. Največji med njimi je Transjadranski plinovod (TAP), ki ga trenutno gradijo v Albaniji. Gre za del južnega plinskega koridorja, namenjenega izvažanju zemeljskega plina iz Azerbajdžana v Evropo. Projekt ima

---

<sup>14</sup> Več o Evropski investicijski banki: Zahodni Balkan na <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/the-western-balkans/index.htm> [dostop 27. 9. 2017].

<sup>15</sup> Več na spletnih straneh EIB: <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/the-western-balkans/bosnia-herzegovina/index.htm>, <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/the-western-balkans/serbia/index.htm>, <http://www.eib.org/projects/regions/enlargement/the-western-balkans/albania/index.htm> [dostop 27. 9. 2017].

<sup>16</sup> Več na spletnih straneh EBRD: <http://www.ebrd.com/where-we-are/serbia/data.html>, <http://www.ebrd.com/albania-data.html>, <http://www.ebrd.com/fyr-macedonia-data.html>.

<sup>17</sup> Za podrobnosti glej spletno stran Svetovne banke: <http://projects.worldbank.org/country?lang=en&page=> [dostop 29. 9. 2017].

<sup>18</sup> Več na spletni strani Mednarodne finančne korporacije (IFC): *FC in Western Balkans*, dostopno prek: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/ac9e65004cc2e9ebbc21fd-f81ee631cc/Western+Balkans+Factsheet+FY15.pdf?MOD=AJPERES> [dostop 29. 9. 2017].

<sup>19</sup> Podatkovna baza projekta KfW je na voljo na: <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Projekte/Projektdatenbank/index.jsp> [dostop 29. 9. 2017].

<sup>20</sup> Evropska komisija. *Overview - Instrument for Pre-accession Assistance*, dostopno prek: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en) [dostop 29. 9. 2017].

<sup>21</sup> Evropska komisija. *European Structural and Investment Funds country factsheet: Slovenia*, april 2016, dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi\\_funds\\_country\\_factsheet\\_si\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi_funds_country_factsheet_si_en.pdf) [dostop 29. 9. 2017].

<sup>22</sup> Evropska komisija. *European Structural and Investment Funds country factsheet: Bulgaria*, april 2016, dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi\\_funds\\_country\\_factsheet\\_bg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/investment-policy/esif-country-factsheet/esi_funds_country_factsheet_bg_en.pdf) [dostop 29. 9. 2017].

močno podporo EU, a je bil zasnovan in prednostno razvrščen brez ustreznega posvetovanja s prizadetimi ljudmi ob poti.<sup>23</sup>

Svetovna banka, EIB in Evropska banka za obnovo in razvoj (EBRD) so leta 2013 izjavile, da bodo praktično ustavile financiranje premoga,<sup>24</sup> deloma morda tudi zaradi vključenosti EBRD in EIB v termoelektrarno Šoštanj v Sloveniji, katere cene se je v času gradnje podvojila.<sup>25</sup> Vendar pa se države v regiji iz tega niso ničesar naučile in še naprej spodbujajo projekte novih elektrarn na lignit. Naše študije primerov načrtovanih novih obratov v Kostolcu v Srbiji ter v Tuzli, Banovičih, Kamengradu, Ugljeviku in Gackem v Bosni in Hercegovini kažejo, da niti slaba ekonomska donosnost niti neskladnost z najnovejšo zakonodajo EU nista dovolj za to, da bi se odločevalci v regiji za trenutek zaustavili in ponovno preučili smiselnost teh projektov. Lahko bi izbrali tudi druge primere v regiji – npr. elektrarno na lignit Pljevlja II v Črni Gori, Kosova e Re na Kosovu ali rekonstrukcijo (oziroma modernizacijo, kot temu pravijo makedonske oblasti) elektrarne na premog Oslomej v Makedoniji – pa zgodba ne bi bila dosti drugačna.<sup>26</sup>

V zadnjih letih je največji preobrat v sektorju premoga pomenil vstop kitajskih državnih strateških bank v regijo. Čeprav večina projektov še vedno nima potrjenih finančnih sredstev, je že zgrajena elektrarna Stanari v Bosni in Hercegovini, podpisani pa sta bili tudi pogodbi o financiranju za elektrarno Kostolac B3 v Srbiji<sup>27</sup> in Tuzla 7 v Bosni in Hercegovini.<sup>28</sup>

V zadnjih letih je prišlo tudi do hitrega povečanja števila hidroenergetskih projektov v regiji. Samo v Albaniji je bilo v obdobju 2007–2013 podeljenih nič manj kot 435 koncesij za hidroenergetske projekte.<sup>29</sup> Študija okoljske organizacije Bankwatch je identificirala nekaj manj kot 1000 načrtovanih oz. potencialnih projektov v regiji, pri čemer so poudarili, da gre pri tej številki verjetno za prenizko oceno.<sup>30</sup> Študija dunajskega svetovalnega podjetja Fluvius je poleg tega pokazala, da se polovica izmed načrtovanih projektov nahaja na zavarovanih območjih, bogatih z biotsko raznovrstnostjo.<sup>31</sup> Med njimi je tudi elektrarna Boskov Most v Makedoniji, ena izmed naših študij primerov, za katero je EBRD v letu 2011 odobrila financiranje, v začetku leta 2017 pa je napovedala, da dokončno preklicuje svojo podporo.<sup>32</sup>

---

<sup>23</sup> Profil projekta CEE Bankwatch Network je na voljo na: <https://bankwatch.org/project/southern-gas-corridor-eu-ro-caspian-mega-pipeline> [dostop 4. 12. 2017].

<sup>24</sup> Sta pa Svetovna banka in EBRD izrazili svoje zaveze na način, ki lahko dopušča izjeme za projekte na Kosovu in v Mongoliji. Dostopno prek: <https://bankwatch.org/news-media/blog/eib-finally-limits-coal-lending>, <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors-and-topics/ebrd-energy-strategy-switch-coal.html>, <http://www.world-bank.org/en/news/feature/2013/07/16/world-bank-group-direction-for-energy-sector> [dostop 30. 9. 2017].

<sup>25</sup> Focus, društvo za sonaraven razvoj. *TEŠG Economics Mythbuster*, december 2014, dostopno prek: <http://www.focus.si/files/programi/energija/2014/mythbuster.pdf>.

<sup>26</sup> Dostopno na spletni strani CEE Bankwatch Network: <https://bankwatch.org/project/coal-in-the-balkans> [dostop 4. 12. 2017].

<sup>27</sup> CEE Bankwatch Network. *Balkan energy projects with Chinese involvement - state of play, June 2017*, dostopno prek: <https://bankwatch.org/publication/balkan-energy-projects-with-chinese-involvement-state-of-play-june-2017>.

<sup>28</sup> CEE Bankwatch Network. *Ekotim, Center for Ecology and Energy Tuzla: Rushed loan approval for Tuzla 7 coal plant, but project far from ready*, 28. november 2017, dostopno prek: [https://bankwatch.org/press\\_release/rushed-loan-approval-for-tuzla-7-coal-plant-but-project-far-from-ready](https://bankwatch.org/press_release/rushed-loan-approval-for-tuzla-7-coal-plant-but-project-far-from-ready).

<sup>29</sup> Kraja, Durim. *Concessions In The Hydropower Sector In Albania – Challenges And Opportunities, Studies in Business and Economics*, nedatiran, dostopno prek: <http://eccsf.ulbsibiu.ro/articole/vol91/917kraja.pdf>.

<sup>30</sup> CEE Bankwatch Network. *Financing for hydropower in protected areas in Southeast Europe, Riverwatch and Euronatur*, december 2015, dostopno prek: <https://bankwatch.org/publication/financing-for-hydropower-in-protected-areas-in-southeast-europe>.

<sup>31</sup> Schwarz, U., 2015. *Hydropower Projects in Protected Areas in the Balkan Region. RiverWatch & EuroNatur*, dostopno prek: <http://balkanrivers.net/sites/default/files/Protected%20areas%20and%20hydropower%20dams%20in%20the%20Balkan190515.pdf>.

<sup>32</sup> Izjava EBRD o hidroelektrarni Boskov Most, 17. januar 2017, dostopno prek: <http://www.ebrd.com/boskov-most-cancellation>.

Za manjše projekte hidroelektrarn je vire financiranja zelo težko izslediti, v večini primerov pa jih verjetno financirajo komercialne banke. Vendar pa je bilo ugotovljeno tudi presenetljivo veliko število naložb mednarodnih finančnih institucij (IFI).<sup>33</sup>

## Promet

V zadnjih dveh desetletjih so države jugovzhodne Evrope in EU veliko vlagale v povezovanje regije s koridorji TEN-T. Investicije v izgradnjo ali nadgradnjo avtocest so bile med največjimi v regiji. Večina naših študij primerov vključuje projekte evropskega koridorja, porabljeni zneski pa so za tako majhne in denarno omejene države neverjetni.

Prvi odsek avtoceste Bar–Boljare v Črni Gori je prvotno stal 809 milijonov evrov, toda ker so se glede posojila banke China Exim Bank dogovorili za fiksni menjalni tečaj, se je predviden strošek do avgusta 2017 povečal že na skoraj milijardo evrov – to pa je povišanje za skoraj 4 odstotke BDP Črne Gore.<sup>34</sup> Pomisleki se pojavljajo tudi glede skoraj 600-milijonskega stroška za avtocesto Priština–Elez Han na Kosovu, glede na to da je ta država v slabem finančnem položaju in da ima tudi druge prednostne naloge.<sup>35</sup> Severni in južni del tretje razvojne osi v Sloveniji naj bi stala celo več – skupaj več kot 2 milijardi evrov.<sup>36</sup>

Vendar pa pri vse skupaj ne gre le za stroške. Avtoceste Struma v Bolgariji, Koridor Vc v Bosni in Hercegovini ter Koridor X, Demir Kapija–Smokvica v Makedoniji so vse primeri projektov, kjer je bil koridor določen, ne da bi v strateški fazi upoštevali okoljske vidike. Ker vse te trase potekajo skozi območja z visoko biotsko raznovrstnostjo (soteska Kresna v Bolgariji, gora Prenj v BiH ter soteska Demir Kapija v Makedoniji), so bile možnosti za naknaden izbor najmanj škodljive različice zelo omejene.

Za razširitev koridorjev TEN-T ja bilo na Zahodnem Balkanu od leta 2004 izplačanih, odobrenih oz. zavarovanih kar 12,5 milijarde evrov.<sup>37</sup> Velika večina tega zneska je bila namenjenega za ceste.

V obdobju 2004–2016 je bilo približno 38 % financiranja pridobljenega iz mednarodnih finančnih institucij, 29,7 % iz nacionalnih proračunov ter 27,5 % iz »drugih virov«, ki vključujejo banko China Exim Bank, posojila Rusije, sklad emirata Abu Dabi, Islamsko razvojno banko, italijansko vlado, Kuvajtski sklad, organizacijo OPEC in druge.<sup>38</sup> Ta kategorija se je znatno povečala, saj je bil njen delež leta 2014 le 16 odstotkov.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> CEE Bankwatch Network. *Financing for hydropower in protected areas in Southeast Europe, Riverwatch and Euronatur*, december 2015, dostopno prek: <https://bankwatch.org/publication/financing-for-hydropower-in-protected-areas-in-southeast-europe>.

<sup>34</sup> Mednarodni denarni sklad. *Montenegro – Selected Issues*, september 2017, dostopno prek: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17277.ashx>.

<sup>35</sup> Ocena Fundacije za odprto družbo s Kosova (KFOS) in inštituta Riinvest: »Route 6: Highway Prishtina – Skopje«, RIINVEST, 2015, dostopno prek: [http://www.riinvestinstitute.org/uploads/files/2016/September/21/Autostrada\\_Prishtine\\_Shkup\\_eng1474445138.pdf](http://www.riinvestinstitute.org/uploads/files/2016/September/21/Autostrada_Prishtine_Shkup_eng1474445138.pdf).

<sup>36</sup> Republika Slovenija, Ministrstvo za infrastrukturo. *Infrastrukturni projekti v Republiki Sloveniji*, avgust 2015, dostopno prek: [http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/Kabinet\\_ministra/15\\_10\\_13-Seznam\\_investicijskih\\_projektov\\_v\\_RS2015.pdf](http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/Kabinet_ministra/15_10_13-Seznam_investicijskih_projektov_v_RS2015.pdf).

<sup>37</sup> Večletni razvojni načrt SEETO. *Five year multi-annual plan 2016 update*, dostopno prek: <http://www.seetoint.org/wp-content/uploads/downloads/2017/02/SEETO-Multi-Annual-Development-Plan-Q.compressed.pdf>.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.

Države so odobrile in izplačale sredstva skoraj izključno za cestne projekte, medtem ko so mednarodne finančne institucije in »drugi viri« nekaj financiranja namenili tudi železnici, vseeno pa je šlo tudi pri njih večina denarja za ceste.<sup>40</sup>

Res je, da je veliko obstoječih cest v regijo zares potrebnih izboljšav, toda potrebno bi bilo nekaj pozitivne diskriminacije pri financiranju železniškega prometa, če želimo, da ta postane pomemben način prevoza v regiji.

### **Regionalni problemi, ki so jih pokazale študije primerov, ter težave pri ugotavljanju primerov najboljših praks**

Naše študije primerov so izpostavile številne trende, ki so značilni za celotno regijo, tako za države članice EU kot druge države v regiji. Ti trendi so naslednji (vrstni red naštevanja ni povezan s pomembnostjo posameznega trenda):

- 1) V vseh državah obstaja pomanjkanje javnih informacij in razprav pri izbiri projektov na strateški ravni. O prioritetah se vnaprej odločajo organi oblasti, in prioritete se naknadno, na podlagi posvetovanj, le redko spremenijo.
- 2) »Strateški« projekti so običajno vse prej kot strateški. Države le redko zagotovijo prepričljive dokaze glede upravičenosti prioritizacije teh projektov. V mnogih primerih projekti potekajo že tako dolgo, da ni povsem jasno, zakaj so bili sploh izbrani.
- 3) Pogosto imajo od projektov koristi domača in mednarodna gradbena podjetja in ne širša javnost. Včasih je to samo stranska korist projekta, a vse prevečkrat se zdi, da je to poglavitni motiv pri odločanju o projektih.
- 4) Javna posvetovanja, če do njih sploh pride, so organizirana v zelo poznih fazah projektov, ko je že sprejeta odločitev o izvedbi posameznega projekta. To je v nasprotju z Aarhuško konvencijo, ki določa, da »mora vsaka pogodbeni stran zagotoviti udeležbo javnosti že v zgodnji fazi, ko so odprte še vse možnosti in je lahko udeležba javnosti učinkovita«.<sup>41</sup> To obenem pomeni, da so pomembne pripombe javnosti le redko upoštevane.
- 5) Še vedno pri investicijah prevladujejo okoljsko škodljivi projekti, kot so elektrarne na premog, gradnja avtocest in sežiganje odpadkov. Čeprav je na voljo tudi npr. financiranje železnic, vetrne in sončne energije ter recikliranja odpadkov, države tovrstnih možnosti ne izkoriščajo.
- 6) Na voljo je zelo malo sistematičnih informacij o tem, koliko vlade vlagajo v šole, bolnišnice, energetske projekte manjšega obsega, javni potniški promet in projekte infrastrukture za pešce/kolesarje ter v energetske učinkovitost.
- 7) Vloga EU je mešana. Spodbujanje okoljskih standardov EU v regiji je koristno, toda EU včasih dejansko podpira tudi okoljsko nesprejemljive projekte, npr. s podpiranjem regionalnih strategij, ki vključujejo projekte ali koridorje, pri katerih ni bila preverjena skladnost z okoljsko zakonodajo EU.
- 8) Ko je projekt označen kot »prednostna naloga EU«, to za vlado država, v kateri poteka projekt, pogosto predstavlja izgovor za njegovo izvajanje, tudi če gre za sporen projekt, celo v primeru, da se EU in mednarodne finančne institucije kasneje odločijo, da ne bodo zagotovile financiranja.
- 9) Postopki javnih naročil še vedno redno vzbujajo pomisleke. Nekatera podjetja imajo zgodovino koruptivnih dejanj in/ali prekoračil načrtovanih stroškov, a kljub temu lahko še naprej sklepajo pogodbe.

<sup>40</sup> Večletni razvojni načrt SEETO. *Common problems – Shared solutions, Five Year Multi-Annual Plan 2016*, dostopno prek: [http://www.seetoint.org/wp-content/uploads/downloads/2016/01/SEETO\\_brosura\\_lowres.pdf](http://www.seetoint.org/wp-content/uploads/downloads/2016/01/SEETO_brosura_lowres.pdf).

<sup>41</sup> Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Aarhus, 25. junij 1998, <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.



10) Nismo uspeli najti nobenih primerov infrastrukturnih projektov, ki bi bili izvedeni na resnično participativen način. Zasedli smo nekaj projektov, ki so koristni in okoljsko sprejemljivi, a tudi pri teh projektih je na voljo le malo informacij o podrobnostih postopkov javnega naročanja ali o sodelovanju javnosti, zaradi česar je te projekte težko brezpogojno podpreti. Nekateri projekti, ki smo jih označili kot problematične primere – npr. projekt Boskov most ter nadgradnja ceste od Prištine do Elez Hana – bi bili lahko dejansko koristni, če bi bili zasnovani drugače. Zaradi demokratičnega deficita, korupcije ali nesposobnosti – ali pa kombinacije vseh treh dejavnikov – so projekti, ki poskušajo naslavljeni resnične probleme, pri tem pogosto neuspešni, ali pa so pretirano dragi. To odraža zaskrbljujoče pomanjkanje odgovornosti na področju infrastrukturnih projektov.

### **Priporočila za lokalne in nacionalne vlade**

Izbira infrastrukturnih projektov mora temeljiti na resničnih potrebah in mora biti dokazljivo najbolj ekonomičen ter družbeno in okoljsko trajnosten način za izpolnitev teh potreb.

V praksi to pomeni naslednje:

- Strateški dokumenti morajo biti posodobljeni, temeljiti morajo na najnovejših podatkih, pa tudi na prihodnji zakonodaji in ciljih, kot so npr. podnebni cilji EU za leto 2050.
- K posodabljanju oz. razvoju strategij je potrebno pristopiti odprto, da se resnično spremenijo prioritete države/regije/mesta, ne pa zgolj potrdijo vnaprej določene možnosti. Projekte je potrebno redno ponovno presojevati, da bi zagotovili, da še vedno predstavljajo najboljši način za reševanje ugotovljenih potreb, namesto da so v nedogled kopirani v nove strateške dokumente.
- Potrebna je poštena in trezna presoja in ponovna ocena implementacije predhodnih strategij in projektov. Takšne ocene morajo biti javno dostopne.
- Potrebna so javna posvetovanja o strategijah in načrtih v fazi posameznega projekta, ko so odprte še vse možnosti, vključno s fazo priprave osnutka. Proces mora biti pregleden in smiseln, običajni pripadniki javnosti, nevladne organizacije in neodvisni strokovnjaki pa morajo imeti enake možnosti za sodelovanje kot predstavniki industrije.
- Pri javnih infrastrukturnih projektih morajo biti študije izvedljivosti objavljene pred sprejetjem končnih odločitev o naložbah.
- Koncept okoljske trajnostnosti je potrebno obravnavati resno, in ne le v smisli »nekoliko manjše škodljivosti kot sedanje stanje«, da bi preprečili zaklenjenost držav jugovzhodne Evrope v neoptimalne projekte, zaradi katerih ne bodo mogle doseči svojih političnih ciljev.
- Promet: Fokus je potrebno premakniti iz gradnje novih avtocest nazaj na železnico, javni potniški promet, vzdrževanje obstoječih cest ter infrastrukturo za pešce/kolesarje.
- Energija: Če želimo podnebne spremembe omejiti na maksimalen dvig temperature za 1,5–2 °C, ne smemo več graditi novih elektrarn na premog ali infrastrukture za fosilna goriva.<sup>42</sup> Potrebne so naložbe v energetske učinkovitost na strani povpraševanja ter v trajnostne oblike obnovljive energije.
- Okolje: Potrebne so investicije v fleksibilne, trajnostne sisteme, npr. v sektorju odpadkov, zmanjševanje odpadkov in recikliranje. Izogibati se je potrebno sežigalnicam, zlasti v državah z nizkimi stopnjami recikliranja odpadkov, saj tovrstni obrati onemogočajo trajnostne rešitve.

---

<sup>42</sup> Organizacija Oil Change International. *The Sky's Limit: Why the Paris Climate Goals Require a Managed Decline of Fossil Fuel Production*, 22. september 2016, <http://priceofoil.org/2016/09/22/the-skys-limit-report>.

- Majhno je lahko bolj uporabno. Več pozornosti bi bilo potrebno nameniti lokalnim projektom, glede na to, da ljudje velik del svojega časa preživijo v svojem lokalnem okolju in uporabljajo lokalne storitve.
- Potrebno se je izogibati temu, da bi »stavili vse na enega konja«. Če projekt zahteva velik delež razpoložljivih sredstev neke države, bi ga morali ponovno preučiti. Potrebno je omogočiti stalne naložbe iz leta v leto.
- Resneje je potrebno obravnavati alternativne rešitve, torej ne zgolj alternativnih tras avtocest, ampak tudi npr. dvopasovne ceste namesto avtocest ali kombinacije cestnih in železniških izboljšav.
- V večji meri je potrebno upoštevati prilagodljivost na prihodnje negotovosti in tveganja, kot so npr. podnebne spremembe, spremembe v svetovnem gospodarstvu, varnostna vprašanja ter tehnološke spremembe.
- V primeru držav članic EU bi morale vlade v okviru operativnega programa za okolje zmanjšati financiranje sive infrastrukture ter začeti podpirati zeleno infrastrukturo.<sup>43</sup>

Izvajanje in upravljanje velikih projektov je zelo zahtevno in takšne projekte bi morali obravnavati v skladu s tem. V vseh državah je potrebno okrepiti zmogljivosti javnega sektorja za upravljanje projektov, veliko več ukrepov pa je potrebnih tudi na področju preprečevanja korupcije:

- Potrebno je preprečiti ustvarjanje vtisa o praksi nekaznovanja. Korupcijske primere je potrebno zaključiti. Obsojenim za korupcijo je potrebno trajno preprečiti opravljanje javnih funkcij, obtoženim pa je treba prepovedati opravljanje funkcije v času sojenja.
- Potrebno je povečati transparentnost, okrepiti sodelovanje javnosti ter povečati odgovornost pri pripravi proračunov.
- Potrebno je prenehati s prakso sklepanja pogodb za velike infrastrukturne projekte brez razpisnih postopkov in kasnejšega opravičevanja tega z meddržavnimi sporazumi. Javna naročila je potrebno izvajati na pregleden način, tako da so informacije o kriterijih, ponudbah in razlogih za izbrane ponudnike javno dostopne.
- V času izvajanja projektov se morajo organi oblasti osredotočiti na vzpostavljanje in krepitev zaupanja med deležniki, tako da spremljajo izvajanje projektov.

#### **Priporočila za EU, mednarodne finančne institucije in druge financerje projektov**

- Podoba je bistvenega pomena. Če se v kateri koli fazi zdi, da EU ali mednarodne finančne institucije podpirajo določen projekt, bodo države to izkoristile za to, da bodo spodbujale izvedbo projekta.
- Strateške dokumente na regionalni ravni, ki jih podpira EU, je potrebno oblikovati izredno pazljivo, v tej fazi pa je potrebno tudi že analizirati okoljska vprašanja s postopkom, podobnim procesu strateške presoje vplivov na okolje. Opozorila, da mora biti za določen projekt še opravljena presoja vpliva na okolje, so se izkazala za nezadostna, saj je v takšnem primeru že dan signal, da tak projekt podpira EU in da je treba z njim nadaljevati.
- V državah pristopnicah mora EU dejavno spodbujati sprejem zakonodaje, ki lahko omeji neprimerne infrastrukturne projekte, npr. direktive o pticah/habitatih in okvirne direktive o vodah, in bi morala od držav v regiji zahtevati upoštevanje teh smernic.
- Potrebno je zagotoviti, da niso financirane nobene investicije, zaradi katerih bi bilo težko doseči evropske cilje za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov; potrebno je preprečiti neposredno in posredno financiranje vseh projektov fosilnih goriv ter odreči sprejemljivost

<sup>43</sup> [https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/land-use-and-soil/moving-grey-green-infrastructure\\_en](https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/land-use-and-soil/moving-grey-green-infrastructure_en).



netrajnostnim obnovljivim virov energije in podnebnim ukrepom, ki imajo škodljive vplive na okolje.

- Investicijam na področju energetske učinkovitosti na strani povpraševanja je potrebno dati prednost pred projekti nove proizvodnje in prenosa energije, tako na nacionalni kot na lokalni ravni.
- Financiranje je potrebno preusmeriti v infrastrukturo z dolgoročnimi pozitivnimi vplivi na blažitev podnebnih sprememb, kot so npr. procesi krožnega gospodarstva ali pametna distribucija energije.
- Okrepiti je potrebno ukrepe proti korupciji in se ostro bojevati proti korupciji. Zasnovati je potrebno jasnejše postopke za obravnavo pritožb glede goljufij in korupcije, tako da so tovrstne objave prepoznane, rezultati preiskav pa javno objavljeni.



Dogodek je organiziran v sklopu projekta »CSOs as equal partners in monitoring public finance« s finančno podporo Evropske unije in Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije. Vsebina dogodka je v domeni organizatorjev in izvajalcev dogodka in v nobenem primeru ne odraža mnenja ali uradnih stališč finančnih podpornikov projektov.