



D r . I G O R Š O L T E S

EVROPSKI POSLANEC
MEMBER OF THE EUROPEAN PARLIAMENT

VELIKI INFRASTRUKTURNI PROJEKTI V SLOVENIJI

Od zgrešenih do trajnostnih naložb

Umanotera s soorganizatorji, 6. 2. 2015, Fakulteta za arhitekturo ob 9.00 uri

Tveganja v pripravi in izvedbi infrastrukturnih projektov v Sloveniji

Cenjeni predsednik vlade dr. Miro Cerar,

prof. Gabrijelčič, dekan Fakultete za arhitekturo Univerze v Ljubljani

mag. Remec, predsednik Inženirske zbornice Slovenije

gospa Ogorelec, direktorica Umanotere,

spoštovani gostje,

Danes je bolj kot kadarkoli prej evidentno, da bi morali za prenekateri infrastrukturni projekt resno razmisliti o neznosni lahкости uporabe besedne zveze »učinkovito izvajanje infrastrukturnih projektov«. Na podlagi preteklih ugotovitev iz revidiranja načrtovanja in izgradnje velikih infrastrukturnih projektov namreč lahko uvodoma zatrdim, da takšne projekte v Sloveniji vodimo in upravljamo slabo, pa naj gre za avtocestni križ, izgradnjo onkološkega inštituta ali pediatrične klinike.ocene o vrednosti naložb so praviloma podcenjene, njihova vrednost od idejne zasnove do začetka uporabe pa naraste tudi za večkratnik osnovne vrednosti, pri čemer stroške, pogosto nepotrebne in na račun davkoplačevalcev, štejemo v desetinah ali stotinah milijonov. Enako težo in pomen pri zagotavljanju skrbnega ravnanja z javnimi financami nosi prav vsaka faza, od načrtovanja do izvedbe.

Poglejmo nekaj konkretnih korakov in faz, na katere bi morali biti pozorni:

Prvič: Ovrednotenje investicije

Problem načrtovanja investicij se izkazuje v tem, da se v začetku izkazujejo nerealne vrednosti, po nekaterih ocenah pri izgradnji avtocest za vsaj 20 odstotkov prenizko, da se projekt prikaže kot bolj privlačen in sprejemljiv. Eskalacija nerealnega načrtovanja je vsem dobro poznana iz primera projekta TEŠ 6, ko je vrednost iz 600 milijonov narasla kar na 1,4 milijarde evrov.

Posledice, ki jih ima takšen pristop, so kasnejše neizogibno povečevanje cen in vprašljiva zmožnost zagotavljanja dodatnih virov financiranja, s tem pa se postavlja pod vprašaj finančna vzdržnost projekta. Zaradi neprimerljivosti načrtovane in dejanske investicije pa ni mogoč učinkovit nadzor.

Tak primer je tudi Nacionalni program izgradnje avtocest, revidiran za obdobje 2004-2007. Izkazalo se je, da Ministrstvo za promet in DARS nista vzpostavila učinkovite in pregledne organiziranosti pri izvajanju in financiranju gradnje avtocest. Pri tem so se prepletali različni interesi, ki jih je nepreglednost ureditve razmerij omogočala - izogibanje vključitve dolgov DARS v javni dolg, zagotavljanje dodatnih virov financiranja z neplačilom DDV, neupravičeno financiranje občinskih investicij z denarjem za avtocestni program (šole, gasilska oprema, čistilne naprave, ipd).

Med ključnimi ugotovitvami naj izpostavim le, da DARS v državni proračun ni plačeval koncesijskih dajatev (v višini skoraj 400 milijonov evrov); Republika Slovenija ni izkazovala odhodkov za dejansko zagotovljena sredstva za plačevanje provizije DARS za izvajanje nalog agenta (106,5 milijonov evrov) in sredstev za financiranje investicij v avtoceste (281,2 milijonov evrov), pri čemer DARS tudi ni obračunal izstopnega DDV pri gradnjah avtocest (259,9 milijonov evrov), zgolj v obdobju 2004-2007 pa je financiral za več kot 35 milijonov evrov občinskih investicij, ki niso del avtocest.

Ministrstvo za promet ni zagotavljalo dolgoročne politike razvoja in vzdrževanja avtocest, zato tudi danes še nimamo odgovora kako in kdaj, če sploh bomo izgradili tudi 3. in 4. razvojno os, kljub temu, da vemo, da bi izgradnja avtoceste omogočila razvoj obmejnih regij, ki so danes zapostavljene.

Drugič: finančna konstrukcija

Izrednega pomena za učinkovito izvedbo investicij je realno načrtovanje finančnih virov - finančna konstrukcija mora biti pred začetkom izvedbe projekta zaprta.

Pri načrtovanju avtocest smo ugotavljali, da finančna konstrukcija ni bila prikazana ustrezno, saj ni upoštevala dokončnega poplačila obveznosti iz posojil. Tako bo treba dolgove za že izgrajene avtoceste odplačevati vsaj do leta 2050 in ne zgolj do 2033, kot je bilo načrtovano. Glede na finančno sposobnost DARS in potrebe po reprogramiranju dolgov pa se bo čas odplačila teh dolgov gotovo še podaljšal.

Opazili smo tudi, da so nekatera ministrstva določene investicije načrtovala financirati s sredstvi državnega proračuna, ker pa je bilo teh premalo, so v manjkajočem delu navedli, da se bo financiralo iz javno-zasebnega partnerstva. Ker je treba JZP načrtovati z vidika izvedljivosti posamezne investicije, je tak pristop seveda nesmisel, posledično pa investicije niso bile izvedene.

Problematična je tudi uporaba nepreglednih ali nenavadnih pristopov ureditve razmerij zgolj z namenom izogibanja izkazovanju realne zadolženosti države, na kar smo med drugim opozarjali tudi z revizijo o Urejanju odnosov glede infrastrukture. Vlada je namreč uporabila instrument stavbne pravice DARS, pri čemer je zakonsko prikrojila način izročitve stvarnega vložka, ki se je pripoznal, ne da bi bil tudi dejansko pravno izročen. Kljub temu so bili izpolnjeni pogoji za vštrevanje DARS-ovega dolga v obseg javnega dolga, pa so nekako uspeli prepričati evropske institucije da teh dolgov začasno niso vključili v obseg javnega dolga. S tem problem višine javnega dolga ni rešen, le preložen je nekoliko v prihodnost.

Tretjič: Umeščanje v prostor in pridobivanje zemljišč

Pri naročenih variantnih študijah, ki pogosto predstavljajo zajetno finančno breme, smo se ob izbiri »najboljše variante« nemalokrat spraševali, ali gre res za optimalno odločitev. Ali niso morda potencialni izvajalci ali pa lastniki zemljišč ter drugi deležniki bistveno pripomogli k izbrani odločitvi, za katero se je kasneje večkrat izkazalo, da nikakor ni najboljša in je iz različnih vzrokov pomenila tudi bistveno večji finančni zalogaj.

Vsekakor je sicer treba v postopkih umeščanja v prostor dati ustrezno mesto tudi civilnim iniciativam, saj opozarjajo na tveganja in pasti načrtovanja. Vendar pa so postopki predlogi, zato menim, da bi morali tedaj, ko je državni ali občinski prostorski načrt potrjen, investicijo začeti izvajati hitro. V Sloveniji pa izgubljam čas z dolgotrajnimi postopki razlastitev, ko pa vendarle pridobimo lastništvo nepremičnin, pa še z odvzemom posesti uporabnikom teh nepremičnin. Posledice smo razkrili v reviziji [gospodarnosti poslovanja DARS pri dogovoru in izplačilu odškodnine fizični osebi in dogovoru o gradnji nadvoza čez avtocestni odsek Pluska – Ponikve](#).

Gre za simptomatični primer, ki kaže, kako država s svojimi zakoni omogoča večjo pogajalsko moč zasebnim lastnikom zemljišč, pri čemer je sama relativno nemočna, kar vodi v negativne finančne posledice. Težave imamo tudi z vrednotenjem odškodnin, saj nimamo niti sprejetih ustreznih metodologij za vrednotenje teh odškodnin, na kar smo opozarjali v reviziji določanja in izplačevanja odškodnin za gradnjo infrastrukturnih objektov. Menim, da bi bilo potrebno spremeniti Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor in po sprejemu državnega ali občinskega prostorskega načrta postopek bistveno skrajšati, lastniku pa omogočiti predvsem pritožbo na morebitno neustrezno določeno odškodnino. Pogajanja o tem, ali bo posameznik državi prepustil zemljišče ali ne, so namreč nesmiselna, saj se predvsem linijskih infrastrukturnih objektov ne da zgraditi, če teh zemljišč ne pridobimo.

Četrtrič: Priprava in spreminjanje projektov

Ozrmo se čez cesto in nekoliko proti severu, najbrž nas je večina parkirala na še eni nasedli infrastrukturni investiciji. Računsko sodišče je že leta 2008 predstavilo [revizijsko poročilo o gradnji nove Narodne in univerzitetne knjižnice](#).

Gre za projekt nacionalnega pomena, gradnja nove knjižnice pa poteka že 25 let. Za projekt je bilo že do konca leta 2007 porabljenih skoraj 30 milijonov evrov javnih sredstev. Revizorji so ugotavljali tudi, kako tedanje Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo vodi projekt ter ali se lahko nadejamo dokončanja prve faze gradnje knjižnice v predvidenem roku, do konca leta 2011. Ocenili so, da ministrstvo ne zagotavlja pogojev za uspešno in učinkovito izvedbo projekta gradnje NUK II, zato ni zadostnih zagotovil, da bo ob takem tempu 1. faza gradnje leta 2011 končana, kar se je pokazalo kot resnično. Po izvedbi revizije pa so se spet pojavila različna stališča glede tega, ali je projekt še ustrezen ali je treba postopek začeti ponovno in pridobiti nov projekt.

Vrnimo se še k avtocestam. Podobno poročilo se namreč nanaša na pravilnost postopkov pri gradnji predora Šentvid. Pri Ministrstvu za promet je bilo ugotovljeno, da investicijska dokumentacija ni bila izdelana v skladu s predpisi, investicijski stroški so bili krepko podcenjeni, izračun družbeno-ekonomske upravičenosti polnega priključka je bil metodološko sporen in zato upravičenost polnega priključka ni bila dokazana. Prav tako je bil pomanjkljiv nadzor nad poslovanjem DARS-a, saj ministrstvo sploh ni ugotovilo, da je DARS začel z gradnjo tripasovnega predora že pred izdajo sklepa ministra za promet o odobritvi polnega priključka na Celovško cesto.

Ministrstvo za okolje in prostor je odgovorno, da izdano gradbeno dovoljenje ni bilo v skladu z lokacijskim načrtom. Omogočilo je, da se je gradnja nove različice (polni priključek) začela prej, preden je bila ta različica umeščena v prostor.

Stroški predora so naraščali iz 41 na 123 milijonov evrov, stroški celotne trase pa iz 136 na vrtoglavih 309 milijonov evrov. Poročilo je bilo posredovano Vrhovnemu državnemu tožilstvu v nadaljnjo obravnavo.

Zato je kot Petič izredno pomembna faza Izvedbe javnih naročil

Najpogostejše nepravilnosti s področja javnega naročanja pri infrastrukturnih projektih sem strnil v naslednja opažanja:

Pomanjkljivo načrtovanje investicij in storitev v predrazpisni fazi, z vsako kasnejšo fazo, ki sledi, pa se negativen učinek praviloma stopnjuje.

Neutemeljena uporaba manj konkurenčnega postopka javnega naročanja (npr.

postopka s pogajanjem brez predhodne objave, kar ima negativen učinek na konkurenco, enakopravnost ponudnikov in gospodarnost projekta. Nejasna razpisna dokumentacija, kar generira vprašanja ponudnikov, to pa podaljšuje roke za prejem ponudb, in podaljšuje celoten postopek naročila. Dopustitev vpogleda v tehnično specifikacijo vsem potencialnim ponudnikom hkrati, pred rokom za oddajo ponudb pomeni nevarnost dogovarjanja ponudnikov pri oblikovanju cen. Tu gre za tako imenovane kartelne dogovore, katerih posledica je bistveno višja končna cena.

Neustrezno opredeljena merila brez teže posameznih podmeril so pogosto podlaga arbitrarnemu (neobjektivnemu) ocenjevanju ponudb.

Zelo problematično in za slovenske infrastrukturne projekte simptomatično je sklepanje aneksov brez izvedenega ustreznega postopka javnega naročanja oz. brez ustrezne pravne podlage, kar rezultira v bistveno višji končni ceni, nad katero pogosto sploh ni pregleda. Dodatno naročena dela po svoji vrednosti lahko večkrat presežejo vrednost osnovne pogodbe.

Ključen pa je še en segment, to je nadzor naročnika nad izvajanjem posameznih določil pogodbe, ki je pogosto pomanjkljiv. Gre za zelo pomembno fazo, ki se ji posveča premalo pozornosti.

Nujnost preverjanja skladnosti izvedenih del, dobav ali storitev s pogodbenimi določili, doslednost uveljavljanja garancijskih zahtevkov ter zahtevkov za odpravo napak, pravočasnost unovčevanja bančnih garancij za dobro izvedbo del, so tisti garanti, ki bi lahko preprečili stotine milijonov evrov preplačanih javnih sredstev.

Šestič: izvedba investicije

Kot že omenjeno, je stalna praksa pri izvajanju investicij sklepanje aneksov k osnovni pogodbi ter problem nadzornih inženirjev, ki pogosto potrdijo vsako situacijo, ne glede na njeno upravičenost.

Leta 1994 je bil prvič položen temeljni kamen za novo pediatrično kliniko, tri leta kasneje pa smo se v zbiralni akciji medvedkov in nakupa le-teh, s čimer smo prispevali denar za izgradnjo Pediatrične klinike, spraševali *Kam so šli vsi?* Deset let kasneje, leta 2004 so bila dela izgradnje ocenjena na 5,5 milijard tedanjih tolarjev, dokončanje pa predvideno za december 2006. Decembra 2006 objekt seveda še ni bil izgrajen, na ministrstvu za zdravje pa so zgolj ugotovili, da

načrtovana skupna vrednost investicije znaša 20,4 milijarde tolarjev. Stroški so se petnajst let po polaganju temeljnega kamna končali pri skoraj 100 milijonih evrov.

Podoben primer je tudi gradnja ljubljanskega onkološkega inštituta. Supernadzor gradnje je v 2007 razkril nestrokovno, netransparentno in nezakonito izvedbo projekta. Osnovna pogodba je bila aneksirana kar 23-krat, dela, ki naj bi bila končana v treh letih, so se zavlekla na enajst let, cena pa se je z začetnih 22 povečala na 49 milijonov evrov.

»Malomarno, neresno delo, tudi naklepno ravnanje, zaznamovano z moralno oporečnimi in tudi kaznivimi dejanji, ki so povzročila veliko premoženjsko škodo, so le nekateri sestavni elementi naložb v zdravstvu,« je zapisala cenjena novinarka Dela Diana Zajec, tedanji zdravstveni minister pa je dodal, da je »Gradnja onkološkega inštituta prototip tega, kar se ne sme dogajati, pa se žal je«. Naj ob tem spomnim, da največjo škodo utrpijo pacienti, ki so obenem tudi davkoplačevalci.

Cenjeni gostje,

In če je po vsem slišanjem govoriti podrobneje o TEŠ 6 že prepozno, pa je zagotovo pravi trenutek, da realno ocenimo projekt naložbe v izgradnjo drugega železniškega tira. Tudi ta projekt ni imun na dva nasprotujoča si pola, na zagovornike in nasprotnike upravičenosti izgradnje, ki javnost prepričujejo vsak s svojimi argumenti.

Odločitev je še toliko bolj pomembna, ker se v kratkem izteka rok za prijavo projekta in možnost sofinanciranja razvoja logistične infrastrukture z evropskimi sredstvi. Ocene o vrednosti naložbe v 27 kilometrov proge se spreminjajo že dve desetletji. Trenutno veljavna številka, za katero stoji DRI, se giblje okrog 1,4 milijarde, kar pomeni vrtočlavih 51 milijonov evrov za kilometer, vsi pa se spominjamo izjav nekdanjega ministra (Omerzela), ki je še lansko leto optimistično napovedoval, da je zgornja meja celotnega projekta nič več kot 700 milijonov evrov, ali ocene kitajske delegacije, da pri njih tako investicijo izvedejo za nekaj več kot 400 milijonov evrov. Ocene, ki se že v tej fazi razlikujejo za več kot 100 odstotkov gotovo ne zbujejo zaupanja.

Pri načrtovanju velikih infrastrukturnih investicij gre seveda za pomembna strateška vprašanja, saj je njihov vpliv dolgotrajen. Tako bi se morali vprašati, ali bomo del hitre proge iz Grčije čez Balkan v Evropo, ali ne, bomo omogočili hiter prevoz tovora iz Kopra v Evropo ali ne - zgolj drugi tir je za takšno ambicijo verjetno premalo, saj bi morali posodobiti celo železniško omrežje, ker obstoječe ne omogoča večjih hitrosti vlakov. Ne nazadnje, bomo sledili zeleni razvojni agendi ali podpirali investicije v termoelektrarne?

Pretekli petek sem v Posavju obiskal skupino GEN, kjer so nam predstavili tudi časovni načrt projekta investicije v izgradnjo NEK2. Trenutno poteka faza raziskave lokacije in umestitve v prostor. Kolikšna bo cena investicije, kdo bodo partnerji v konceptu financiranja, ki je zastavljen v deležu 35 % kapitalna sredstva in 65 % dolžniška sredstva. Ob tem se ponovno vračamo na vsa izhodiščna vprašanja, pri čemer pa nacionalnega energetskega koncepta še vedno nimamo.

Hvala lepa za vašo pozornost!