

АНАЛИЗА на
ЈАВНА
ИНФРАСТРУКТУРА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



Проектот е финансиран
од Европската унија



BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES



АВТОР:

Соња Ристеска, Аналитика тинк тенк

УРЕДНИК:

Професор Сашо Ќосев

СОДРЖИНА

Последни трендови и јавно финансирање на инфраструктурни проекти	3
Вклученоста на меѓународните финансиски институции во Македонија	5
Улогата на граѓанското општество (ГО)	7
Студии на случај – добри и лоши практики на јавна инфраструктура	8
Заклучоци и препораки	10



Овој документ е продуциран со финансиска поддршка од Европската Унија. Аналитика е целосно одговорна за содржината и ставовите изнесени во овој документ и тие никако не ги рефлектираат ставовите на Европската Унија.



Последни трендови и јавно финансирање на инфраструктурни проекти

Јавната инфраструктура е инфраструктура во јавна сопственост или за јавна употреба. Обично се разликува од приватна или општа инфраструктура во однос на политики, финансирање, цел итн. Инвестирањето во јавната инфраструктура е развојна компонента на фискалната политика со цел подобрување на економските перспективи и квалитетот на живот на граѓаните. Суштинска цел на овој вид на инвестиции е унапредување на транспортната мрежа во државата (автопати, железнички пруги, регионални и локални патишта), како и подобрување на енергетската и инфраструктурата на јавните претпријатија, образованието, социјалниот и здравствен систем. Овие капитални инвестиции, освен тоа што последно време имаат позитивен ефект врз економската активност, исто така придонесуваат за зајакнување и поттикнување на конкурентноста на државата на долг рок и со тоа имаат клучна улога во зголемување на продуктивноста и производството.¹ Важноста на јавната инфраструктура е огромна бидејќи без добра инфраструктура, не е остварлив економскиот развој на државата. “Неинвестирањето е неуспех за растот и развојот на нашето општество и економија – ова е од заеднички интерес. Експертите проценуваат дека околу 40 милијарди долари (25 милијарди фунти) се потребни во светот за изградба или реконструкција на патишта, железници, електрани и друг вид на ин-

фраструктура со цел да се одговори на побарувачката”.²

Односот помеѓу развојот на инфраструктурата и економскиот раст е контроверзен. Додека има малку консензус за огромните ефекти на јавните инвестиции во инфраструктурата, има малку сомнеж дека тие се позитивни и значајни, но значително помали од претходните проценки. Освен тоа, огромниот ефект е значително поголем за помалку развиените земји. Друго интересно сознание е тоа дека како што се намалува географскиот фокус, ефектите на јавниот капитал се помали. Конечно, вкупните резултати, какви и да се, кријат широк спектар на поединечни ефекти. Емпириските резултати укажуваат дека јавните инвестиции влијаат врз долгорочниот напредок на приватниот сектор на начин на кој е неизедначен по индустрии и региони. Тоа придонесува на важен начин за промени во регионалниот и индустриски микс во економијата и може да придонесе за концентрација на економската активност во најголемите сектори и региони.³ Сепак во која насока ќе одат тие известии е друго прашање и не се секогаш исти интересите на инвеститорот, банката и граѓаните. Има случаи во кои инвестирање во одредени јавни инфраструктурни проекти предизвикало повеќе штета од корист и случаи во кои имало голема потреба од инфраструктура а не се спроведени (на пример сè уште нема велосипедски патеки во

1

Бојана Мијовиќ Христовска, Тамара Мијовиќ Спасова, Макроекономска анализа, Студија на случај Македонија, Скопје 2016, http://analyticamk.org/images/Files/Reports/Macro_analysis_of_public_finances_in_SEE_6f24c.pdf

2

ББЦ, Важноста на инвестирање во инфраструктура, <http://www.bbc.com/news/business-11642433>, увид на 30.03.2017.

3

Алфредо Марвајо Переира и Хорхе М. Андраж, За економските ефекти на инвестирањето во јавната инфраструктура: преглед на меѓународната состојба, Колец на Вилијам и Мари, Катедра за економија, Работен труд бр. 108, јули 2013, http://economics.wm.edu/wp/cwm_wp108rev1.pdf



целиот главен град на Македонија – Скопје и во исто време ЕУ инвестира во Коридор 10 и Кина во автопати долж Коридор 8). “Само зголемување на износот на јавното трошење за инфраструктура не е решение; јавните инвестиции мора да се продуктивни и ефикасни со цел постигнување на вистинска економска и социјална вредност, и да имаат придонес кон одржливиот и инклузивниот раст. Влијанието на личните интереси во одлуките може дури да биде и неповолно за продуктивноста или пак да креира непотребна инфраструктура создавајќи “промашени инвестиции.”⁴

Во однос на последните трендови и јавното финансирање на инфраструктурата – главните актери во изградба на нови и реновирање на стари инфраструктурни проекти во Македонија, освен Владата се ЕУ преку својот Инструмент за претпристапна помош (ИПА), Европската банка за обнова и развој (ЕБОР) како и Светска банка. Во помала мера вклучени се и германските банки како КФВ и кинеските банки кои ја помагаат изградбата на двата нови автопати Кичево–Охрид и Миладиновци–Штип.

4

ОЕЦД, Рамка за интегритет за јавна инфраструктура,
<https://www.oecd.org/corruption/ethics/Integrity-Framework-For-Public-Infrastructure-Brochure.pdf>, страна 4.



Вклученоста на меѓународните финансиски институции во Македонија

Развојни финансиски институции (РФИ) се билатерални, регионални или мултилатерални институции поддржани од земји со развиени економии. РФИ обично имаат задача да му дадат финансии на приватниот сектор за инвестиции кои го промовираат развојот. Македонија, како и сите останати земји од Југоисточна Европа (ЈИЕ) во голема мера претежно зависи од странски инвестиции во својата инфраструктура, без разлика дали проектите се во областа транспорт, енергетика, здравство или образование. Во однос на проекти за енергетска инфраструктура, за разлика од многу други земји од ЈИЕ, Македонија е една од само две кои немале инвестиции финансирани од МФИ во областа фосилни горива за одреден период (другата држава е Албанија, а периодот е 2006/2012– забелешка на авторот), што е чудно знаејќи дека околу 70–75% од нејзиното производство на електрична енергија е од јаглен. Во секој случај ова може да се смета за позитивен резултат иако другите инвестиции имале и имаат свои недостатоци.

ЕБОР има инвестирано најголем дел од своите 131.7 милиони евра за државата во хидроенергија, додека Светска банка има инвестирано скоро 120 милиони евра во подобрувања на преносот и дистрибуцијата. Единствениот енергетски проект на Европската инвестициона банка (ЕИБ) биле 3 милиони евра наменети за фондот Зелен раст, а ИПА нема спроведено проекти поврзани со енергетската инфраструктура во државата.

Еден голем проблем со инвестициите на МФИ во енергетскиот сектор во Македонија е влија-

нието на хидроелектраните. ЕБОР во ноември 2011 година одобри финансирање на електрана од 68 мегавати на Бошков мост во Националниот парк Маврово, додека Светска банка моментално размислува за финансирање на друга електрана во Луково поле во истиот парк. Освен овие, точно 29 хидроелектрани под 10 мегавати се планирани во националниот парк, а таму веќе постои хидроенергетски комплекс со три брани.⁵

Во последните две години МФИ го сменија ставот поради голем притисок од граѓанското општество во Македонија, кои упорно и долго се бореа за да ги докажат штетните ефекти кои овие хидроелектрани би ги имале во државата. По петгодишна кампања ЕБОР го откажа заемот од 65 милиони евра наменет за хидроелектраната Бошков мост во Македонија. Како резултат, овој контроверзен проект најверојатно нема да биде реализиран. Во изјава објавена на интернет страната на ЕБОР, банката изјави дека договорот за заем имал важност од пет години но *“не биле исполнети условите за исплата.”*⁶

Освен МФИ, важно е да се напомене дека германската КФВ поддржа изградба на ветерна електрана од 50 мегавати во државата со заем од скоро 33 милиони евра. Од 2015 година го поддржува и проектот за централно греење во Битола кој има за цел замена на користењето на електричната енергија, нафтата и дрвата за греење, со што ќе се намалат емисиите на стакленичките гасови и ќе се подобри безбедноста и сигурноста на дистрибутивната мрежа. Проектот изнесува 39 милиони евра. Корисникот е ад ЕЛЕМ.⁷

⁵ Пипа Галоп, СЕЕ СЕП, Инвестирај набрзина, ќе се каеш пополека, Извештај јуни 2013 година., <http://www.analyticamk.org/images/stories/files/seesep-mk-v3.pdf>

⁶ Бенквоч, Штетниот проект за хидроенергија во Македонија го губи својот единствен извор на финансирање <http://bankwatch.org/news-media/for-journalists/press-releases/destructive-hydropower-project-macedonia-loses-its-only-so>, увид на 14.03.2017

⁷ Тековни проекти финансирани од Германската развојна банка – КФВ март 2016, <http://finance.gov.mk/files/u252/KfW%20proekti-en.pdf>



Кина даде заеми на македонската влада преку Ексим банката за изградба на два автопати во Македонија во износ од 580 милиони евра, со период на отплата од 20 години, петгодишен грејс период и 2% каматна стапка. Владините буџетски средства изнесуваат 10 проценти од вкупната вредност на проектите. Двата автопати се Миладиновци–Штип и Кичево–Охрид и се меѓу проектите со најголем капитален интензи-

тет во државата. Автопатот Скопје – Свети Николе – Штип чини 206 милиони евра и е долг 53 километри. Автопатот на делницата Кичево–Охрид вреди 374 милиони евра и е долг 56.7 километри. Договорот вклучува одредба за дополнителни десет проценти за непредвидени работи. Изградбата започна во 2014 година, а периодот на изградба е три години.⁸

8

Фактор, <http://faktor.mk/kineskite-krediti-pod-lupa-na-sjo-kako-se-gradat-avtopatite-niz-makedonija/ovoj-infografik-pokazuva-kako-samo-10-kompanii-gi-poseduvaat-site-brendovi-hrana-vo-svetot>, 26.04.2016, увид на 30.03.2017.



Улогата на граѓанското општество (ГО)

Од формална гледна точка, граѓанското општество како и општата јавност се информирани и вклучени кога се планираат проекти од национална важност. Сепак, практиката покажува една различна ситуација. Аналитика во своето претходно истражување за финансиска транспарентност на енергетскиот сектор заклучи дека граѓанското општество во многу случаи е изоставено од процесите на донесување одлуки во овој капитално интензивен сектор. “Студијата ја покажа и ја утврди хипотезата дека институциите и компаниите во државна сопственост се доста затворени кога се работи за односи со јавноста, споделување на информации и податоци. Ова е случај особено кога станува збор за финансиското работење, како и тоа дека транспарентноста и отчетноста се повеќе исклучок отколку правило во нивното работење.”⁹

Обично странските донатори и особено ЕУ секогаш ја нагласуваат важноста на граѓанското општество во креирањето на политики во земјите на ЈИЕ. На пример, заклучната изјава на Претседавачот на Виенскиот самит за Западен Балкан гласи: “... земјите-учеснички го поздравуваат одржувањето на сегментот за граѓанското општество на маргините на самитот и значајниот придонес на граѓанското општество за главните теми на самитот.”¹⁰ Сепак, која ќе биде точната улога на граѓанското општество и дали би имало улога за давање и влијаење врз предлози за јавна инфраструктура базирани врз потребите на секоја земја конкретно не беше споменато. Иако декларативно важноста на ГО е секогаш потврдена од ЕУ и земјите во Западен Балкан, нема нивна суштинска вклученост за одлучување на иднината на инфраструктурата во нивните земји, т.е. не постои стандардизиран начин за вклучување на мислењата на ГО во процесот на формулирање на јавните политики во Западен Балкан.

9

Соња Ристеска, Како до финансиска транспарентност и отчетност кај институциите и компаниите во енергетскиот сектор во Република Македонија, Аналитика тинк тенк, февруари 2015, страна 68.
http://analyticamk.org/images/Files/Reports/Transparency-FINAL_en_07d1c.pdf

10

Заклучна изјава на Претседавачот на Виенскиот самит за Западен Балкан, 27.08.2015.
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/policy-highlights/regional-cooperation/20150828_chairmans_conclusions_western_balkans_summit.pdf, увид на 30.03.2017



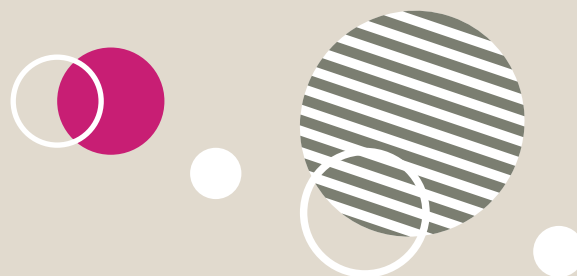
Студии на случај – добри и лоши практики на јавна инфраструктура

Добар пример на проект за јавна инфраструктура – ветерен парк Богданци

Име на проектот	Ветерен парк Богданци
Локација на проектот	Богданци, Македонија
Краток опис	<p>Ветерниот парк е прв од овој тип во Македонија. Според АД “Електрани на Македонија”: “Подигнувањето и монтажата на ветерниците на локацијата Ранавец заврши на 20 февруари кога беше официјално заокружена најтешката фаза од изградбата која траеше 76 дена. Кон крајот на март 2014 година во координирана операција на трите енергетски компании ЕЛЕМ, МЕПСО и ЕВН – Македонија, ВПБ беше приклучен на електропреносната мрежа преку трафостаницата во Валандово. Со оваа процедура се исполнија сите предуслови за тестирањето на комплетната опрема и пробното производство на електрична енергија почна на почетокот на април кога беа испорачани првите киловат-часови кон електроенергетскиот систем на Македонија. Турбините се производство на Сименс – Данска и се вбројуваат меѓу најдобрите во својата класа. Инсталираната моќност на секоја турбина е 2.3 мегавати, висината на столбот изнесува 80 метри, а дијаметарот на елисата изнесува 93 метри. ВП „Богданци” се очекува да испорачува најмалку 100 гигават-часови обновлива енергија, доволно за домаќинства од преку 60.000 граѓани на РМ годишно. Истовремено ќе ја зголеми инсталираната моќност за 36,8 мегавати.¹¹</p>
Технички детали	<p>Според главниот инвеститор Германската развојна банка КФВ тие ги финансирале следниве активности:</p> <ul style="list-style-type: none">● Инсталација на 16 ветерни турбини со вкупна моќност од 36.8 мегавати.● Поставување на потребната инфраструктура за поврзување на ветерната фарма (изградба на 110 киловолтен далновод долг 5.5 километри, трафостаница и пристапни патишта).

11

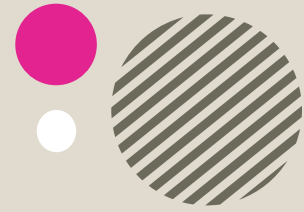
ЕЛЕМ, Енергија од ветер http://www.elem.com.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=361&Itemid=153&lang=en



Придобивки од проектот?	<p>Овој проект беше завршен за рекордни 18 месеци, и е во насока на поддршка на производство на обновливи извори на енергија, чини 3 пати помалку од планираното реновирање на ТЕ Осломеј (оттука за 126 милиони евра државата може да изгради 3 ветерни паркови), и не ја загадува или загрозува животната средина. Не е изграден на заштитено подрачје и не користи земјоделски производи и драгоцен водени ресурси и во исто време произведува електрична енергија за 25,000 домаќинства. Оттука проектот е пример за тоа какви активности треба да се преземат во иднина, за декарбонизација, помали проекти, кои ги заштитуваат споменатите ресурси, во согласност со целите на ЕУ и ОН за намалување на емисии, но и во согласност со стабилното домашно производство на електрична енергија.</p>
Трошоци на проектот?	<p>[1] КФВ развојна банка, Информација за проектот</p> <p>https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Entwicklungsfinanzierung/L%C3%A4nder-und-Programme/Europa/Projektinformation_Mazedonien_Windpark_EN.pdf</p>
Кој го финансира проектот?	<p>КФВ, ЕЛЕМ</p>
Главни чинители	<p>ЕЛЕМ, најголемиот и единствен производител на електрична енергија кој исто така е во државна сопственост. ЕВН, главната компанија за дистрибуција во Македонија во сопственост на ЕВН Австрија. КФВ како главен инвеститор Главни спротивставени страни (локални групи, НВО...): нема</p>
Клучни проблеми со проектот?	<p>Нема</p>
Алтернативни решенија?	<p>Нема</p>



Заклучоци и препораки

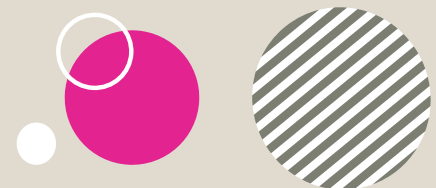


Има директна потреба за поширока дефиниција на Архуската конвенција и утврдување на добри практики во однос на вклучување на граѓанското општество во остварување на проекти за јавна инфраструктура. Моменталната ситуација открива дека Владата, во најголем дел самата и воглавно со исклучување на останатите релевантни чинители одлучува каде ќе инвестира и за кои проекти ќе побара средства од МФИ. Вклученоста на други чинители е случајна, недоволно јасна и понекогаш целосно недоволна, и оттука произлегуваат проблемите од такви лошо спроведени проекти. Главниот фокус останува на големи инфраструктурни проекти како автопати и термоелектрани на јаглен

или големи хидроелектрани. Иако државата е земја-кандидат за ЕУ членство и потписничка на Парискиот договор, фокусот сè уште не е преместен на озеленување и декарбонизација на двата сектори кои се големи загадувачи: енергетика и транспорт. Главните стратегии се застапени и постои несовпаѓање помеѓу стратегиите на ЕУ во овие сектори и она што го финансираат во Југоисточна Европа. Има отсуство на координација помеѓу донатори, граѓанско општество и Владата за тоа кои се вистинските приоритети за финансирање на јавната инфраструктура во Македонија и оттука има потреба од подобрување на овие канали на комуникација.

Препораки за македонските власти:

1. Итно да се усвојат стратегиите кои недостапуваат во секторите транспорт и енергетика.
2. Сериозно и инклузивно вклучување на сите релевантни чинители за време на подготовка на стратегии и акциони планови.
3. Вклучување на препораките на граѓанското општество во стратегиите.
4. Фокус на декарбонизација на транспортниот и енергетскиот сектор со цел намалување на емисиите до 80% во 2050 година следејќи ги политиките на ЕУ и сопствените обврски преземени со Парискиот договор.
5. Собранието итно треба да го ратификува Парискиот договор и не треба да се реализираат капитално интензивни проекти за јавната инфраструктура додека не се оствари ратификувањето.
6. Координација на транспортните и енергетски стратегии со фокус на декарбонизација на целата држава во кои приоритет ќе имаат проекти за јавна инфраструктура кои се зелени и одржливи.
7. Стопирање на проектите за јавна инфраструктура поврзани со термоелектрани на јаглен.
8. Регулаторите треба подобро да ги разберат инвестициските канали за инвестиции во инфраструктурата и придружните ризици со цел регулаторните рамки зависно од ризикот соодветно да ги приспособат на ризиците од таквите инвестиции.¹²



¹²

ОЕЦД (2015): Инструменти и олеснувања за финансирање на инфраструктура, <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/Infrastructure-Financing-Instruments-and-Incentives.pdf>

