

PUT U DUKAĐINIJU

Auto - put ili proširenje
postojećeg puta?



PUT U DUKAĐINIJU

**Auto - put ili proširenje
postojećeg puta?**

FEBRUAR 2020



SADRŽAJ

1. Pregled izveštaja 7

2. Investicije u drumsku infrastrukturu, način da se zamaskira nepostojanje konkretnih planova za povećanje zaposlenosti i ekonomskog razvoja? 9

3. Proces planiranja investicija i strateških prioriteta – sa projekta za obnovu postojećeg puta na izgradnju auto-puta? 11

4. Da li izgradnja auto-puteva donosi koristi? - Analiza troška i koristi, slučaj Auto-puta „Arben Xhaferi” 15

5. Mogući troškovi investicija u Auto-put Dukađini 17

Zaključci 18

COPYRIGHT © 2020. Kosova Democratic Institute (KDI).

Instituti Demokratik i Kosovës i ka të gjitha të drejtat të rezervuara dhe asnjë pjesë e këtij botimi nuk lejohet të riprodhohet ose të transmetohet në çfarëdo forme, mekanike apo elektronike, përfshirë fotokopjimin ose çdo sistem tjetër të ruajtjes dhe nxjerrjes së materialeve, pa lejen me shkrim të botuesit. Publikimi mund të riprodhohet ose të transmetohet vetëm nëse përdoret për qëllime jokomerciale. Kurdo dhe kushdo që përdor citate materiale të ndryshme të këtij botimi, është i obliguar ta bëjë të qartë burimin nga do t'i ketë marrë ato citate ose materialeve që përdoren.

Për çdo vlerësim, vërejtje, kritikë apo sugjerim, luteni të na kontaktoni përmes mundësive të ofruara më poshtë:

Adresa: Rr. Bajram Kelmendi, Nr. 45,
 10 000, Prishtinë, Kosovë.
 Tel.: +383 (0)38 248 038
 E-mail: info@kdi-kosova.org
 Ueb: www.kdi-kosova.org

Publikimi i këtij raporti është bërë i mundur me përkrahjen e Ambasadës Britanike në Kosovë. Opinionet, të gjeturat dhe rekomandimet e shprehura në këtë raport janë përgjegjësi e KDI-së dhe jo domosdoshmërisht paraqesin qëndrimet e donatorit.





za četiri godine, on još nije ni započeo.

Pre dodele ugovora za izradu izvođačkog projekta za izgradnju auto-puta Dukađini, Vlada nije sprovedla nikakvu studiju izvodljivosti niti analizu troškova i koristi projekta koja bi potkrepila potrebu za ulaganjem i otkrila javne prednosti ove investicije. Izgradnja „Auto-puta Dukađini“ nije predviđena ni državnim strateškim dokumentima, kao što su NRS ili Plan Vlade Republike Kosovo 2017-2019⁸. Ovi planovi govore samo o obnovi postojećeg puta Istok-Peć-Dečani-Đakovica-Prizren (R-107).

Realizacija ove investicije mogla bi imati negativan uticaj na druge prioritetne oblasti predviđene Nacionalnom razvojnom strategijom, imajući u vidu da bi u naredne četiri godine, ograničila mogućnost izdvajanja budžeta za ključne prioritete kao što su vladavina prava, prosveta ili zapošljavanje. Ilustracije radi, stvarni trošak u odnosu na planirane koristi nedavno završenog projekta „Auto-puta Priština - Elez Han“ pokazao je da je ova investicija imala veće troškove od koristi⁹. S tim u vezi, čak ni za izgradnju auto-puta Dukađini nema analize da li će ekonomske koristi premašiti predviđeni trošak od 1 milijardu evra. U stvari, izgradnja auto-puta mogla bi imati uticaja na smanjenje saobraćaja na postojećem putu i mogla bi negativno uticati na privredu i okolna preduzeća.

KDI ovim izveštajem nastoji da proceni da li odluka prethodne vlade u vezi sa kapitalnom investicijom u „Auto-put Dukađini“ oslikava prioritete i potrebe svojih građana i da li je pristupačna za državnu kasu. Pre svega, izveštaj nastoji da analizira kako je ovaj projekat uspeo da odstupi od prvobitne projekcije koja je podrazumevala obnovu postojećeg puta i preraste u projekat auto-puta. Da bi to postigao, KDI je istražio fazu planiranja ovog projekta,

odnosno da li je ovaj projekat izvodljiv, da li se bazira na analizi troškova i koristi i da li je identifikovan kao prioritet u državnim strateškim dokumentima.

Istraživačka metodologija počiva na konsultovanju zvaničnih dokumenata koji utvrđuju okvir za odlučivanje o odabiru investicionih projekata, dokumenata međunarodnih institucija o fiskalnom okviru i kapitalnim investicijama na Kosovu, državnim strategijama, preliminarnim izveštajima o infrastrukturnim projektima, itd. Istraživanje je takođe obogaćeno razgovorima sa institucionalnim akterima, sastancima sa interesnim stranama itd.

KDI preporučuje Vladi Kosova da, pre nego što donese odluke o velikim kapitalnim ulaganjima, treba da sprovede studije izvodljivosti i analizu troškova i koristi, kako bi procenila da li koristi od ovih investicija opravdavaju i premašuju budžetske troškove. Da bi osnažila ulaganja u druge strateške prioritete zemlje, Vlada bi umesto ulaganja u izgradnju auto-puta u Dukađiniju, trebalo da se vrati na prvobitne planove i potrebe prepoznate u sklopu realizacije projekta za proširenje postojećeg puta Istok - Prizren, kao što to predviđa Nacionalna razvojna strategija, Planom Vlade za period od 2017- 2021. i sektorska strategija saobraćaja.



2. Investicije u drumsku infrastrukturu, način da se zamaskira nepostojanje konkretnih planova za povećanje zaposlenosti i ekonomskog razvoja?

Građani Kosova se u poslednje dve decenije i dalje suočavaju sa brojnim ekonomskim, političkim i socijalnim problemima, dok se institucije upravljanja i dalje pokazuju neefikasnim da osmisle i naročito da primene politike koje bi potpomogle održiv ekonomski razvoj i povećale blagostanje svojih građana. Iako je Nacionalna razvojna strategija (2016-2021)¹⁰ definisala najviše razvojne prioritete, postoje područja okarakterisana slabostima i merama koje treba preduzeti za unapređenje blagostanja i ekonomskog razvoja, međutim u stvarnosti ove oblasti i dalje beleže velike nedostatke. Velika ulaganja, posebno u fizičku školsku infrastrukturu bez istinskih dugoročnih studija, nisu poboljšala kvalitet obrazovanja¹¹ i nisu smanjila migraciju stanovništva iz ruralnih područja¹²; sem što su ova ogromna ulaganja u drumsku infrastrukturu olakšala kretanje ljudi i dobara, ona nisu proizvela očekivani privredni rast, nisu povećala izvoz¹³ i nisu umanjila stopu nezaposlenosti¹⁴.

Ako uporedimo vrednosti pet glavnih ekonomskih pokazatelja Kosova sa prosekom zemalja jugoistočne Evrope u NRS 2016-2021¹⁵, jasno se može zaključiti da je Kosovo i dalje najsiromašnija zemlja u regionu, sa najnižim nivoom izvoza, sa najvišom stopom nezaposlenosti i sa najnižim bruto domaćim proizvodom. Izveštaj Svetske banke o Zapadnom Balkanu za 2019¹⁶, za Kosovo preporučuje bolju raspodelu budžeta, posledično ulaganje više novca u prosvetu i zdravstvo, zapošljavanje mladih i žena, poboljšanje pravosudnog sistema i odgovor na korupciju. Evidentan je nedostatak transparentnosti i odgovornosti prošlih vlasti u smislu planiranja, ugovaranja i realizacije projekata dva auto-puta, Ibrahim Rugova i Arben Xhaferi (R7 i R6). Pristup javnosti ugovoru o izgradnji auto-puta Ibrahim Rugova godinama je bio nemoguć, a na kraju je omogućen sudskim postupcima koji su se otezali godinama¹⁷. Loše planiranje, praćeno nedovoljnom odgovo-

¹⁰ Nacionalna razvojna strategija 2016 - 2021.

¹¹ <https://ekonomiaonline.com/nacionale/shoqeri/testi-pisa-s-arsimi-ne-kosove-ne-nivelet-te-uleta/>

¹² <https://indiksonline.net/alarmente-bie-numri-i-nxenesve-ne-kosove-shkak-migrimi-dhe-renia-e-natalitetit/>

¹³ <http://ask.rks-gov.net/media/3825/statistikat-e-tregtis%3C%3B-s%3C%3B-jashtme-dhjetor-2017.pdf>

¹⁴ <https://www.dw.com/sq/bb-kosova-me-rrijte-ekonomike-44-por-me-papun%3C%3B-si-t%3C%3B-lart%3C%3B/a-48175664>

¹⁵ http://www.kryeministri-ks.net/repository/docs/Strategjia_Kombetare_per_Zhvillim_2016-2021_Shqip.pdf

¹⁶ <http://documents.worldbank.org/curated/en/21923155413033324/pdf/Reform-Momentum-Needed.pdf>

¹⁷ <https://ndertimi.info/lekaj-rrrotull-thote-se-do-lejajo-qasje-ne-kontraten-e-autostrades-ibrahim-rugova/>

⁸ https://www.min-rks.net/repository/docs/programi_i_qeverise_se_republikes_se_kosoves_2017_2021.pdf

⁹ Poglavlje 4. 4. Da li izgradnja auto-puteva donose koristi? - Analiza troška i koristi, slučaj Auto-puta „Arben Xhaferi“

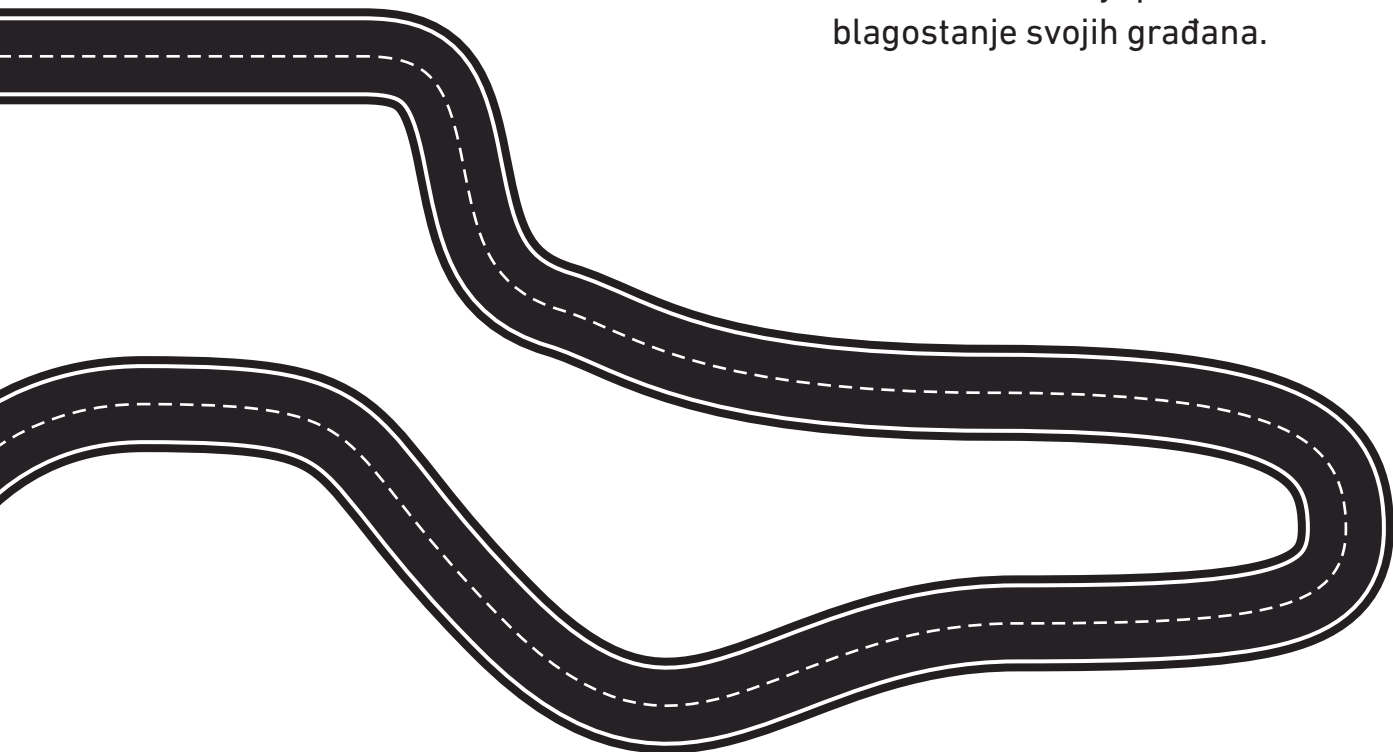




rnošću institucija u vezi sa ovim projektima, učinilo je da se početne budžetske projekcije tih projekata premaše. U 2019. godini, Vlada Kosova bila je dužna da plati 53 miliona evra odštete zbog kašnjenja u isplati kompaniji Bechtel & Enka, angažovanoj za izgradnju auto-puta Priština-Elez Han - R6¹⁸.



Građani Kosova se u poslednje dve decenije i dalje suočavaju sa brojnim ekonomskim, političkim i socijalnim problemima, dok se institucije upravljanja i dalje pokazuju neefikasnim da osmisle i naročito da primene politike koje bi potpomogle održiv ekonomski razvoj i povećale blagostanje svojih građana.



18 KDI – konferencija za medije, 24.12.2018, Hroničan nemar vlada košta građane Kosova 53 miliona evra



3. Proces planiranja investicija i strateških prioriteta – sa projekta za obnovu postojećeg puta na izgradnju auto-puta?

Kabinet premijera je u 2015. godini, radi poboljšanja procesa planiranja na centralnom nivou, objavio dokument - Integrirani sistem planiranja koji je bio usredsređen na tehničko redizajniranje centralnih procesa planiranja politike i finansijskog planiranja od strane Vlade. Osnovna pretpostavka ovih promena bila je da kvalitet i koherentnost ovih tehničkih procesa u velikoj meri utiču na dostizanje ciljeva Vlade i ispunjavanje obećanja datih kosovskoj javnosti.

Prema ovom dokumentu, planirano je usvajanje Nacionalne razvojne strategije (NRS), sveobuhvatnog okvira za predstavljanje dugoročne vizije zemlje. NRS bi bio osnova za osmišljavanje sektorskih i horizontalnih strategija na koherentan i međusobno usaglašen način, i osnova za definisanje politika za Srednjoročni okvir rashoda (SOR)¹⁹.

Januara 2016. godine, Kabinet premijera objavio je Nacionalnu razvojnu strategiju (2016 - 2021) koja je sadržala listu najviših prioriteta i imala je za cilj da reši ključne prepreke za razvoj Kosova. Glavni prioriteti za koje su planirane mere poboljšanja bili su sledeći: 1. Prosveta, 2. Vladavina prava, 3. Biznis i 4. Infrastruktura. Po toj liniji, i četvorogodišnji Program Vlade Republike Kosovo 2017-

2021, objavljen septembra 2017. usmeren je na četiri stuba: 1. Vladavina prava, 2. Ekonomski razvoj i zapošljavanje, 3. Evroatlantske integracije i 4. Sektorski razvoj.

Obe ove strategije su, u okviru infrastrukturnih prioriteta, predviđale rekonstrukciju puta Istok-Peć-Dečani-Đakovica-Prizren, a ne izgradnju novog auto-puta, koji je sada poznat kao Auto-put Dukadini. Takođe, Strategija sektorskog i multimodalnog saobraćaja 2015. - 2025. i petogodišnji Akcioni plan nisu predviđali izgradnju auto-puta Dukadini. Ove činjenice ukazuju na to da je Haradinajeva vlada skrenula svoje strateške planove sa proširenja postojećeg puta projektovanjem izgradnje auto-puta Dukadini na novoj trasi. KDI je tokom aprila 2019. godine od Ministarstva infrastrukture zatražio dokumente koji bi opravdali odluku o izmeni projekta proširenja postojećeg puta (studija izvodljivosti, analiza troškova i koristi), ali ti dokumenti nisu dostavljeni. Štaviše, KDI je na sastanku sa službenicima Ministarstva infrastrukture²⁰, istakao da nije sprovedena studija izvodljivosti za projekat auto-puta Dukadini.

U odluci Vlade Kosova o formiranju Međuministarskog i upravnog odbora za razvoj projekta „Auto-put Istok-Peć-Dečani-Đakovica-Prizren“, od 13.02.2018, ovaj dokument otvoren za javnost, definisao je sastav ovog

19 Strategija za poboljšanje planiranja i koordinaciju politika na Kosovu, Vlada Kosova, 2015.

20 Sastanak sa g. Sadri Jaha, Ministarstvo infrastrukture





odbora koji je činilo pet ministarstava, dok je odlučeno da Ministarstvo infrastrukture bude ugovorno telo za postupak nabavke. Nakon ove odluke, Ministarstvo infrastrukture je u 2018. godini dodelilo tender za izradu idejnog i izvođačkog projekta konzorcijumu kompanija Infra Plus i Infra Tek u vrednosti od 1,039,532.80 evra. Ovaj tender je zahtevao da odabrani privredni operater uradi idejni i

izvođački projekat u dve varijante za izgradnju novog auto-puta. Tenderski dosije nije sadržao zahtev za analizu koja bi procenila troškove i koristi ovog projekta. Operator je pripremio tri varijante (trase) auto-puta i nijedna od njih nije predviđala proširenje postojećeg puta.

U tenderskom dosijeu raspisanom za izradu idejnog i izvođačkog projekta Auto-puta Dukadžini, MI površno pomin-

Arsyetimet nga MI për ndërtimin e Autostradës së Dukagjinit

Zbog velikog broja vozila i neadekvatnog uređenja priključaka i raskrsnica na Regionalnom putu R107, segment: Peć – Dečani – Đakovica-Prizren, bezbednost u saobraćaju vidljivo je ugrožena. Postoje zastoji u saobraćaju jer postojeći put sa dve kolovozne trake nije u stanju da izdrži veliki promet automobila. Na ovom putu su se desile brojne saobraćajne nezgode. Neke od njih su imale smrtne ishode, sa teško povređenima, a u nekim slučajevima i licima koja su smrtno stradala. Na ovom putu zbog gustog saobraćaja na priključcima i raskrsnicama na jednom nivou nastaju duge kolone, čime se vreme putovanja znatno produžava.



je neke od razloga zašto je proširenje postojećeg puta nepovoljno i zašto je potrebna izgradnja auto-puta.

Iako se u elaboratu navodi da promet od 11.500 vozila u roku od 24 časa ispunjava kriterijume za proširenje puta sa dve na četiri kolovozne trake, ovo ne ukazuje da li je ovaj promet dovoljan da iziskuje izgradnju novog auto-puta, čiji će trošak, prema očekivanjima, premašiti troškove proširenja postojećeg puta. Što se tiče slučaja puta Prišti-

na-Mitrovica kojim saobraća više od 20.000 vozila u roku od 24 časa, Vlada je odlučila samo da proširi postojeći put čiju je izgradnju započela 2009. godine.

Dana 14.06.2019, KDI je tražio od Ministarstva finansija informacije u vezi sa planovima za finansiranje Auto-puta Dukadžini i da li je ovaj projekat uključen u srednjoročni okvir rashoda (SOR). Odgovor Ministarstva finansija bio je da nema podataka o projektu „Auto-puta Dukadžini“²².

Međutim, MI je potrošio preko 1.14 miliona na tender za iz-

Arsyetimet nga MI për ndërtimin e Autostradës së Dukagjinit

Opcija proširenja Regionalnog puta R107 i R101 i R103, čak i za dve trake, ne pruža optimalno i dugoročno rešenje, s obzirom na to da postoje brojna naselja i objekti izgrađeni duž ovog puta, sa priključkom na regionalne puteve, što značajno ugrožava bezbednost u saobraćaju na ovom putu. Regionalnim putem R107 (Peć - Dečani - Đakovica - Prizren) saobraća oko 11 500,00 vozila u 24 / h, što ispunjava kriterijume za proširenje puta sa dve na četiri kolovozne trake. Tehničko rešenje proširenjem regionalnog puta R107, R101 i R103 na postojećoj trasi ima nedostatke, jer se mora srušiti značajan broj objekata izgrađenih duž ovog puta. Moraju se izgraditi podvožnjaci i nadvožnjaci za vozila i pešake. Duž puta postoje podzemne i nadzemne instalacije koje je potrebno premestiti. Sama realizacija projekta je veoma teška, jer se radovi odvijaju uz neprekinut saobraćaj, a potrebno je izgraditi dodatne privremene puteve, za preusmeravanje saobraćaja tokom izvođenja radova i izgradnje struktura (mostovi, nadvožnjaci, podvožnjaci itd.)²¹.

²¹ Tenderski dosije, Izrada projekta izgradnje auto-puta „Istok – Peć – Dečani – Đakovica – Prizren“

²² Odgovor Ministarstva finansija pristigao elektronskom poštom





radu idejnog i izvođačkog projekta, koji ne predviđa analizu troškova i koristi. Očekuje se da se izvođački projekat za odabranu trasu dostavi Ministarstvu infrastrukture MI 12 meseci nakon odobrenja idejnog projekta, dok će se elaborat o eksproprijaciji razraditi 1 mesec nakon što izvođački projekat bude odobren. Uprkos prijavljenim troškovima izgradnje i eksproprijacije za potrebe auto-puta Dukadini od 1 milijarde evra, još uvek ne postoji konkretan i detaljan plan načina finansiranja ovog projekta.



U odluci Vlade Kosova o formiranju Međuministarskog upravnog odbora za razvoj projekta „Auto-put Istok-Peć-Dečani-Đakovica-Prizren“, od 13.02.2018, ovaj dokument otvoren za javnost, definisao je sastav ovog odbora koji je činilo pet ministarstava, dok je odlučeno da Ministarstvo infrastrukture bude ugovorno telo za postupak nabavke.



4. Da li izgradnja auto-puteva donosi koristi? – Analiza troška i koristi, slučaj Auto-puta „Arben Xhaferi“

Da bi se napravio predračun troškova i potencijalnih koristi od ulaganja u auto-put Dukadini, KDI se pozvao na projekat auto-puta Priština-Elez Han. Građevinski radovi na auto-putu „Arben Xhaferi“ (Putni pravac 6, Priština - Elez Han) počeli su 2014. godine, ali nedostatak finansijskih sredstava doveo je do produžetka građevinskih radova za dodatnih 17 meseci. Auto-put je pušten u funkciju 29.05.2019. Prvobitne finansijske projekcije za izgradnju auto-puta dužine 65.5 kilometara koštale su kosovske poreske obveznike 579²³ miliona evra, uključujući eksproprijaciju. Pre potpisivanja ovog ugovora, Vlada Kosova osnovala je međuministarsku grupu koja je u saradnji sa Svetskom bankom (SB) i Međunarodnim monetarnim fondom (MMF) uradila studiju izvodljivosti ovog projekta. Ovu studiju je uradio tim međunarodnih konsultanata, koji je nakon predstavljanja analize preporučio Ministarstvu finansija (MF) da nastavi sa projektom. Prema analizi troškova i koristi iz izveštaja Studije izvodljivosti MI, projektovani troškovi su iznosili 579 miliona evra, dok su koristi ovog projekta procenjene na 709 miliona evra, što je značilo da će projekat doneti neto koristi od 130 miliona evra, sa unutrašnjom stopom

povraćaja od 10.6%.²⁴ Međutim, na osnovu stvarnih troškova na kraju projekta, zaključeno je da projekat nije doneo očekivane koristi.

U tabelama koje slede u nastavku prikazane su projekcije troškova i koristi prema studiji izvodljivosti pre početka izgradnje i stvarni troškovi na kraju realizacije projekta. Ova studija zapravo je bila osnova investicionog opravdanja za izgradnju auto-puta Arben Xhaferi. Realni troškovi izgradnje, isključujući troškove eksproprijacije, dostigli su 709 miliona evra, odnosno 234 miliona evra više od planiranih troškova izgradnje, 475 miliona evra. Ovo povećanje troškova izgradnje nije donelo planiranu ekonomsku korist (709 miliona) građanima zemlje. U stvari, stvorilo je gubitke od 78 miliona evra, ne računajući stvarne troškove eksproprijacije koji, prema nekim izjavama bivšeg ministra MI, g. Lutfija Zharku, mogu iznositi preko 100 miliona evra²⁵, a ne 46 miliona evra predstavljenih u studiji izvodljivosti.

23 Put 6: Auto-put Priština – Skoplje, RIINVEST, 2015

24 Put 6: Auto-put Priština – Skoplje, RIINVEST, 2015

25 <https://www.koha.net/arberi/166669/zharku-shpronesimet-e-cojne-ne-mbi-800-milione-euro-koston-per-arben-xhaferi/>



ZAKLJUČCI

- Odluci vlade o projektu auto-puta Dukađini nije prethodila studija izvodljivosti ili analiza troškova i koristi koji bi podržali potrebu da se izmeni namena projekta, širenjem postojećeg puta i izgradnjom auto-puta od njega.
- Izgradnja Auto-puta Dukađini nije predviđena strateškim dokumentima, kao što su NRS ili Plan Vlade Republike Kosovo 2017-2019³⁰. Strateška dokumenta podržavaju samo obnovu postojećeg puta Istok-Peć-Dečani-Đakovica-Prizren (R-107).
- Investicija u ovaj projekat bi mogla imati negativan uticaj na druge prioritetne oblasti predviđene Nacionalnom razvojnom strategijom, imajući u vidu da bi ograničila mogućnost izdvajanja budžeta u naredne četiri godine za ključne prioritete kao što su vladavina prava, prosveta ili zapošljavanje.
- Analizom troškova i koristi nedavno završenog projekta auto-puta Priština – Elez Han, ispostavilo se da ovaj projekat ima veće troškove od koristi po društvo, tako da je vrlo verovatno da će nastavljena ulaganja u izgradnju novih auto-puteva doneti više troškova nego što će doneti koristi građanima Kosova.

30 https://www.min-rks.net/repository/docs/programi_i_qeverise_se_republikes_se_kosoves_2017_2021.pdf

PERKRAHUR DHE FINANCUAR
NGA AMBASADA BRITANIKE.



British Embassy
Pristina

