

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

VLAGANJA V CESTNO INFRASTRUKTURO MINISTRSTVA ZA PROMET,
PROMETNA POLITIKA IN SMOTRNOST PORABE PRORAČUNSKIH SREDSTEV

Ljubljana, oktober 2006

Sonja Vengar

IZJAVA

Študentka Sonja Vengar izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Zarjana Fabjančiča, in v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 30. 10. 2006

Sonja Vengar

KAZALO

1	UVOD	1
1.1	OPREDELITEV PROBLEMA IN PREDMET RAZISKOVANJA	3
1.2	NAMEN IN CILJ MAGISTRSKEGA DELA	5
1.3	METODE DELA.....	6
1.4	STRUKTURA POGLAVIJ.....	6
2	JAVNE FINANCE IN PRORAČUN	8
2.1	PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE	10
2.1.1	Sestava proračuna	12
2.1.2	Odhodki proračuna po funkcionalni klasifikaciji	13
2.1.3	Nadzor proračuna.....	14
3	PROMETNA POLITIKA	15
3.1	PREDSTAVITEV PROMETNE POLITIKE.....	16
3.2	PROMETNA INFRASTRUKTURA	18
3.2.1	Prometna – železniška infrastruktura.....	18
3.2.2	Prometno – cestna infrastruktura	19
3.2.3	Prometna – pristaniška infrastruktura	19
3.2.4	Prometna – letališka infrastruktura	19
3.2.5	Promet – žičnice	19
3.3	PROMETNA VARNOST	20
3.3.1	Varnost na področju železniškega prometa	20
3.3.2	Varnost na področju cestnega prometa	20
3.3.3	Varnost na področju zračnega prometa.....	20
3.3.4	Varnost na področju morskega prometa	21
3.4	VIZIJA MOBILNOSTI PREBIVALSTVA.....	21
3.5	VIZIJA OSKRBE GOSPODARSTVA.....	22
3.6	CILJI PROMETNE POLITIKE	25
3.6.1	Splošni cilji.....	25
3.7	UKREPI PROMETNE POLITIKE.....	25
3.7.1	Nosilci prometne politike.....	26
4	FINANČNI NAČRT MINISTRSTVA ZA PROMET V LETU 2005	29
4.1	VLAGANJA PRORAČUNSKIH SREDSTEV MINISTRSTVA ZA PROMET V CESTNO INFRASTRUKTURO	30
	Predstavitev stanja cestne infrastrukture	32
4.1.1	Državne ceste brez avtocestnega programa	33
4.1.2	Nacionalni program izgradnje avtocest v RS.....	34
4.1.3	Vlaganja direkcije RS za ceste v cestno infrastrukturo	37
5	INVESTICIJE	41
5.1	OPREDELITEV INVESTIRANJA IN VRSTE INVESTICIJ.....	41
5.1.1	Pojmovanje projekta	41
5.1.2	Faze projekta in življenjski cikel projekta	42
5.2	INVESTICIJSKA DOKUMENTACIJA.....	43
5.3	INVESTICIJSKI PROGRAMI	45
5.3.1	Pregled investicijskih programov	47
5.4	UVRSTITEV PROJEKTA V NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV.....	51

5.4.1	Načrt razvojnih programov	51
5.4.2	Priprava načrta razvojnih programov.....	51
5.5	VIRI ZA FINANCIRANJE INVESTICIJ.....	52
5.6	NAČINI ZAGOTAVLJANJA VIROV ZA INVESTIRANJE.....	53
5.6.1	Sofinanciranje s sredstvi EU.....	53
5.6.2	Strukturni skladi.....	53
5.6.3	Kohezijski sklad.....	54
5.6.4	Zasebna vlaganja v javno infrastrukturo.....	54
5.6.5	Pogodbe za vodenje in upravljanje	56
5.6.6	Pogodba o najemu.....	56
5.6.7	Koncesije	56
5.6.7.1	Oblika projektnega financiranja BOT.....	57
5.6.8	Privatizacija	58
5.7	POSTOPKI VREDNOTENJA INVESTICIJSKIH PROJEKTOV	58
5.8	METODE VREDNOTENJA	61
5.9	VREDNOTENJE INVESTICIJSKIH PROJEKTOV	62
5.9.1	Primerjava meril	64
5.10	DEJAVNIKI PRI OCENI IZGRADNJE INFRASTRUKTURNEGA PROJEKTA – KLASIČNI MODEL IZRAČUNA STROŠKOV IN KORISTI	65
5.10.1	Problem merljivosti družbenih stroškov in koristi.....	67
6	DDC, DRUŽBA ZA SVETOVANJE IN INŽENIRING d.o.o	70
6.1	VLOGA »INŽENIRJA« PRI IZGRADNJI IN VZDRŽEVANJU DRŽAVNIH CEST	71
6.1.1	Zagotavljanje gospodarnosti in smotrnosti uporabe investicijskih proračunskih sredstev z delom svetovalnega inženiringa.....	72
6.1.1.1	Izhodišča za delo inženirja (pogodba dokumentacije – FIDIC).....	72
7	PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI OBSTOJEČEGA SISTEMA VLAGANJA V CESTNO INFRASTRUKTURO	75
7.1	DRŽAVA KOT LASTNIK INFRASTRUKTURNIH CESTNIH OBJEKTOV	75
7.2	PREDNOSTI – SKRB DRŽAVE ZA VLAGANJE IN OHRANJANJE CESTNE INFRASTRUKTURE	78
7.3	POMANJKLJIVOSTI – OBREMENITEV DRŽAVNEGA PRORAČUNA Z IZGRADNJO IN OHRANJANJEM CESTNEGA OMREŽJA	79
7.4	MOŽNOST VIZIJE PRIHODNJEGA RAZVOJA	79
7.5	VPLIV DARS-a, DRSD-ja, MOP-a IN PROJEKTANTOV, SVETOVALNIH INŽENIRINGOV TER DRUGIH DEJAVNIKOV NA STROŠKE IZGRADNJE IN VZDRŽEVANJA CESTNE INFRASTRUKTURE.....	81
8	SKLEPNE UGOTOVITVE	84
8.1	VERIFIKACIJA TEZ	85
9	LITERATURA IN VIRI	88
9.1	LITERATURA.....	88
9.2	VIRI.....	90

KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 1: Organigram Ministrstva za promet	27
Slika 2: Investicije, investicijsko in redno vzdrževanje na področju državnih cest v obdobju 1997–2005	40
Slika 3: Življenjski cikel projekta	42
Tabela 1: Bilanca A – bilanca odhodkov	29
Tabela 2: Ministrstvo za promet.....	30
Tabela 3: Cestna infrastruktura – Direkcija za ceste	31
Tabela 4: Cestna infrastruktura – program AC	31
Tabela 5: Upravljanje in tekoče vzdrževanje – Direkcija RS za ceste	32
Tabela 6: Vlaganja RS v transport, tekoče cene [1000 SIT]	36
Tabela 7: Neproračunski viri sredstev za razvoj in vzdrževanje avtocest v Sloveniji, tekoče cene [mio SIT].....	36
Tabela 8: Obvezne vrste investicijske dokumentacije glede na ocenjeno vrednost investicije.....	44
Tabela 9: Obravnavani investicijski programi avtoceste – AC	47
Tabela 10: Obravnavani investicijski programi – AC in državne ceste	48
Tabela 11: Možne oblike partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem	55
Tabela 12: Prikaz učinkov projekta.....	61
Tabela 13: Metode za ocenjevanje investicij.....	63
Tabela 14: Primerjava naložbenih meril.....	64
Tabela 15: Direktni in indirektni učinki avtocestnega projekta	67
Tabela 16: Stanje zgrajenih avtocest v večini evropskih držav po stanju leta 2002.....	82

1 UVOD

Magistrska naloga bo pokazala sistem financiranja investicijskih projektov v cestno infrastrukturo Ministrstva za promet ter izpostavila pomembnejše vidike, ki se ob gradnji cest izražajo v širšem gospodarskem prostoru.

Globalizacija in politika Evropske unije, ki se nanašata tudi na meddržavne povezave, koridorje, je prispevala k razvoju ter bo še naprej prispevala k boljši mobilnosti državljanov in s tem tudi višjemu standardu prebivalcev Evropske unije. Evropska unija je zato v Beli knjigi o prometni politiki iz leta 2001 opredelila, da je treba evropski transportni sistem razviti tako, da bo na eni strani omogočal optimalno prometno povezanost in da bo dolgoročno vzdržen. Potreben obseg prometa je treba opraviti ob minimalnih stroških, hkrati pa mora biti obseg transporta določen na temelju stroškov transporta. (White Paper, 2001, str. 3). Svet ministrov za cestno politiko je med cilji Evropske prometne politike izpostavil tudi cilj, da cestni, železniški, pomorski in zračni promet delujejo kot enotni sistem.

Prometni sistem je en sam, vsaka infrastruktura ima svojo značilno, a pomembno vlogo. Prometno politiko v širšem pomenu opredeljujemo kot kompleksen proces, s katerim načrtujemo, uresničujemo in ocenjujemo stanje na področju prometa, opredeljujemo obstoječe zakonitosti, ki delujejo na tem področju, ter določamo prihodnje potrebno stanje oziroma delovanje transportnih sistemov. Pri tem izhajamo iz enotnosti transportnega sistema, ki daje sinergijske učinke in optimalne rezultate le ob usklajenem delovanju vseh transportnih sistemov.

Stvarnost prometne politike in njenih ciljev je predpogoj za uspešnost. Cilji morajo biti zato jasno opredeljeni in stvarno zastavljeni.

V preteklem obdobju je Republika Slovenija omogočala obnavljanje in vzdrževanje državne cestne infrastrukture pretežno z javnimi sredstvi – gradnja avtocest se je financirala tudi delno iz pobranih cestnin. Predvidena javna sredstva pa ne zadostujejo več za zagotavljanje ustrezne ravni državnih cest, ki jo zahtevajo uporabniki v današnjem času, potrebna so dodatna investicijska vlaganja v obnovo cest, ki so med drugimi tudi posledica pomanjkanja proračunskih sredstev v preteklosti.

Izkušnje z vključevanjem zasebnega sektorja pri financiranju cestne infrastrukture posameznih držav v razvoju in držav z razvito ekonomijo so zelo pomembne pri uvajanju koncesij v Sloveniji. So predvsem vodilo, kako izbrati in uporabiti najboljšo prakso. Med letoma 2001 in 2005 so potekale izdelave študij o možnosti uvedbe koncesije v Sloveniji. Na področju cestne infrastrukture so najpogostejša razmišljanja o koncesijski gradnji, obnovi in vzdrževanju cestne infrastrukture. Ministrstvo za promet je predstavilo zamisel o koncesijski obnovi in vzdrževanju cestnega omrežja kot o načinu zagotovitve zadovoljivega stanja omrežja brez zadolževanja države.

V zadnjih dvajsetih letih so se pomembne spremembe zgodile tudi v poslovanju javnega sektorja. Večina sprememb je odziv na povečano gospodarsko konkurenco, globalizacijo gospodarstva, hiter razvoj tehnologije in znanj, povečana pričakovanja državljanov glede javnih storitev ter zahtev za znižanje obdavčitve. Vse to vpliva na vlade, da iščejo učinkovitejše in uspešnejše načine zagotavljanja javnih proizvodov ter storitev s posnemanjem številnih menedžerskih metod, značilnih za zasebni sektor, kot so strateško načrtovanje z jasnim oblikovanjem ciljev, uvajanje konkurence pri zagotavljanju javnih dobrin, izvajanje različnih sistemov vodenja kakovosti, usmerjenost k strankam in večja odgovornost za rezultate. Reformni procesi so usmerjeni tudi v zniževanje javnih izdatkov, prestrukturiranje javnih izdatkov ter v gospodarnejšo, učinkovitejšo in uspešnejšo rabo javnih sredstev.

Proračunsko financiranje je najmočnejši vzvod, ki usmerja delovanje vladnih organizacij, Ministrstva, vladne službe, agencije in končno tudi menedžerji delujejo zato, da ustvarijo nek pozitiven učinek na skupnost. Slednje lahko dosežejo le do stopnje, do katere lahko nadzirajo porabo javnih virov, ki jih pridobijo prek proračuna. Bistvo sprememb je preusmeritev pozornosti vlad od financiranja virov in procesov k financiranju outputov in doseganju načrtovanih vladnih programov. Poznavanje proračunskega planiranja in izvajanje proračuna je z vidika te naloge pomembno, ker se investicije v cestno infrastrukturo, ki so osrednja tema naloge, večinoma financirajo iz sredstev davkoplačevalcev.

Ob spoznanju, da je ugotavljanje ekonomske upravičenosti investicij v cestno infrastrukturo precej težavno, ker nima profitne naravnosti kot pri podjetniških investicijah, ter da tudi koristi, ki jih dosežemo s tovrstnimi investicijami, ne moremo v celoti in neposredno izraziti v denarju ter jih primerjati z vloženi sredstvi, še vedno ostaja osnovno merilo za ugotavljanje učinkovitosti investicij ekonomska ocena investicij. Ugoden rezultat izračuna ekonomske upravičenosti pa ni vedno tudi pogoj za uvrstitev investicije v proračun, kajti imamo tudi investicije, ki so nujne in jih je treba izvesti, pa čeprav ne izkazujejo neposredne ekonomske opravičenosti. Pri tem moramo upoštevati specifičnosti vsake posamezne investicije in natančno opredeliti pogoje, pod katerimi se bo izvedla investicija, da bo prinesla optimalne koristi. Osnova vrednotenja pri tem je razlika med neposrednimi stroški uporabnikov na cestnem omrežju brez investicije in na omrežju, ki vključuje investicijo. Iz štirinajstih investicijskih programov vlaganja v izgradnjo cest, ki jih je ministrstvo za promet vključilo v izvedbene projekte in ki so v magistrski nalogi tudi predstavljeni, je družbenoekonomska opravičenost prikazana z izračunom neto sedanje vrednosti projektov in interno stopnjo donosnosti, analizo občutljivosti ter analizo stroškov in koristi.

Investicijske odločitve so ena izmed najpomembnejših odločitev v podjetju, ker gre za odločanje o prihodnosti podjetja, ki je zaradi dinamičnosti gospodarstva bolj ali manj negotova. Pri tem nastopa tveganje, ki je sestavni element vsakega investicijskega procesa (Senjur, 1993, str. 80) in ki ga lahko investitor nekoliko omeji z izdelavo investicijskega programa. Investicijski program je torej osnova vsakega investicijskega projekta.

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA IN PREDMET RAZISKOVANJA

Evropa močno pospešuje in spodbuja izgradnjo infrastruktur – prometnic v smereh glavnih evropskih koridorjev, žal pa naša država še nima v celoti izdelanih strateških dokumentov ter s tem lastnih strateških in pogajalskih izhodišč in je zato ne malokrat obsojena na nekritično prevzemanje ali prilagajanje prometnim politikam in programom EU in sosednjih držav. Slovenska država si je s sprejetjem strateškega dokumenta Resolucije o prometni politiki RS (RePPRS, Uradni list RS, št. 58/2006) končno uspela prikazati vizijo razvoja slovenskega prometnega sistema. Na ta dokument je že dalj časa opozarjala slovenska strokovna javnost, Vlada RS pa ga je vključila tudi v uradne državne dokumente. S sprejetjem tega akta se je konkurenčni boj prelevil v sistem dopolnjevanja prometnih podsistemov, v katerem pa je v zadnjih letih prevladoval cestni podsistem z najmočnejšo politično in ožjo strokovno podporo, ki ga uspešno izvaja gradbena operativa. V taki situaciji kratkoročni in ožji interesi prevladujejo nad širšimi dolgoročnimi družbenimi ter gospodarskimi interesi države. Sprejeti akt prometne politike obeta spremembe razvoja slovenskega prometnega sistema, ne daje pa enopomenskega odgovora na temeljno vprašanje, na katero bi morala odgovoriti prometna politika – kakšen bo prihodnji prometni sistem RS. Poleg deklarativne opredelitve smernic in ciljev bi morali biti oblikovani tudi konkretni cilji z določitvijo časovnega obdobja, v katerem se bodo cilji dosegli. Glede na navedena dejstva je na področju prometne politike treba zagotoviti usklajeno delovanje vseh nosilcev (ministrstev). Za konkretizacijo sprejete Resolucije o prometni politiki mora ministrstvo za promet zagotoviti ustrezne zakonske podlage in predpise ter sprejeti resolucije o nacionalnih programih – npr. Resolucijo o nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture, Resolucijo o nacionalnem programu razvoja pomorstva Republike Slovenije, Resolucijo o nacionalnem programu razvoja civilnega letalstva, Resolucijo o nacionalni varnosti cestnega prometa, Resolucijo o nacionalnem programu razvoja in vzdrževanja državnih cest – ter v navedenih dokumentih izdelati strokovne izhodišča, cilje in ukrepe, ki bodo zagotovili učinkovito izvajanje prometne politike.

Ministrstvo za promet na podlagi svojega poslanstva¹ vlaga proračunska sredstva v izgradnjo prometne, železniške, žičniške, letalske, pristaniške, vodne in cestne infrastrukture. Največ dodeljenih proračunskih sredstev ministrstva za promet je namenjenih investicijam v cestno infrastrukturo. Ministrstvo za promet mora projekte iz navedenih področij umestiti v Načrt razvojnih programov (NRP)², ki je sestavni del državnega proračuna. Pri pripravi proračuna morajo ministrstva oziroma neposredni proračunski uporabniki kot temeljni okvir upoštevati usmeritve, določene s proračunskim memorandumom.³ Pri tem je bistveno, da so cilji pri

¹ Poslanstvo, včasih poimenovano navedba namena, navedba filozofije, navedba prepričanj, navedba poslovnih načel ali navedba svojih poslovnih področij (Pučko: Management, Didakta, 1994, str. 302).

² NRP – Načrt razvojnih programov je sestavni del državnega proračuna, kjer so javni izdatki prikazani v obliki konkretnih projektov oziroma programov, njihova finančna konstrukcija pa je operativni prikaz načrtovanih proračunskih in drugih virov financiranja razvojnih projektov za prihodnja štiri leta (MF, Proračunski priročnik 2007–2008).

³ Proračunski memorandum je akt vlade, ki ga vlada predloži državnemu zboru skupaj s predlogom državnega proračuna. Z njim predstavi temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade ter globalne okvire celotnih javnih financ za naslednje leto. (Proračunski memorandum 2006–2007, november 2005)

strateškem planiranju⁴ pri pripravi proračuna pravilno zastavljeni, oblikovani in jasno definirani.

Ministrstvo za promet svoje odločitve⁵ o investiranju v cestno infrastrukturo sprejema na podlagi pozitivnega mnenja k investicijskim programom, iz katerih pa mora biti razvidno, ali je nameravana investicija sploh možna in dovolj uspešna. Pri tem sta neto sedanja vrednost in notranja stopnja donosnosti glavni metodi za ocenjevanje uspešnosti investicije.

Sprejemanje investicijskih odločitev je ena izmed najpomembnejših odločitev v podjetju, ker gre za odločanje o prihodnosti podjetja. Menim, da so za odločanje pomembni znanje in izkušnje odgovornih oseb, ki sprejemajo odločitve oziroma so ključni predlagatelji odločitev. Njihova angažiranost bi morala biti merljiva in temu tudi ustrezno nagrajevana pa tudi sankcionirana, če investicijska odločitev ne bi dala zelenih učinkov. Investicijske odločitve morajo biti skrbno pripravljene, ker investicijska odločitev lahko pomeni sprejetje ali zavrnitev določenega investicijskega projekta, predvsem tudi zato, ker v investicije praviloma vlagamo velike zneske, zlasti na državni ravni. Pri tem nastopajo tudi oportunitetni stroški⁶, kar še dodatno utemeljuje pomembnost pravilne investicijske odločitve. Odločitve zasebnih podjetij si prizadevajo pretežno za dobiček, medtem ko država s svojo politiko razvoja sledi drugim narodnogospodarskim ciljem, mimo neposrednega povečevanja dohodka. Omejena finančna sredstva pa vedno bolj silijo državo k usklajevanju podjetniškega interesa in interesa celotne družbe. Prav tako se stroški z vidika posameznega podjetja razlikujejo od celotnih družbenih stroškov zaradi eksternalij⁷, ki so na splošno lahko zelo visoke. To dejstvo poskuša reševati analiza stroškov in koristi, ki je zlasti uporabna za ocenjevanje infrastrukturnih investicijskih projektov, kjer so klasične metode bolj ali manj neustrezne, predvsem zaradi velike razpršenosti stroškov in koristi znotraj celotne družbe.

Prav zaradi pomembnosti sprejemanja pravilnih investicijskih odločitev sem večjo pozornost v nalogi namenila procesu priprave investicijskih projektov; od izdelave investicijske dokumentacije do izvedbe investicije, kot to zahtevajo slovenski predpisi; pri tem se kritično ozrem na določbe Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006), ki je pomanjkljiva z vidika spremljanja uresničevanja ciljev projekta in razdelitve odgovornosti med posameznimi udeleženci; načrtovanje prihodnjih dejavnosti mora temeljiti na doseženih rezultatih v preteklosti. Prav tako še niso sprejete metodologije po področjih (npr. cest), kot zahteva 27. člen Uredbe.

⁴ Strateško planiranje določa prednostne in odločilne smeri razvoja organizacije (Pučko: Management, Didakta, Radovljica, 1994, str. 299).

⁵ Odločanje je umska dejavnost, ki obsega opredelitev problema in izbiro ene izmed alternativnih smeri dejavnosti za njegovo rešitev (Kavčič: Management, Didakta-Radovljica, 1994, str. 213).

⁶ Oportunitetni stroški so stroški izgubljenih alternativ (Prašnikar, Debeljak: Upravljalna ekonomika, EF, 2002, str. 214).

⁷ Eksternalije so vsi tisti učinki ekonomskih dejavnosti proizvajalcev ali potrošnikov, ki vplivajo na koristnost ekonomskih osebkov na trgu, a jih tržni cenovni mehanizem zaradi različnih razlogov ne upošteva primerno (Prašnikar, Debeljak: Upravljalna ekonomika; EF, 2002, str. 265).

Ker investicije zahtevajo visoka finančna sredstva, ki jih država vedno težje zagotavlja v zadostni meri, bom navedla dodatne možne vire financiranja cestne infrastrukture s koncesijami ter možnosti javnega in zasebnega partnerstva v javnem sektorju, kjer se že pripravlja zakonski okvir. Ocenjuje se, da je ta model primeren za področje cestnega transporta in da ostajata za zasebne investitorje zanimiva dva prihodnja avtocestna kraka – od Postojne proti Reki in od Šentilja do Hrvaške. Na ministrstvu za promet menijo, da bi oba kraka lahko gradili z javnim in zasebnim partnerstvom. Pri železnicah je to področje bolj zapleteno, ker je železnica predraga, da bi privabila zasebni kapital, in je odvisna od sosednjih sistemov v državo in iz nje. Lahko pa bi bila zanimiva v povezavi s koprskim pristaniščem, saj so se za prometne povezave na petem in desetem evropskem koridorju že zanimali nemški investitorji. Te odločitve bo pokazala prihodnost, ob tem, da pogajanja za pridobivanje zasebnega kapitala zahtevajo spretnosti in znanja, kako pritegniti zasebni kapital v skupne partnerske projekte.

Na podlagi navedene problematike, so oblikovane delovne teze, ki jih v sklepnih ugotovitvah magistrskega dela verificiram in povzamem zaključne sklepne misli magistrskega dela.

Teze magistrskega dela so:

- postavljanje realnih ciljev prometne politike in usklajeno delovanje vseh nosilcev (ministrstev) je zagotovilo za ekonomično, racionalno in cenovno ugodnejšo realizacijo ukrepov sprejete prometne politike. Za doseganje strateških ciljev mora prometna infrastruktura omogočiti gospodarno notranjo povezavo na celotnem ozemlju Slovenije in omogočiti vključevanje v mednarodne prometne povezave;
- investicije v prometnem sektorju morajo temeljiti na temeljitih stroškovno-prihodkovnih analizah z vključenimi okoljskimi vplivi. Praksa kaže, da je uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ z vidika spremljanja uresničevanja ciljev projekta in razdelitvi odgovornosti med posameznimi udeleženci pomanjkljiva; nova uredba iz meseca junija letošnjega leta je že naredila premik v tej smeri, da načrtovanje prihodnjih dejavnosti temelji na preverjanju doseženih rezultatov v preteklosti;
- javno in zasebno partnerstvo je z vidika razbremenitve proračuna ugodno; po sedanji oceni ministrstva za promet pa sprejemljivo le za področje cestnega transporta kot na primer javno-zasebno partnerstvo na področju železnic, ki je bolj zapleteno in drago.

1.2 NAMEN IN CILJ MAGISTRSKEGA DELA

Namen magistrskega dela je prikazati sistem proračunskega planiranja, umestitev načrtov razvojnih programov iz področja cestne infrastrukture v strukturo investicijskih izdatkov ministrstva za promet ter utrditi prepričanje, da je zagotovljena smotrnost porabe proračunskih sredstev ministrstva pri vlaganju v cestno infrastrukturo. Pregled krovnega dokumenta ministrstva za promet – Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije, ki je končno določil vizijo slovenskega prometnega sistema ter določil, da nacionalni programi

izhajajo iz njega in ne obratno, kot je bilo v preteklosti – nam s svojimi načeli in ukrepi ponazarja skladnejši razvoj prometne infrastrukture v RS. Cilj magistrskega dela je potrditev smotrnosti porabe proračunskih sredstev z računskim modelom izračuna interne stopnje donosnosti vloženih sredstev iz prikaza štirinajstih investicijskih programov ministrstva za promet iz področja cestne infrastrukture.

Magistrsko delo bo prikazalo pomanjkljivosti obstoječega sistema vlaganja v cestno infrastrukturo in morebitne prednosti, ki bi jih bilo smiselno upoštevati pri viziji prihodnjega razvoja vlaganja v cestno infrastrukturo, ter vplive DARS-a, MOP-a, svetovalnih inženiringov na stroške izgradnje in vzdrževanje cestne infrastrukture, kar je odvisno od tega, kje in kakšna cesta se zasnuje in zgradi.

1.3 METODE DELA

Pri izdelavi magistrskega dela je bila uporabljena opisna metoda znanstvenoraziskovalnega dela, katere glavne značilnosti so, da raziskovalec ne vpliva na potek proučevanih pojavov, temveč jih le opazuje, opisuje, primerja, analizira ter sklepa na povezave (Kališnik, 1998, str. 16). Metode dela, ki sem jih pri izdelavi magistrskega dela uporabila, temeljijo predvsem na proučevanju obstoječih zakonskih podlag, vladnih gradiv in zaznav problemov na področju izvajanja prometne politike in vlaganja proračunskih sredstev v prometno infrastrukturo. Pri tem sem uporabila strokovno literaturo domačih in tujih avtorjev iz področja vlaganja v prometno infrastrukturo, poskušala prenesti v nalogo nekatera spoznanja strokovnjakov, ki že vrsto let dejavno sodelujejo pri izgradnji in vzdrževanju državnih cest, in tudi znanje, ki sem ga pridobila med študijem na magistrskem programu, svoje delovne izkušnje pri delu v banki, DDC – Družbi za državne ceste in na Ministrstvu za promet.

1.4 STRUKTURA POGLAVIJ

V uvodu je predstavljena problematika naloge. Po razložitvi problema in predmeta raziskovanja so navedene metode znanstvenoraziskovalnega dela, uporabljene pri raziskavi in prikazu znanstvenih in strokovnih spoznanj.

V drugem poglavju je prikazan sistem javnega financiranja s strukturo proračuna Republike Slovenije in s klasifikacijo proračunskih izdatkov, kar je pomembno za oblikovanje politik in identifikacijo alokacije virov med sektorji in identifikacijo vladnih politik

V tretjem poglavju sledi prikaz vloge, ciljev in ukrepov sprejete prometne politike iz Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije ter povezava ciljev prometne politike s Strategijo razvoja Republike Slovenije.

Sledi poglavje o finančnem načrtu ministrstva za promet v letu 2005 ter predstavitev dveh glavnih porabnikov proračunskih sredstev ministrstva za promet; Direkcije Republike Slovenije za ceste in Družbe za avtoceste Republike Slovenije.

S petim poglavjem preidem na osrednji del tega magistrskega dela, to je na investicije, ki so namenjene splošnim družbenim potrebam – javnim investicijam v prometno infrastrukturo. Tu prikažem štirinajst investicijskih programov ministrstva za promet iz področja vlaganja v cestno infrastrukturo, iz katerih je na podlagi računskega modela izračuna interne stopnje donosnosti potrjena smotrnost porabe proračunskih sredstev. Zaradi pomembnosti investicijskega programa, ki je s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijske odločitve, v tem poglavju predstavim tudi postopek vrednotenja in pogloblitve metode vrednotenja ter jih medsebojno tudi primerjam. Prav tako se dotaknem analize stroškov in koristi ter metodologije, ki se uporablja za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ v Sloveniji.

V šestem poglavju predstavim vpliv DDC, svetovanje, inženiring d.o.o., kot pretežnega nadzornika izgradnje državnih cest v Republiki Sloveniji, ter vpliv DARS-a, MOP-a in drugih dejavnikov na stroške izgradnje in vzdrževanja cestne infrastrukture.

Nato v sedmem poglavju prikažem prednosti in slabosti obstoječega vlaganja v cestno infrastrukturo in možno vizijo prihodnjega razvoja na področju zasebnega vlaganja v cestno infrastrukturo ter kako na tak način omogočiti nadomestitev proračunskih sredstev za investicijske izdatke z zasebnimi viri. Pri tem uporabim mnenja vodilnih menedžerjev in strokovnjakov, ki že dlje časa s svojimi izkušnjami spremljajo in sodelujejo pri gradnji državnih cest v Republiki Sloveniji.

Z osmim poglavjem končam svoje magistrsko delo, kjer v sklepnih ugotovitvah z verifikacijo delovnih tez iz uvoda povzamem zaključne sklepne misli.

Na koncu magistrskega dela navedem uporabljeno literaturo in vire.

2 JAVNE FINANCE IN PRORAČUN

Poznavanje funkcioniranja sistema javnih financ in proračuna RS je z vidika tega magistrskega dela pomembno, ker se za investicije v cestno infrastrukturo vlagajo sredstva davkoplačevalcev. Potrebne investicije morajo biti izražene v pripravi državnega proračuna RS in Načrta razvojnih programov (NRP)⁸, ki je sestavni del državnega proračuna. Načrt razvojnih programov s konkretnimi projekti prikazuje potrebe javnega sektorja. V njem so prikazani načrtovani izdatki proračuna za investicije v prihodnjih štirih letih, razdeljeni po posameznih programih neposrednih uporabnikov po letih, v katerih bodo izdatki bremenili proračune prihodnjih let po virih financiranja, ki ga sestavljajo letni načrt oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, posebnimi zakoni ali drugimi predpisi. Proračunski memorandum⁹ v celoti povzema opredelitve Strategije razvoja Slovenije. Dolgoročni izvedbeni dokument SRS je Državni razvojni program (DRP)¹⁰, ki prevede izhodišča in usmeritve SRS v konkretne programe oz. projekte po državnih razvojnih prioritetah (razvojnih prednostnih nalogah), programih in podprogramih, ki ustrezajo proračunski programski strukturi. Tako je vzpostavljena povezava DRP s pripravo proračunov, kar je izhodišče za odločanje o proračunskih prioritetah, določenih v proračunskih memorandumih, ki naj bi uresničevale cilje SRS.

S sprejetjem Zakona o financah ZJF¹¹ (Uradni list RS, št. 79/99) so bile dane možnosti za izvajanje reform upravljanja javnih financ. ZJF je ureditev v smislu poenotenja finančnega poslovanja države v širšem pomenu.¹² Reforma javnih financ naj bi povečala učinkovitost in gospodarnost upravljanja javnofinančnih sredstev ter vzpostavila celovit pravni sistem upravljanja javnofinančnih sredstev za državo. Po vsebini so cilji in elementi reforme javnih financ povezani z odgovori na tri ključna vprašanja javne porabe: kdo (katere institucije) porablja(jo) proračunska sredstva, to so sredstva davkoplačevalcev (institucionalna klasifikacija), kaj se plačuje iz javnih sredstev ali kako (ekonomska klasifikacija) in zakaj se porabljajo javna sredstva (funkcionalna klasifikacija in programsko načrtovanje). Posamezne klasifikacije so pomembno orodje za uravnavanje javnih financ. Tako je ekonomska klasifikacija podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje ter načrtovanje prihodkov in odhodkov. Pove, kaj se plačuje iz državnega proračuna, in je osnova za nadzor nad viri. Taka ekonomska klasifikacija omogoča metodološko enotno, medsebojno

⁸ NRP – Načrt razvojnih programov je sestavni del državnega proračuna, kjer so javni izdatki prikazani v obliki konkretnih projektov, oziroma programov, njihova finančna konstrukcija pa je operativni prikaz načrtovanih proračunskih in drugih virov financiranja razvojnih projektov za prihodnja štiri leta (MF, Proračunski priročnik 2007–2008).

⁹ Proračunski memorandum je akt vlade, ki ga vlada predloži državnemu zboru skupaj s predlogom državnega proračuna. Z njim predstavi temeljne cilje in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike vlade in globalne okvire celotnih javnih financ za naslednji dve leti. (Proračunski memorandum 2006–2007, november 2005).

¹⁰ DRP – Izvajanje razvojne funkcije države prek koordinacije področnih politik in uporabe ustreznih finančnih instrumentov mora biti podrobneje razdelano v Državnem razvojnem programu (DRP).

¹¹ Cilji ZJF: vzpostavitev celovitega in konsistentnega pravnega sistema, ki ureja vse elemente upravljanja sredstev javnih financ za osebe javnega prava, uvrščene v »institucionalni sektor država«, učinkovito izvajanje makroekonomske politike, večletno proračunsko načrtovanje, večja preglednost prikaza proračuna na podlagi novih metodologij, ki omogoča mednarodne primerjave, vpeljava notranjega nadzora nad porabo proračunskih sredstev in povečanje pristojnosti ter s tem odgovornosti predstojnikov neposrednih uporabnikov proračuna (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 37).

¹² Država v širšem pomenu »institucionalni sektor država« zajema centralno in lokalno raven države in sklade socialnega zavarovanja.

primerljivo in transparentno izkazovanje javnofinančnih tokov za vse institucije javnega financiranja, ki sestavljajo globalno bilanco javnega financiranja.

Bilanca javnega financiranja v RS je sestavljena iz državnega proračuna, dveh skladov, obveznega socialnega zavarovanja (zdravstveno in pokojninsko) in več kot 170 občinskih proračunov. Po vrednosti sta sklada socialnega zavarovanja skupaj enaka državnemu proračunu in sta integrirana v bilanco celotnega javnega financiranja.

Struktura javnofinančnih prihodkov:

1. Davčni prihodki: DDV, dohodnina, davek od dobička, carine in druge dajatve
2. Prispevki za socialno varnost: zdravstvo ter pokojninsko in invalidsko zavarovanje
3. Nedavčni prihodki
4. Kapitalski prihodki

Struktura javnofinančnih odhodkov

1. Proračunska poraba države:
 - plače in različna izplačila
 - socialni transferji
 - subvencije in transferji gospodarstvu
 - kapitalske naložbe
 - drugo
2. Proračunska poraba občin:
 - plače
 - plačila storitev javnim službam
 - subvencije in transferji gospodarstvu
3. Odhodki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje
4. Odhodki za obvezno zdravstveno zavarovanje
5. Poraba sredstev iz naslova privatizacije

Poraba javnega sektorja je v letu 2005 skupaj s transferji znašala okoli $\frac{1}{2}$ bruto domačega proizvoda (43,7 %). Storitve in proizvodnja, ki jih ustvarja javni sektor, so ključni za standard ljudi, njihov življenjski slog ter dinamiko gospodarske dejavnosti in zaposlovanja. Transferji, ki potekajo prek nacionalnega sistema socialne skrbi in javnih storitev (kot je zdravstvo, šolstvo, javna infrastruktura), so osnovne komponente državne blaginje. Pri tem javna potrošnja ustvarja neposredne efekte: stopnja obdavčitve podjetij in posameznikov se spreminja odvisno od potreb financiranja, ki izhajajo iz predvidenega načrtovanega obsega javne potrošnje. Na potencialni obseg potrošnje in varčevanja prebivalstva vpliva oboje, planirani davki in planirano zadolževanje države (proračunski primanjkljaj).

Upoštevati je treba dejstva, da večji je delež javne potrošnje, manjši je delež potrošnje prebivalstva, investicij in izvoza pri kateri koli velikosti BDP, ki pomeni celotno vrednost vseh proizvodov in storitev, ki jih ustvari domače gospodarstvo v določenem obdobju (praviloma v enem letu). Sestavljajo ga potrošnja prebivalstva, tekoča poraba države, bruto

investicije v osnovna sredstva, izvoz minus uvoz blaga in storitev. BDP se lahko meri na tri načine: kot seštevek dodane vrednosti vseh panog in subjektov proizvodnje (metoda output); kot seštevek faktorskih dohodkov, ki jih ustvarjajo vsi faktorji proizvodnje v enem letu (metoda dohodka); kot seštevek vseh oblik potrošnje, ki jih omogoča letna vrednost ustvarjene proizvodnje (metoda potrošnje).

Sam obseg javnega sektorja se meri z deležem javne potrošnje v nominalnem bruto domačem proizvodu. Ta koeficient natančneje ponazarja relativno velikost javne potrošnje, kot če bi uporabili bruto nacionalni proizvod, ker ta vsebuje dohodke, ustvarjene tudi v tujem gospodarskem prostoru – ki torej ne izhajajo iz domačega proizvodnega potenciala in pogosto močno nihajo iz leta v leto. Vsa javna potrošnja se financira iz davkov, drugih pristojbin in socialnih prispevkov. Višja je povprečna davčna stopnja, večja je davčna obremenitev gospodarskih subjektov in manj ugodne so posledice na dinamiko rasti. Tem dejstvom je treba prisluhniti, zlasti ob sprejemanju gospodarskih reform, ki jih vlada RS načrtuje izvesti v tem in prihodnjih letih, kajti prav opustitev davkov na plače, naj bi razbremenilo gospodarstvo. Nižji davki prispevajo k višji nagnjenosti k varčevanju, večjim investicijam, trdemu delu in uvajanju inovacij. Davčna politika deluje na ekonomsko rast tudi neposredno – prek trga kapitala, trga delovne sile in trga produktov. Samo obdavčenje vpliva na obseg kapitala tako, da spodbuja ali pa slabi domače varčevanje, deluje na premik investicij in delovne sile iz enega sektorja v drugega. Če je obseg davkov in drugih prihodkov nezadosten za kritje planirane potrošnje javnega sektorja, prihaja do proračunskega primanjkljaja, ki pa mora ob prevzemu evra in ob vstopu v evropsko denarno unijo (EMU) biti v okviru Maastrichtskih kriterijev ¹³(do 60 % BDP dolga in do 3 % proračunski primanjkljaj).

2.1 PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE

Proračun, kot plansko-bilančni instrument zajema precejšen del narodnega dohodka v obliki prejemkov, ki jih potem troši za javne potrebe, tako da doseže njihovo optimalno zadovoljevanje. Da bi lahko proračun opravljal vse naloge, ki so mu zaupane kot instrumentu financiranja javnih izdatkov, sta finančna teorija in praksa določili načela, ki jih je treba upoštevati pri sestavljanju, sprejemanju in izvajanju. Tako so proračunska načela osnovna vodila, ki jih je treba upoštevati v vseh fazah proračunskega ciklusa.

Po načelu proračunske specializacije pristojni organi trošijo odobrena sredstva proračuna za določen namen, v določenem znesku in v okviru določenega časa. Načelo proračunske enotnosti zahteva prikaz vseh prejemkov in izdatkov v enem samem proračunu. S tem je omogočen nadzor nad celotno javno porabo. V tem okviru morajo biti proračunski izdatki med seboj primerljivi, omogočena pa mora biti tudi ocena njihove nujnosti. Za pripravo predloga proračuna mora imeti neposredni proračunski porabnik¹⁴ vzpostavljen sistem za

¹³ Maastrichtski kriteriji – njihovo izpolnjevanje pogojuje Sloveniji vstop v EMU.

¹⁴ Neposredni uporabniki so organi države oziroma občine in niso samostojne pravne osebe (ZJF, str. 79).

pripravo strokovnih podlag, s katerimi utemeljuje, vrednoti ter ocenjuje učinke in posledice planiranih dejavnosti.

»Državni proračun je glavni instrument, ki ga ima država na voljo pri izvajanju svoje politične, gospodarske in socialne strategije. Če je proračun skrbno pripravljen in učinkovito izveden, lahko pozitivno vpliva na kratkoročno in dolgoročno uspešnost države. Učinkovit postopek priprave proračuna izraža sposobnost države prilagajati se gospodarskim spremembam. Zato je skupna značilnost zadnjih reform upravljanja proračunskih izdatkov v razvitejših državah organiziranje mogočnega oddelka za pripravo in nadzor proračuna v okviru ministrstva za finance.« (Kopač, 1995, str. 28)

»Proračun je eden od ključnih orodij vsake države oziroma njenega parlamenta ter s tem tudi demokracije nasploh.« (Ferfila, 1999, str. 63)

Za izpolnitev funkcij proračuna so se razvila določena pravila, katerih namen je omogočiti nadzor. Označujejo se kot proračunska načela, ki jih imajo države določene v ustavi, drugače so določena v zakonih. Kot osnovna proračunska načela Škufca (2003, str. 33–34) navaja:

- načelo enotnosti (vsi prejemki in izdatki proračuna morajo biti vključeni v enem proračunu);
- načelo celovitega pokrivanja (vsi prejemki in izdatki se uporabljajo za pokrivanje vseh izdatkov);
- načelo specifičnosti (za vsako pravico porabe, določene s proračunom, je točno opredeljen njen namen);
- načelo letnosti (vsi prejemki in izdatki proračuna se nanašajo na obdobje 12 mesecev);
- načelo transparentnosti (zadeva pripravo in izvrševanje proračuna in zaključnega računa);
- načelo zdravega finančnega upravljanja (proračunska sredstva se uporabljajo z upoštevanjem varčnosti, učinkovitosti in uspešnosti).

Zaradi doseganja stabilnega in trajnega razvoja države ta ne sme pretirano nalagati dodatnih obveznih dajatev gospodarstvu in državljanom, da bi tako omogočila financiranje svoje čezmerne porabe.

Cilj operativne učinkovitosti je pospeševanje učinkovite porabe proračunskih sredstev pri izvajanju javnih programov oziroma spodbujanje smotrnosti poslovanja. (Turk, 1990 str. 288)
Splošno načelo smotrnosti (racionalnosti) poslovanja izpelje iz razmerja: izložek/vložek.

Glede na opredelitev vložka razlikujemo tri osnovna načela poslovanja, ki so izvedena iz splošnega načela smotrnosti (Turk, 1990, str. 289):

- načelo proizvodnosti (produktivnosti)
- načelo gospodarnosti (ekonomičnosti)
- načelo donosnosti (rentabilnosti)

Načela se med seboj razlikujejo po opredelitvi vložka v izhodiščnem razmerju, pri produktivnosti ga razumemo kot število delavcev ali iz njih izvedeni delovni čas, pri gospodarnosti ga razumemo kot porabljena sredstva ali iz njih izvedene stroške in odhodke, pri donosnosti ga razumemo kot vložena sredstva. Nekaj razlik je tudi v opredelitvi izloška. Pri produktivnosti in gospodarnosti gre za količino poslovnih učinkov (proizvodi, storitve), pri donosnosti pa se vložek opredeli izključno vrednostno (npr. dobiček). Navedena razmerja med izloški in vložki niso samo obrazložitev načel poslovanja, temveč tudi kazalniki za učinkovitost in uspešnost poslovanja. Če za kazalnik učinkovitosti vzamemo produktivnost, prikazano kot razmerje med količino poslovnih učinkov glede na število delavcev, potem je poslovanje tem bolj učinkovito, čim večjo količino poslovnih učinkov dosežemo na delavca v obračunskem obdobju. Podobno lahko ugotovljamo učinkovitost pri gospodarnosti, če je prikazana kot razmerje med količino poslovnih učinkov glede na stroške. V takem primeru je poslovanje tem bolj učinkovito, čim večjo količino poslovnih učinkov pridobimo na enoto stroška. (Turk,1990, str. 289–292)

2.1.1 Sestava proračuna

10. člen ZJF določa, da proračun sestavljajo:

- splošni del, ki zajema skupno bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja;
- posebni del, ki ga sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov (občinski organi, občinska uprava ter občinski skladi in agencije);
- načrt razvojnih programov (NRP).

Za proračunsko leto 2006 in 2007 je dopustni obseg določen s sprejetim razrezom proračunskih sredstev po področjih proračunske porabe, za leta vključno od 2008 naprej pa je dopusten obseg določen s sklepom Vlade.

V splošnem in posebnem delu proračuna se prikažejo:

- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za preteklo leto,
- ocena realizacije prejemkov in izdatkov za tekoče leto,
- načrt prejemkov in izdatkov za prihodnje leto.

Predlagatelj finančnega načrta (ministrstvo) pripravi obrazložitev za področje proračunske porabe in glavne programe, vsebino podprogramov in proračunskih postavk pa izpolnjujejo posamezni proračunski uporabniki. Struktura obrazložitve predloga finančnega načrta sledi zakonskim predpisom in navodilom, saj pri vseh programskih delih zahteva navedbo ciljev in indikatorjev, s katerimi se merijo zastavljeni cilji.

- PODROČJA PRORAČUNSKE PORABE:

Dolgoročni cilji področja državnega proračuna z navedbo ključnih ciljev proračunske porabe iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

- GLAVNI PROGRAM:

Dolgoročni cilji glavnega programa z navezavo na ključne cilje področja proračunske porabe.

Glavni letni izvedbeni cilji v proračunskem letu z indikatorji in planiranimi rezultati v tem letu na nivoju glavnega programa.

- PODPROGRAM:

Dolgoročni cilji podprograma z navezavo na ključne cilje glavnega programa.

Glavni letni izvedbeni cilji v proračunskem letu z indikatorji in planiranimi rezultati v tem letu na nivoju podprograma.

- PRORAČUNSKA POSTAVKA:

Obrazložitev dejavnosti v okviru proračunske postavke.

Obrazložitev specifičnih izhodišč (v povezavi s splošnimi iz osnutka proračunskega memoranduma) in kazalci na nivoju proračunske postavke, na katerih temeljijo izračuni predlogov pravic porabe.

Obrazložitev projektov v okviru proračunske postavke je obvezna, zlasti če so navedeni v načrtu razvojnih programov. Prav tako tudi navedba indikatorjev, na podlagi katerih se bo merila uspešnost postavljenih ciljev v posameznem proračunskem letu (skupaj s predvidenimi vrednostmi pri kvantitativnih indikatorjih). Če obstajajo, se lahko predložijo tudi primerjave z rezultati v preteklih letih, s čimer se pridobi informacija za ocenjevanje uspešnosti posameznega programa.

2.1.2 Odhodki proračuna po funkcionalni klasifikaciji

Poznavanje funkcionalne klasifikacije je zanimivo, ker funkcionalna klasifikacija predstavlja mednarodno primerljivo namensko razčlenitev odhodkov države po posameznih funkcionalnih namenih porabe in da bo na ta način možno videti, kje in na katerih področjih se država s svojimi ukrepi in finančnimi sredstvi nahaja ter kje bi glede na mednarodne primerjave morala biti. Gre za vprašanje »kakšna je funkcija države in kaj naj država financira«. Ta klasifikacija je izraz politično ekonomske filozofije posamezne države.

Funkcionalna klasifikacija javnofinančnih odhodkov je razčlenjena v treh ravneh funkcionalnih namenov porabe (Cvikl, Zemljič, 2000, str. 26–28):

- področja funkcionalne dejavnosti (področja od 01 do 10),
- skupine funkcionalnih dejavnosti (skupaj 69 skupin),
- podskupine funkcionalnih dejavnosti (111 skupin).

Tabela 1: Globalna bilanca prihodkov in odhodkov državnega proračuna RS

v mio SIT	Skupaj prihodki	Skupaj odhodki	Proračunski presežek (primanjkljaj)	Primarni presežek (primanjkljaj)	Tekoči presežek (primanjkljaj)
	I.	II.	III. = I. – II.	III/1.	III/2.
2000	990.987	1.028.945	-37.957	16.083	55.944
2001	1.144.579	1.194.151	-49.572	16.106	51.809
2002	1.173.121	1.311.748	-138.627	-63.438	-44.473
2003	1.392.687	1.461.158	-68.471	8.758	51.382
2004	1.515.288	1.595.689	-80.401	-322	51.825
2005 (I-VIII)	1.049.230	1.126.880	-77.650	-12.689	-8.318

Vir: Poročilo Ministrstva za finance – spletna stran, 2005.

2.1.3 Nadzor proračuna

Organ za nadzor državnega proračuna je Ministrstvo za finance, ki izvaja tri funkcije, in sicer inšpiciranje porabe proračunskih sredstev in naknadno računovodsko–finančno revizijo ter revizijo učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti skupnih projektov različnih neposrednih uporabnikov državnega proračuna. Ministrstvo prav tako pripravlja skupne usmeritve za izvajanje notranje revizije pri neposrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Ministrstvo, pristojno za finance, ima pri nadziranju naslednje pristojnosti (ZJF, člen 101):

1. opravlja inšpiciranje porabe proračunskih sredstev;
2. opravlja naknadno računovodsko-finančno revizijo ter revizijo učinkovitosti, gospodarnosti in uspešnosti skupnih projektov različnih neposrednih uporabnikov državnega proračuna;
3. pripravlja skupne usmeritve za izvajanje notranje revizije pri neposrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov.

3 PROMETNA POLITIKA

Magistrsko delo poleg investicij v cestno infrastrukturo daje velik poudarek enemu izmed najpomembnejših dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja na področju prometa in prometne infrastrukture, to je Resoluciji o prometni politiki RS (RePPRS, Uradni list RS, št. 58/2006), ki je krovni dokument Ministrstva za promet. Prometna politika je dokument, ki vključuje elemente in ukrepe ekonomskega, okoljskega in družbenega trajnostnega razvoja in je namenjena ureditvi in izboljšanju stanja na področju prometa v RS. Njen namen je ob ustrezni prometni ureditvi v državi zmanjšati negativne vplive prometa na okolje in na državljane. Njen cilj je zagotoviti strokovno utemeljeno uporabo različnih prometnih podsistemov in s tem reševati prometne potrebe tako, da bodo zagotovljeni interesi in potrebe sedanjih in prihodnjih generacij. Razvit prometni sistem v posamezni državi je pomemben dejavnik, ki omogoča razvoj gospodarstva in primerno mobilnost ljudi. Razvoj prometnega sistema in interoperabilnost¹⁵ med različnimi sistemi transporta je predpogoj za konkurenčnost gospodarstva in dvig produktivnosti. Navedla bom osnovne usmeritve prometne politike iz sprejete Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije v povezavi s cilji Strategije razvoja Slovenije (SRS)¹⁶ in Lizbonske strategije. Lizbonska strategija si je kot osrednji cilj razvoja Evropske unije do leta 2010 postavila povečanje konkurenčnosti gospodarstva ter razvoj znanosti in tehnologije. Ta dva cilja sta vključena tudi v strateški dokument gospodarskega razvoja Republike Slovenije in naj bi prispevala tudi k blaginji prebivalstva Slovenije.

Prometna politika je krovni dokument Ministrstva za promet in strateški cilji ministrstva so usmerjeni v prizadevanje za večjo mobilnost prebivalstva in oskrbo gospodarstva, hkrati pa v celovito zlitje nacionalnih prometnih tokov z evropskimi transportnimi povezavami. Da se bo lahko prometna politika konkretizirala, mora resorno ministrstvo pripraviti ustrezno zakonodajo ter resolucije o nacionalnih programih razvoja prometne infrastrukture na področju državnih cest, železnic, pomorstva in letalstva ter varnosti cestnega prometa.

Prometno politiko države predstavljajo ukrepi, ki jih sprejemajo družbeni in ekonomski subjekti zaradi optimalnega razvoja prometnega sistema. V Republiki Sloveniji, žal kar nekaj časa nismo uspeli sprejeti tega strateškega dokumenta. Doseči je bilo treba soglasje z vsemi akterji nacionalnega gospodarstva v ključnih usmeritvah slovenske prometne politike. In tu menim, da je eden izmed razlogov, da tega dokumenta tako dolgo nismo uspeli sprejeti.

¹⁵ Interoperabilnost je zmožnost sistema ali izdelka, da sodeluje z drugimi sistemi ali izdelki brez posebnega truda uporabnika storitve oziroma kupca.

¹⁶ SRS je krovna nacionalna razvojna strategija, ki izhaja iz načel trajnostnega razvoja in integracije razvojnih politik in opredeljuje ključne gospodarske razvojne cilje z vidika države. Vlada RS ga je sprejela 23. junija 2005.

Štirje temeljni cilji razvoja Slovenije so:

- Gospodarski razvojni cilj je v desetih letih preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU (merjeno z BDP na prebivalca v pariteti kupne moči) in povečati zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije.
- Družbeni razvojni cilj je izboljšanje kakovosti življenja in blaginje vseh posameznic in posameznikov, merjene s kazalniki človekovega razvoja, socialnih tveganj in družbene povezanosti.
- Medgeneracijski in sonaravni razvojni cilj je uveljavljanje načela trajnosti kot temeljnega kakovostnega merila na vseh področjih razvoja, vključno s ciljem trajnostnega obnavljanja prebivalstva.
- Razvojni cilj Slovenije v mednarodnem okolju je, da bo s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in angažiranim delovanjem v mednarodni skupnosti postala v svetu prepoznavna in ugledna država.

Promet je eden ključnih dejavnikov za razvoj konkurenčnih gospodarstev, toda, gledano z vidika transportnih subjektov (prevoznikov, uporabnikov, družbe in zaposlenih), se pričakovanja razlikujejo in velikokrat so si celo nasprotujoča, vendar se ta neskladja ne bi smela razreševati z izgradnjo nove infrastrukture ali odpiranjem trgov. Prav v ta namen je potrebna preudarna in dolgoročno načrtovana prometna politika.

Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (Intermodalnost: čas za sinergijo), opredeljuje izhodišča, cilje, ukrepe za doseganje ciljev in ključne nosilce prometne politike. Za izvedbo tega dokumenta bo vlada morala pripraviti izvedbene dokumente, v katerih bo morala določiti merljive cilje, finančna sredstva za njihovo doseganje, pristojnosti in odgovornosti, izvajalce dejavnosti in finančno časovno perspektivo. V nadaljevanju sem povzela osnovne usmeritve in planirane dejavnosti Prometne politike iz Resolucije o prometni politiki (gradivo, Državni zbor RS, 03.05.2006).

3.1 PREDSTAVITEV PROMETNE POLITIKE

Osnovne usmeritve prometne politike so naslednje:

- zagotavljanje pogojev zadovoljive mobilnosti prebivalcev;
- zagotavljanje pogojev zadovoljive oskrbe slovenskega gospodarstva;
- največja možna stopnja varovanja okolja;
- racionalna uporaba prometne infrastrukture;
- učinkovita raba sredstev javnih financ;
- visoka stopnja varnosti in učinkovitosti prometnega sistema;
- maksimalno možno zaposlovanje v prometnem sektorju in posledično v celotnem gospodarstvu ter zviševanje dodane vrednosti v prometnem sektorju (Povzeto po Resoluciji o prometni politiki Slovenije, Uradni list RS, št. 58/2006).

Z uresničevanjem prometne politike se predpostavlja zagotovitev racionalnejše uporabe obstoječe infrastrukture, ob upoštevanju sodobne tehnike in tehnologije za zagotavljanje njene pretočnosti: šele nato se bo glede na zaznana ozka grla zgradila nova infrastruktura. V prihodnjem obdobju se načrtuje dokončanje manjkajočih prometnih povezav, predvsem avtocestnega križa, in drugih povezav v cestnem in železniškem prometu. S tem bodo odpravila ozka grla in zmanjšali zastoje, povečala se bo potovalna hitrost, kar bo močno vplivalo na izboljšanje okolja na prometno obremenjenih odsekih. Prav tako bo na ta način povečana varnost v vseh vejah prometa in izpolnjeni bodo standardi EU, ki se nanašajo na varnost v različnih prometnih panogah (Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje prometa 2004–2006). Pri tem je prihodnost, v kateri naj bi se realizirali želeni cilji prometne politike, odvisna od finančnih virov na področju izgradnje cestne infrastrukture, ki pa jih je še treba zagotoviti v okviru strateškega načrtovanja izvajalca NPIA¹⁷.

¹⁷ NPIA – Nacionalni program izgradnje avtocest v RS (Uradni list RS, št. 13/96 in 41/98).

Gradnja in vzdrževanje avtocest poteka namreč po Nacionalnem programu izgradnje avtocest in je v pristojnosti javnega podjetja Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, ki mora ob čim manjših stroških v okviru razpoložljivih sredstev čim prej zgraditi v Nacionalnem programu gradnje avtocest določeno avtocestno omrežje. Meseca januarja leta 2006 je bil izdelan elaborat Družbenoekonomska upravičenost gradnje avtocest v RS ter gibanje cen in primerjava s podobnimi projekti v tujini. Analiza je zajela 40 projektov, katerih skupna investicijska vrednost znaša 780 mrd SIT (cene december 2002) oz. 3,4 mrd EUR. Seštevek neto sedanjih vrednosti obravnavanih projektov je visoko pozitiven, kar pomeni, da pričakovani učinki družbenoekonomskega več kot pokrivajo investicijske stroške projekta. Vzroke za odstopanja pri stroških gradnje glede na NPJA je pokazala objavljena Resolucija o nacionalnem programu AC v RS (Uradni list RS, št. 50/04), kjer le 6,91 % povečanja stroškov gradnje odpade na račun cen. Nesporno je daleč največji vpliv na strošek gradnje avtocest vpliv morfologije (oblike zemljišča), geologije (kakovosti zemljišča), naseljenosti in zahtev prebivalcev. Zato lahko postavimo trditev, da je vidni imenovalec za oceno stroškov gradnje avtocest v odvisnosti: kje in kakšna avtocesta se zasnove in zgradi. (Skulj; Trendi stroškov graditve avtocest v Sloveniji, PROCTOR, d.o.o., 2006).

Velik pomen ima tudi železniški sistem, vendar pa je v zadnjih treh prikazanih letih opazno rahlo upadanje investicij v železniško infrastrukturo. Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture, ki ga je leta 1995 sprejel slovenski parlament je realiziran le okrog 25-odstotno. Zaradi tega stanja bo težko doseči konkurenčne prevozne storitve in cilj prometne politike povečevati delež železniškega transporta .

Državno cestno omrežje, tudi avtoceste in hitre ceste, obsega 6209 km cest: 335 km 4-pasovnih avtocest in hitrih cest (5,4 %), 86 km 2-pasovnih hitrih cest (1,4 %), 997 km glavnih cest (16,5 %) in 4716 km (77,2 %) regionalnih cest. Poleg tega je v RS približno 32.000 km občinskih cest (DRP 2007–2013, Ministrstvo za promet, Ljubljana, december 2005).

Načrtovanje in upravljanje posameznih podsistemov – cestnega, železniškega, pomorskega, letalskega in logističnih sistemov – bo treba razvijati skupno ter jih povezati v celovito prometno politiko, usklajeno s prostorskim razvojem naselij, razvojem gospodarskih in drugih dejavnosti, prostorskim povezovanjem slovenskega omrežja z evropskimi prometnimi sistemi z upoštevanjem meril varstva okolja.

Zaradi negativnih posledic obremenjevanja slovenskega prostora zaradi tranzitnega prometa, ki se bo v prihodnje še povečeval, je treba izkoristiti tudi pozitivne spodbude za učinkovitejšo organizacijo prometnega omrežja države in razvoj dopolnilnih dejavnosti. Celostno obravnavanje prometnih dejavnosti mora zajeti tudi problematiko prometa v mestih, kjer povečevanje števila osebnih in drugih vozil že povzroča izrazite motnje in prostorsko okoljske obremenitve. Pri osebnem prevozu je treba čim bolj preusmerjati motoriziran osebni promet na energetske, prostorsko in okoljsko varčnejši in varnejši javni prevoz. Prevoz tovora je treba preusmerjati na železnice. Z usklajenimi ukrepi na področju prevoznih storitev bo mogoče zagotoviti učinkovit, zanesljiv, varen in cenovno ugoden prevoz potnikov in blaga.

V nadaljevanju bom izpostavila ocene obstoječega stanja na področju prometne infrastrukture, ki kažejo, *da se bodo optimistično zastavljeni cilji težko uresničili v kratkoročnem obdobju*; tako na področju prometne infrastrukture, prometno – železniške infrastrukture, prometno – cestne infrastrukture, prometno – pristaniške in prometno – letališke infrastrukture.

3.2 PROMETNA INFRASTRUKTURA

Prometna politika po posameznih področjih poudarja nujnost skladnejšega razvoja prometnega sektorja v Republiki Sloveniji, ki bo omogočal enakopravno vključevanje našega prometnega gospodarstva na evropski trg prometnih storitev.

Izvajanje te prometne politike vključujejo ključni dokumenti dolgoročnega razvoja RS, njeno izvajanje bo zagotovljeno le z učinkovito povezavo izvajanja Strategije razvoja Slovenije; SRS opredeljuje smernice gospodarskega razvoja z državnim razvojni programi (DRP), ki so izvedbena komponenta SRS. Pričakuje se, da bo Prometna politika z ustreznimi ukrepi v prometnih podsistemih (železniški tovorni promet, cestni tovorni promet, zračni tovorni promet, vodni tovorni promet) omogočila učinkovito oskrbo gospodarstva in s tem pripomogla k povečanju blaginjo prebivalcev.

Razpršenost poselitve in proizvodnih zmogljivosti odločilno vpliva na povzročanje prometnih tokov, na njihov potek in posledično na skupne transportne stroške. V sedanjem stanju je zelo težko, na trenutke tudi nemogoče, zasnovati učinkovit sistem javnega potniškega prometa in tudi tovornega prometa, ki bi vsaj v zaključni fazi ne temeljil skoraj izključno na individualnem cestnem transportu.

3.2.1 Prometna – železniška infrastruktura

Na področju razvoja železniške infrastrukture je Slovenija v obdobju po osamosvojitvi uspela zgraditi le neposredno železniško povezavo z Madžarsko. Na drugih delih železniške infrastrukture se je večinoma ohranjalo obstoječe stanje in prevoznost. Smer sever–jug se le počasi oživlja. Slovenija je izpeljala le formalno ločitev železnice na pooblaščenega upravljavca infrastrukture od prevoznika potnikov in prevoznika blaga v železniškem prometu, ki pa nikoli v resnici organizacijsko in pravno ni zaživela. To je pripeljalo do slabe motiviranosti izvajalcev storitev za konkurenčnejši nastop na trgu. Nezadostno vzdrževanje in počasno posodabljanje železniške infrastrukture, ob povečani obremenitvi prog zaradi povečevanja transportnega prometa, se izraža v omejitvah hitrosti in osnih obremenitev, kar negativno vpliva na kakovost prevoznih storitev (časovni zaostanki). *Tako se posamezni tovari že usmerjajo na obvozne poti mimo Slovenije.*

3.2.2 *Prometno – cestna infrastruktura*

Na področju razvoja državnih cest je država v zadnjem desetletju dajala prednost predvsem dograjevanju avtocest na vseevropskem cestnem omrežju in hitrih cest. Skladno z dosedanjimi usmeritvijo in nacionalnim programom gradnje avtocest bo leta 2008 dograjena avtocesta na X., leta 2010 pa tudi na celotnem V. koridorju. Preostalo obstoječe omrežje državnih cest se je predvsem le vzdrževalo in ohranjalo; večinoma so se odpravljala ozka grla s ciljem povečati propustnost in varnost prometa.

Opisani razvoj državne cestne infrastrukture je omogočil pospešen razvoj območij ob avtocestnem križu, medtem ko se navezanost in dostopnost drugih območij na avtocestni sistem v tem obdobju ni izboljšala. *Splošno stanje obstoječega omrežja državnih cest, kategorij glavnih in regionalnih cest, se je v tem obdobju celo poslabšalo; trenutne razmere namreč kažejo, da je 42 % omrežja teh cest v slabem oziroma zelo slabem stanju.* Opisano stanje je omejitveni dejavnik skladnega regionalnega razvoja območij Slovenije, ki ne ležijo ob avtocestnem križu. *Območja zaradi slabe dostopnosti in s tem višjih transportnih stroškov postajajo lokacijsko nekonkurenčna, čeprav imajo druge, za razvoj potrebne dejavnike (cenejša zemljišča, usposobljeno delovno silo).*

3.2.3 *Prometna – pristaniška infrastruktura*

Pristaniški pretovor po osamosvojitvi Slovenije narašča; od leta 2000 do leta 2004 se beleži v povprečju 5-odstotna letna rast ladijskega pretovora, kar pomeni povprečno rast, ki je večja od pol milijona ton na leto. *Obstoječe pristaniške kapacitete ne omogočajo zmogljivosti, ki jih naraščajoči pomorski promet terja v Severnem Jadranu.* Prav tako niso izpeljane ustrezne navezave na cestno in železniško infrastrukturo ter s tem z evropsko transportno infrastrukturo in čimprejšnja izgradnja drugega železniškega tira Divača–Koper.

3.2.4 *Prometna – letališka infrastruktura*

Slovenija je povezana z okoli 20 evropskimi letališči, kar je le desetina od okoli 200 potencialno zanimivih. Vse večja je tudi konkurenca med letališči in prevozniki, kar dviguje kakovost ponudbe (trenutno opravlja edini slovenski letalski prevoznik več kot 80 % letalskega potniškega prometa v Sloveniji). *V zračne prometne tokove je treba v večji meri vključiti letališče Maribor.*

3.2.5 *Promet – žičnice*

Žičniški promet se v Republiki Sloveniji izvaja z več kot 280 žičnicami, od tega je 6 odstavnih žičnic, 46 sedežev in 230 vlečnic. S temi zmogljivostmi upravlja 47 operaterjev, ki so organizirani pri Gospodarski zbornici Slovenije. V povprečju slovenski žičniški prometni sistem prepelje prek 13 milijonov potnikov na leto.

3.3 PROMETNA VARNOST

Varnost prometa je ena od temeljnih kakovosti prometnega sistema. V Sloveniji se kljub porastu motorizacije v zadnjih dveh letih, prometna varnost na slovenskih cestah postopoma izboljšuje. Bela knjiga Evropska prometna politika do 2010: čas odločitev posebej opozarja na sprejemanje ukrepov in izboljšanje pogojev za povečanje prometne varnosti v vseh prometnih vejah.

3.3.1 Varnost na področju železniškega prometa

Varnost na področju železniškega prometa se je v zadnjem desetletju, tako po številu izrednih dogodkov in motenj kot po višini povzročene škode, stalno izboljševala. Žal pa to ne velja za izredne dogodke na nivojskih prehodih ceste z železnico ali za hojo ob progi. Ti so posledica razmeroma nizke prometne kulture udeležencev v prometu in razmeroma skromnih vlaganj v zavarovanje ali odpravljanje nivojskih prehodov. V Sloveniji imamo 972 nivojskih prehodov, od tega jih je 652 označenih le s cestnoprometnimi znaki. Varnosti železniškega prometa bo treba tudi v prihodnje posvečati pozornost z večjimi naložbami v tehnično zavarovanje prometa, modernizacijo vozil in harmonizacijo našega prometnega sistema z evropskim.

3.3.2 Varnost na področju cestnega prometa

Kljub povečevanju obsega prometa dela na cestah, ki zahteva največji krvni davek, se je prometna varnost v zadnjem desetletju v povprečju izboljševala, še zlasti glede na število nesreč s smrtnim izidom. Med ključnimi razlogi za izboljševanje prometne varnosti na cestah so zaradi pospešene gradnje avtocestnega omrežja, izboljšanja voznega parka, izobraževanja in ozaveščanja voznikov ter tudi poostren nadzor nad kršitvami prometnih predpisov.

3.3.3 Varnost na področju zračnega prometa

Za varnost v zračnem prometu je treba še naprej zagotavljati stalno strokovno usposabljanje in z doslednim upravno-strokovnim nadzorom, skladno z našo in evropsko zakonodajo. V tem smislu je treba izboljšati delovanje pristojnega državnega organa za civilno letalstvo in vključiti inšpekcijsko dejavnost s področja letalstva. Za vsako področje dejavnosti na letalskem področju (zračni prevoz, navigacijske službe zračnega prometa, vzdrževanje, proizvodnja itd.) je treba določiti cilje vrednosti sprejemljivih stopenj tveganja, ki bodo mednarodno primerljive, ter sprejeti z njimi povezane ukrepe za zagotavljanje potrebne stopnje varnosti, rednosti in nemotenosti zračnega prometa.

3.3.4 *Varnost na področju morskega prometa*

Prevoz po morju je glede na količino prevoženega tovora ena najbolj varnih oblik transporta. Slovenija bo ohranjala visoko stopnjo varnosti v pomorskem prometu z ukrepi organiziranja dejavnosti v službah, ki skrbijo za varnost pomorskega prometa, izvajanjem stalnega izobraževanja pomorščakov ter vseh tistih, ki so udeleženci v morskem prometu in organiziranjem dejavnosti obveščanja.

3.4 *VIZIJA MOBILNOSTI PREBIVALSTVA*

Vizija razvoja mobilnosti v RS se opira predvsem na rešitve, ki so povezane z javnim potniškim prometom in nemotornimi vozili. Ukrepi za izvajanje se delijo na zagotavljanje pogojev mobilnosti v okviru lokalne skupnosti – regije in njeno notranjo povezljivost; na zagotavljanje pogojev mobilnosti med regijami v okviru države ter na zagotavljanju pogojev mobilnosti med regijami v meddržavnem prometu. Glavnim nosilcem javnega potniškega prometa, avtobusnim in železniškim prevoznikom, določata pogoje izvajanja storitev dva različna (neusklajena) zakona, zato je nujno treba sprejeti zakon, ki bo urejal integriran sistem javnega potniškega prometa, ter določil rešitve o načinu integracije storitev javnega prevoza potnikov, postajališč in prestopnih točk (intermodalni terminali). Zakon bi moral kot obveznost opredeliti uvedbo usklajenega voznega reda, enotnega tarifnega sistema in enotnega informacijskega sistema za vse nosilce javnih prevoznih storitev. Prav tako bi bilo treba poseben poudarek nameniti zunanji dostopnosti javnega potniškega prometa s peš hojo in nemotoriziranimi prevoznimi načini, kot so kolo, vozički in drugi, in tudi z osebnimi prevoznimi sredstvi, za katera je treba na prestopnih točkah zagotoviti ustrezno število parkirnih mest. Določiti je treba vsebino posamezne storitve javnega potniškega prometa ter državne, pokrajinske in lokalne organe, ki so pristojni za zagotavljanje javnih dobrin s področja javnega potniškega prometa. Z uvedbo enotnega tarifnega sistema in enotne vozovnice je treba doseči poenostavitev uporabe javnega prevoza potnikov z vidika nakupa vozovnice, z ustreznim financiranjem pa tudi cenovno dostopnost storitev javnega potniškega prometa vsem prebivalcem Slovenije.

Glede na predvideno rast povpraševanja potnikov po letalskih prevozih se pričakuje porast potniškega prometa na obeh slovenskih javnih letališčih. Omogočena je vzpostavitev konkurence na področju zračnega potniškega prometa z nizkocenovnimi tujimi letalskimi prevozniki in zemeljske oskrbe letalskih prevoznikov (pristojbine). Letalski potniški promet je v nenehnem porastu; z odpiranjem Slovenije v širši evropski prostor in ob čedalje večji konkurenci letalskih prevoznikov znotraj Unije pa lahko pričakujemo nadaljevanje tega trenda in padec cen zračnih prevozov, kar bo dodatno pripomoglo k večjemu številu potnikov.

Z opredelitvijo regionalnih središč in njihovega gravitacijskega zaledja kot nosilcev skladnejšega regionalnega razvoja se morajo med državo in lokalnimi oblastmi razmejiti pristojnosti, pogoje in merila za zagotavljanje mobilnosti prebivalstva. V regionalnih središčih

se bo spodbujal razvoj intermodalnih potniških terminov, kjer se bodo srečevali različni sistemi javnega potniškega prometa in osebna transportna sredstva. Ob vhodih v večja urbana središča bo treba urediti parkirišča v bližini železniških in avtobusnih postaj.

Pri načrtovanju in konstruiranju prevoznih sredstev in spremljajoče infrastrukture je treba upoštevati tudi različne potrebe posameznikov (invalidov, starejših oseb, mater z otroki, nosečnic), ki morajo imeti enakovredne možnosti uporabe prevoznih sredstev. Potrebna vzgoja potnikov za ustvarjanje potniškega prometa na intermodalni način (na primer: kolo–avto–taksi–ladja–avtobus–vlak–letalo). Pri razvoju pomorskega potniškega prometa je treba poskrbeti tudi za ustrezna potniška pristanišča.

Naloga ministrstva kot predlagatelja ustreznih zakonskih in drugih pravnih podlag, ki izhajajo iz konkretizacije prometne politike, je tudi vzpostaviti model za zbiranje podatkov o prometnih tokovih v vseh transportnih sistemih, da bo omogočena kakovostnejša primerjava potniških prevozov med različnimi prometnimi sistemi, ter za načrtovanje prometnih poti, ki imajo pri mobilnosti in razvoju regije odločujoč vpliv. Prav nepokritost posameznih območij z ustreznimi prometnimi potmi in prevozi onemogoča skladen gospodarski in socialni razvoj.

3.5 VIZIJA OSKRBE GOSPODARSTVA

Temeljna usmeritev vizije oskrbe gospodarstva izhaja iz Strategije razvoja Slovenije v sledenju dveh glavnih ciljev:

- zmanjšanje gospodarskega zaostanka Slovenije glede na povprečje EU in
- zmanjšanje razlik v gospodarski razvitosti med regijami Republike Slovenije.

Vloga nosilcev politike je zagotavljanje enakopravnih pogojev dostopa na slovenski transportni trg in zagotavljanje enakopravnih pogojev gospodarjenja vsem udeležencem transportnega trga. Z ukrepi prometne politike naj se zagotovi ustrezna razporeditev prometnih tokov po posameznih prometnih podsistemih.

V nadaljevanju povzemam »Vizijo prometne politike« v 15 točkah, kot jih tudi navaja Resolucija o Prometni politiki. Vizija¹⁸ nam daje dolgoročno predstavo prometnih tokov po posameznih podsistemih v prihodnosti:

1. Spremenjene razmere na trgu, velika ponudba različnih izdelkov s krajšimi življenjskimi cikli, zadovoljevanje želja in potreb kupca, koncept proizvodnje brez zalog itd. zahteva od dobaviteljev oskrbo manjših količin materiala v krajših časovnih intervalih. Razvoj informacijskih tehnologij (IT) s svojo dvojno vlogo omogoča vse učinkovitejše krmiljenje prometnih tokov in predvsem njihovo strukturiranje v intermodalni način; po drugi strani pa IT pospešuje proces globalizacije tako, da pospešuje pretok informacij, blaga, kapitala in mobilnost prebivalstva.

¹⁸ Vizija je sposobnost predstavljati si drugačno, boljše stanje in poti za njeno doseganje (Pučko, Management, DIDAKTA, Radovljica, 1994, str. 527).

2. Za učinkovito spremljanje in usmerjanje blagovnih tokov je treba vzpostaviti model zbiranja podatkov o prometnih tokovih v vseh transportnih sistemih.

3. Zaradi boljše organizacije, tehnologije, tehnike in večje prilagodljivosti cestni transport bistveno lažje zadovolji potrebe trga in je zato prevzel večji delež prevozov. Tudi na področju železniškega tovornega prometa je opazen pozitiven trend, a ne v taki meri kot na cestnem. Železnice imajo po Sloveniji terminale kombiniranega transporta oz. razkladalno-nakladalne ali prekladalne postaje, ki omogočajo različne tehnologije in bi jih lahko ponudile v okviru intermodalnega transporta.

4. Z vidika cestnega transporta bodo največje pridobitve pri oskrbi gospodarstva vidne pri odpravljanju ozkih grl, ki bodo rezultat dograditve avtocestnega omrežja in njegove povezave na vseevropske transportne koridorje.

5. Pomorsko izhodišče Slovenije je ključno za razvoj celotnega transportnega sistema. Z razvojem pristanišča in zaledne transportne infrastrukture (avtoceste, železnice) bodo na naš transportni sistem prihajali dodatni tovari, ki bodo povečali njegovo izkoriščenost in s tem tudi ekonomičnost. Povečanje pristaniških storitev v koprskem pristanišču je povezano tudi z ustrezno kopensko transportno infrastrukturo za povezavo z zaledjem, cestno, predvsem pa železniško.

6. Zaradi sprememb v postindustrijski družbi, kot sta selitev proizvodnje v države s cenejšo delovno silo in vključevanje slovenskega gospodarstva v procese globalizacije in svetovno gospodarstvo, se je povečal letalski tovorni promet. Za razvoj letalskega tovornega prometa je nujen razvoj logističnih in poslovnih con v sklopu slovenskih javnih letališč.

7. Uporabniki prevoznih storitev pri iskanju optimalnih oskrbnih verig ne iščejo samo prevoza z enim prevoznim sredstvom, temveč globalne logistične optimume. V okviru teh danes tovor prehaja iz enega na drug transportni sistem, glede na optimalne poti, časovno in tudi stroškovno. Slovenija bo posebno podporo namenjala razvoju novih tehnologij, ki bodo omogočale različne oblike intermodalnega transporta, zunanjo logistiko ali globalno optimiranje oskrbnih verig ter zmanjševanju škodljivih učinkov prometa in okolja.

8. Poleg oskrbe nacionalnega gospodarstva ima Slovenija velike možnosti za razvoj storitvene dejavnosti (predvsem na področju prometa in spremljajočih logističnih storitev) tudi za oskrbo vseevropskega gospodarstva. Te možnosti izvirajo iz geografske lege, saj se kot država na zunanji meji Unije, v kateri se križajo smeri omrežja TEN in pomorske avtoceste, pojavlja kot vstopno-izstopna točka v smeri Srednje in Jugovzhodne Evrope. Zato potrebujemo tovorni promet, ki bo temeljil na logistično celovitih rešitvah – na primer na menedžmentu oskrbnih verig, globalnem načrtovanju zunanje logistike ter uporabi informacijske tehnologije za spremljanje in krmiljenje blagovnih tokov.

9. Sistem zaračunavanja uporabnin infrastrukture mora sloneti na tržni osnovi. Usklajena fiskalna politika, politika zaračunavanja uporabnin za uporabo prometne infrastrukture ob upoštevanju mejnih družbenih stroškov, povzročenih z izvajanjem prometne dejavnosti, lahko zagotovijo skladnejšo obremenitev posameznih prometnih infrastruktur in skladnejši razvoj prometne dejavnosti v Sloveniji.

10. Z ohranjanjem obstoječega stanja, torej brez v nadaljevanju navedenih ukrepov, bomo v bližnji prihodnosti soočeni s preobremenjenim cestnim sistemom (zastoji v prometu, onesnaževanje okolja, zmanjšanje varnosti v prometu itd.). To stanje bo treba reševati na različnih ravneh:

- plačevanje uporabnine glede na mejne družbene stroške bo povzročilo časovno prerazporeditev prometnih tokov, s čimer bo cestna infrastruktura bolje izkoriščena (večja bo efektivna kapaciteta), prometni zastoji bodo posledično manjši;
- gradnja dodatnih prometnih površin, predvsem tistih, ki odpravljajo kritična mesta (tako imenovana »ozka grla«);
- plačevanje uporabnine glede na mejne družbene stroške bo spodbudilo razvoj celovitih logističnih storitev, ki bodo v večji meri uporabljale železniški transportni sistem; s tem se bodo določeni transportni tokovi preusmerili na vzporedne transportne sisteme (železnico), kjer trenutno še obstajajo presežne kapacitete.

11. Razvejanost slovenskega prometnega omrežja in geografske značilnosti naše države narekujejo potrebo po oblikovanju regijskih intermodalnih centrov.

12. V Beli knjigi Unije (Evropska prometna politika za 2010: čas za odločitev) so omenjeni:

- liberalizacija železniškega trga v Uniji (vlakovnega osebja, mednarodnega potniškega prometa, železniškega tovornega prometa);
- kabotaža v železniškem tovornem prometu;
- interoperabilnost;
- ukrepi za zaščito kakovosti železniških storitev in pravic uporabnikov;
- poenotenje varnostnih in ekoloških meril.

13. Koprsko pristanišče je stičišče pomorskih in kopenskih prometnih poti in eno od vstopno-izstopnih pristanišč za države Srednje Evrope. Geografska lega koprskega pristanišča ob dveh pomembnih smereh transevropskega omrežja (TEN) in jadransko-jonski pomorski poti omogoča koncentracijo mednarodnih trgovinskih tokov, zato je ta ena od njegovih temeljnih konkurenčnih prednosti.

14. Država bo spodbujala raziskave in razvoj v prometnem sektorju – tako v gospodarstvu kot v izobraževanju – s tem bo krepila obseg in moč prometnega sektorja, na ta način pa omogočila povečanje zaposlovanja.

3.6 CILJI PROMETNE POLITIKE

3.6.1 Splošni cilji

1. doseganje družbenega optimuma v delu, ki se nanaša na prometni sektor
2. povečanje prometne varnosti in varovanja
3. učinkovita poraba energije in čisto okolje
4. povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega, cestnega in železniškega prometa
5. usklajeno delovanje celotnega transportnega sistema
6. vzpostavljanje arhitekture inteligentnih transportnih sistemov z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti, usmeritev in interesov
7. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture za kopenski in tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja
8. zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v tovornem in potniškem prometu
9. optimalno izkoriščanje razpoložljivih virov
10. vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva
11. prodaja državnih lastniških deležev in deregulacija povesod, kjer lahko zasebni ponudniki z načelom tržnega gospodarstva zagotovijo konkurenčnejšo in kakovostnejšo storitev, pri čemer se stopnja varnosti ne sme znižati
12. natančno usmerjanje fiskalnih ukrepov za zagotavljanje tistih storitev, ki jih z načeli tržnega gospodarjenja ni mogoče zagotoviti samih po sebi

Iz Strategije razvoja Slovenije in Lizbonske strategije ter ciljev prometne politike je njihova skupna povezava prikazana v tabelah št 3.1 in 3.2. Pri strategiji razvoja Slovenije so strateški cilji na področju prometa in prometne infrastrukture primerjani s ključnimi nacionalnimi razvojnimi cilji v obdobju 2006–2013, pri Lizbonski strategiji pa s prioritetskimi ukrepi po posameznih smernicah v povezavi na promet in prometno infrastrukturo.

3.7 UKREPI PROMETNE POLITIKE

Ključni ukrep prometne politike bo uvedba sistema plačevanja uporabe prometne infrastrukture po načelu mejnih družbenih stroškov (to je stroškov, ki jih uporabnik infrastrukture povzroči sebi, drugim uporabnikom infrastrukture in družbi kot celoti). Zaračunavanje mejnih družbenih stroškov uporabe transportne infrastrukture pomeni, da uporabniki transportne infrastrukture ne pokrijejo samo stroškov gradnje, vzdrževanja in upravljanja transportne infrastrukture, temveč tudi stroške, ki nastanejo med uporabniki (npr. stroške nesreč, povečanih stroškov zaradi prometnih zastojev), in stroške, ki jih utrpi družba kot celota (npr. škode v okolju, škode zaradi hrupa). Zaračunavanje mejnih družbenih stroškov uporabe transportne infrastrukture je najučinkovitejše, če se dosledno zaračunava na celotni transportni infrastrukturi, s čimer se doseže optimalna razporeditev prometnih

obremenitev med posameznimi povezavami iste transportne tehnologije in med transportnimi tehnologijami.

3.7.1 Nosilci prometne politike

Nosilci prometne politike se delijo na ustvarjalce prometne politike in izvajalce prometne politike. Ustvarjalci te prometne politike so državni zbor, vlada in pristojna ministrstva, lokalne skupnosti, gospodarske družbe.

Ministrstvo, pristojno za promet, je nosilec in glavni izvajalec prometne politike. Skrbi za medsebojno koordinacijo drugih izvajalcev ter prek vzvodov, ki mu jih daje ta prometna politika, vpliva na transportne tokove, njihov potek in razmestitev. Zato bo:

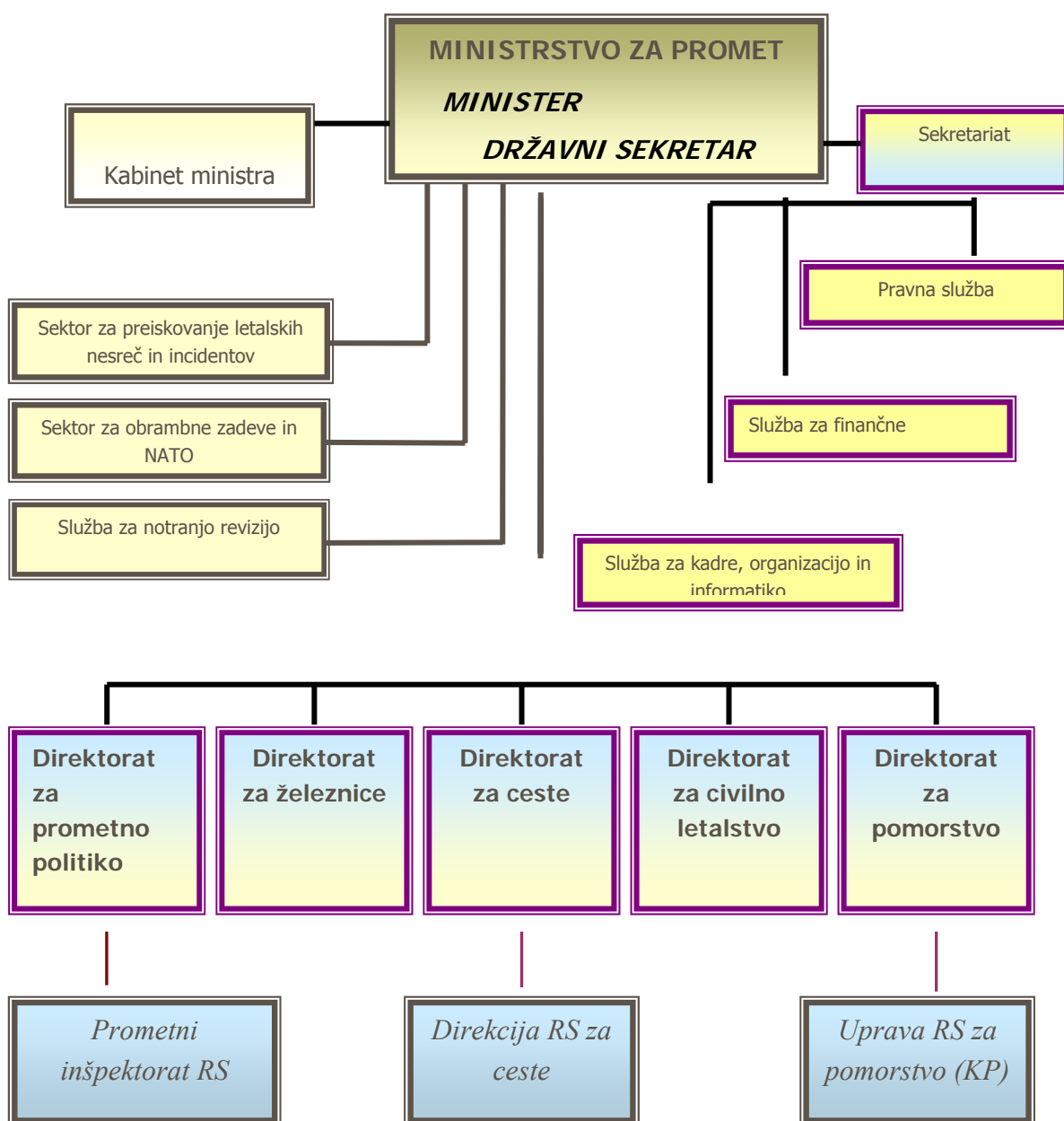
- v predlogih priprave državnega proračuna zasledovalo cilje, postavljene v tej prometni politiki, ter pripravilo sistem spodbujanja drugih izvajalcev prometne politike, ki bo nagrajeval tiste izvajalce, ki bodo sledili usmeritvam iz te prometne politike; skrbelo bo tudi za pripravo ustreznih predpisov in drugih aktov, kjer bo opredeljen tudi razvoj prometne infrastrukture;
- v okviru svojih pristojnosti in možnosti bo prek vlade skrbelo za usklajenost državne politike na področjih, ki sicer niso neposredno povezana s prevozom ljudi ali blaga, vplivajo pa na povzročanje transportnih tokov.

Organi v sestavi ministrstva, pristojnega za promet, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih gospodarskih služb na področju prometa delujejo v skladu s to prometno politiko ter v okviru sprejetih načrtov in danih možnosti skrbijo za izvajanje nalog na podlagi predstavljene prometne politike. Predvsem na področju zagotavljanja varnosti in varovanja, nadzora nad prevozom blaga in nevarnih snovi ter izpolnjevanja zahtev zakonodaje bo potrebno tvorno sodelovanje z ministrstvom, pristojnim za notranje zadeve. Na področju prostorskega razvoja, upravljanja in ravnanja z okoljem ter uresničevanjem strateških politik bo potrebno usklajevanje z ministrstvom, pristojnim za okolje in prostor. Sodelovanje z ministrstvom, pristojnim za gospodarstvo, bo potekalo predvsem na ravni zagotavljanja pogojev za nastanek učinkovite tržne strukture in poštene konkurence na področju transporta. Sodelovanje z ministrstvom, pristojnim za finance, bo potekalo predvsem na ravni zagotavljanja ukrepov fiskalne politike, ki bodo zagotavljali intermodalni transport in uresničevanje drugih ukrepov te prometne politike.

Lokalne skupnosti skrbijo za občinske oz. mestne transportne infrastrukture (lokalne ceste, kolesarske steze, parkirna mesta, nivojska križanja občinskih cest in poti z železnico ...). Lokalne skupnosti sodelujejo z državno upravo pri izobraževanju uporabnikov lokalne transportne infrastrukture, razvoju učinkovitega sistema javnega potniškega prometa in razvoju con za gospodarsko dejavnost, ki morajo biti ustrezno priključene na transportni sistem.

- Na gospodarstvo bo ministrstvo, pristojno za promet, vplivalo prek normativnih ukrepov in pogodbenih razmerij med državo in drugimi subjekti. Pogodbena razmerja bo Slovenija postavila tako, da se bodo gospodarske družbe in združenja, znanstvene in raziskovalne institucije ter civilna družba lahko konstruktivno dejavno vključevali v uresničevanje te prometne politike. Politika se bo izražala v predpisih in drugih pravnih aktih ter tudi iskanju optimalnih rešitev za razvoj tržne strukture, krepitvi konkurenčnega položaja transportnega sektorja v Sloveni in v Uniji. Zagotavljala bo tudi podporo tistim dejavnostim, ki jim samo z delovanjem na prostem trgu ni mogoče zagotoviti eksistence.

Slika 1: Organigram Ministrstva za promet



Povezanost ciljev prometne politike		Povezanost ciljev prometne politike s prioritnimi ukrepi Lizbonske strategije	
Cilj SRS	Cilj področnega DRP	Prioriteta Lizbonske strategije	Cilj področnega DRP
1. trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja vseh posameznikov in posameznikov	4. povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega cestnega in železniškega prometa	Smernica 13: Zagotoviti odprte in konkurenčne trge	
2. izboljšanje možnosti vsakega človeka za dolgo, zdravo in dejavno življenje z vlaganji v učenje, izobrazbo, zdravje, kulturo, bivalne pogoje in druge vire za uresničenje osebnih potencialov		1. Vzpostavitev integriranega sistema javnega potniškega prometa (enoten tarifni sistem, enotne vozovnice, usklajen vozni red in enoten informacijski sistem, intermodalni terminali).	4. povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega cestnega in železniškega prometa
3. oblikovanje bolj dinamične in prilagodljive družbe, ki se bo sposobna hitreje odzivati na izzive globalizacije in enotnega evropskega trga	5. usklajeno delovanje celotnega transportnega sistema	2. Spodbujanje celovitih logističnih storitev ob vzpostavljanju arhitekture inteligentnih transportnih sistemov.	6. vzpostavljanje arhitekture inteligentnih transportnih sistemov z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti, usmeritev ter interesov
4. vzdržno povečevanje gospodarske rasti in zaposlenosti na temelju načel trajnostnega razvoja in dolgoročnega ohranjanja ekonomskih, socialnih in okoljskih ravnovesij	8. zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v tovornem in potniškem prometu 9. optimalno izkoriščanje razpoložljivih virov	3. Prodaja državnih lastniških deležev in deregulacija povsod, kjer je to v vidika konkurence, kakovosti in varnosti upravičeno.	11. prodaja državnih lastniških deležev in deregulacija povsod, kjer lahko zasebni ponudniki z načelom tržnega gospodarjenja zagotovijo konkurenčnejšo in kakovostnejšo storitev, pri čemer se stopnja varnosti ne sme znižati
5. povečanje globalne konkurenčnosti s spodbujanjem inovativnosti in podjetništva, razširjanjem uporabe informacijsko komunikacijske tehnologije ter z učinkovitim posodabljanjem in vlaganjem v učenje, izobraževanje, usposabljanje in raziskave in razvoj	6. vzpostavljanje arhitekture inteligentnih transportnih sistemov z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti, usmeritev ter interesov	4. Spremembe notranje zakonodaje na področju železnic v skladu z II. železniškim paketom.	10. vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva
6. povečanje učinkovitosti države in zmanjšanje njene neposredne vloge v gospodarstvu;	10. vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva 11. prodaja državnih lastniških deležev in deregulacija povsod, kjer lahko zasebni ponudniki z načelom tržnega gospodarjenja zagotovijo konkurenčnejšo in kakovostnejšo storitev, pri čemer se stopnja varnosti ne sme znižati 12. natančno usmerjanje fiskalnih ukrepov za zagotavljanje tistih storitev, ki jih z načeli tržnega gospodarjenja ni mogoče zagotoviti samih po sebi	5. Sprejem novega zakona o pristaniščih, ki bo oblikoval pravne pogoje za upravljanje pristanišč, opravljanje pristaniških dejavnosti in rabo morskoga dobra.	9. optimalno izkoriščanje razpoložljivih virov 10. vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva
7. zmanjšanje socialnih tveganj za najbolj ranljive skupine, zmanjševanje revščine in socialne izključenosti		6. Poenotenje prometno-tehnoških, tehničnih in varnostnih predpisov na področju zračnega prometa in uvajanje liberalnejših postopkov v zvezi s komercialnimi aspekti prometa.	8. zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v tovornem in potniškem prometu
8. ustvarjanje pogojev za trajno obnavljanje prebivalstva		Smernica 16: Širitev, izboljšanje in povezovanje evropske infrastrukture ter dokončanje prednostnih čezmejnih projektov	
9. hitrejši razvoj vseh regij in zmanjševanje zaostanka najmanj razvitih	7. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja	1. Železniška infrastruktura: investicijska dela na TEN-T koridorjih, nadgradnja prog in spremljajočih naprav z namenom povečanja hitrosti in osnih obremenitev, obnova obstoječih prog in gradnja potniških centrov.	7. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja
10. trajnostni okoljski in prostorski razvoj		2. Cestna infrastruktura: dokončanje izgradnje avtocestnega omrežja do 2010, realizacija nacionalnega programa razvoja in vzdrževanja državnih cest.	7. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja
11. krepitev vseh oblik varnosti, dosledno spoštovanje človekovih pravic, preprečevanje diskriminacije in dejavno zagotavljanje enakih možnosti	2. povečanje prometne varnosti in varovanja	3. Pomorska infrastruktura: povečanje kapacitet v koprskem tovornem pristanišču ter njegova navezava na cestno in železniško infrastrukturo.	7. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja
		4. Infrastruktura zračnega prometa: posodobitev mednarodnih letališč ter infrastrukture za vodenje in kontrolo zračnega prometa	7. zagotovitev potrebne prometne infrastrukture tako za kopenski kot tudi pomorski in zračni transport, ki bo sledil načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja

4 FINANČNI NAČRT MINISTRSTVA ZA PROMET V LETU 2005

Ministrstvo za promet je v proračunu (Vir podatkov: Obrazložitev zaključnega računa ministrstva za promet za leto 2005) za leto 2005 porabilo za izvajanje svoje dejavnosti 99,4 milijarde, kar je bilo namenjeno področju porabe skupini klasifikacijskih nalog, ki zajemajo sklope: urejanje in nadzor na področju prometa 1301, cestna infrastruktura 1302, železniški promet in infrastruktura 1303, letalski promet in infrastruktura 1304 ter vodni promet in infrastruktura. Skupina 13 zajema promet, prometno strukturo in komunikacije.

Tabela 1: Bilanca A – bilanca odhodkov

<p>PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KOMUNIKACIJE</p> <p>Opis področja proračunske porabe</p> <p>Programsko-funkcionalno področje zajema opravljanje nalog na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav. Prednostne programske naloge lahko razvrstimo po posameznih področjih, ki jih pokriva področje proračunske porabe.</p> <p>Cilji področja proračunske porabe so določeni v Obrazložitvi rebalansa finančnega načrta za leto 2005:</p> <ul style="list-style-type: none">- povečanje gospodarske učinkovitosti prometnega sistema,- povečanje prometne varnosti,- povečanje mobilnosti,- zmanjšanje škodljivih vplivov prometnega sistema na okolje. <p>V skladu z Državnim razvojnim programom 2001–2006 so cilji programa prometna infrastruktura:</p> <ul style="list-style-type: none">- dokončanje in vzdrževanje avtocestnega omrežja;- vzdrževanje, modernizacija, rekonstrukcija in novogradnje državnega cestnega omrežja;- novogradnje in modernizacija železniškega omrežja ter vzdrževanje javne železniške infrastrukture;- modernizacija koprškega pristanišča, izvedba hidrografskih meritev slovenskega morja in izdaja pomorskih in elektronskih navigacijskih kart (ENC), vzpostavitev Vessel Traffic System (VTS);- izboljšanje stanja infrastrukture na področju letalstva. <p>Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja ki opredeljujejo glavne cilje področja proračunske porabe:</p> <ul style="list-style-type: none">- Strategija gospodarskega razvoja Slovenije,- Državni razvojni program 2001–2006,- Proračunski memorandum,- Nacionalni program izgradnje avtocest v RS,- Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture,- Referenčni okvir za Kohezijski sklad za promet za obdobje 2004–2006,- Enotni programski dokument. <p>Urejanje in nadzor na področju prometa</p> <p>Glavni program 1301 Urejanje in nadzor na področju prometa zajema projekte in dejavnosti, za funkcioniranje prometnega sektorja:</p> <ul style="list-style-type: none">- upravne naloge, ki se nanašajo na železniški, pomorski in zračni promet, na promet na notranjih vodah, na prekladalne storitve, na ceste in cestni promet, razen nadzorstva in urejanja prometa na cestah za vozila, na žičnice ter mednarodne odnose v prometu;- inšpekcijski nadzor železniškega, cestnega in zračnega prometa, cest, letališč ter žičniških naprav. <p>Glavni program pokriva naloge ožjega Ministrstva za promet, Prometnega inšpektorata RS ter del nalog Direkcije RS za ceste.</p> <p>Dolgoročni cilji</p> <p>Z vzpostavljanjem ustreznega normativnega okvira (strateški in razvojni dokumenti, zakonski in podzakonski predpisi) so dani formalni pogoji za doseganje razvojnih ciljev Slovenije, kot so nadaljevanje investiranja v gospodarsko infrastrukturo in izvajanje prometne politike kot sestavine strukturne politike.</p> <p>Ocena uspeha pri doseganju dolgoročnih ciljev</p> <p>Glavni letni cilji (poleg splošnih pogojev za delovanje državnih organov) so:</p> <ul style="list-style-type: none">- izvajanje upravnih nalog ožjega Ministrstva za promet in Prometnega inšpektorata RS (plačna in kadrovska politika, zagotavljanje materialnih pogojev za delo, izboljšanje kakovosti dela);- izvajanje gospodarske javne službe na področju avtobusnega linijskega prevoza potnikov;- bilateralno in multilateralno sodelovanje na področju prometa;- zastopanje interesov Slovenije na področju prometa v delovnih telesih EU in NATO;- vzpostavitev okvirjev za funkcioniranje prometnega sektorja;- implementacija prometne politike (možnosti zasebnih sovlaganj, uvajanje inteligentnih transportnih sistemov prek evropskega programa TEMPO);- inšpekcijski nadzor na področju prometa.
--

Vir: Zaključni račun Ministrstva za promet 2005.

4.1 VLAGANJA PRORAČUNSKIH SREDSTEV MINISTRSTVA ZA PROMET V CESTNO INFRASTRUKTURO

Tabela 2: Ministrstvo za promet

		Sprejeti proračun 2005
2	VLADNI PRORAČUNSKI UPORABNIK	
24	MINISTRSTVO ZA PROMET	18.818.827.464,00
<u>2411</u>	<u>MINISTRSTVO ZA PROMET</u>	<u>656.924.527,00</u>
13	PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA	656.924.527,00
1301	Urejanje in nadzor na področju prometa	653.710.939,00
130112401	Administracija	35.047.200,00
2899	Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih cest	<u>35.047.200,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	35.047.200,00
4201	Nakup prevoznih sredstev	0,00
4202	Nakup opreme	34.059.200,00
4202	Nakup opreme	
420200	Nakup pisarniškega pohištva	
420201	Nakup pisarniške opreme	
420202	Nakup računalnikov in programske opreme	
420223	Nakup opreme za hlajenje in ogrevanje	
420237	Nakup opreme za varovanje	
420238	Nakup telekomunikacijske opreme in napeljav	
420239	Nakup avdiovizualne opreme	
420299	Nakup druge opreme in napeljav	
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	988.000,00
<u>7728</u>	<u>Osnovna sredstva – sredstva od prodaje državne</u>	<u>0,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	0,00
4202	Nakup opreme	0,00
13012403	Urejanje in nadzor na področju prometa	618.663.739,00
<u>2275</u>	<u>Prometna politika</u>	<u>14.000,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	14.000,00
4202	Nakup opreme	14.000,00
<u>2277</u>	<u>Izgradnja logističnih centrov</u>	<u>0,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	0,00
4208	Študije o izvedlj. pro., proj. dokum. nadzor, invest.	0,00
<u>7434</u>	<u>TEMPO – Inteligentni transportni sistemi – slovenski</u>	<u>4.663.739,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	4.663.739,00
4202	Nakup opreme	4.663.739,00
<u>7490</u>	<u>TEMPO – Inteligentni transportni sistemi – tuji</u>	<u>600.000.000,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	600.000.000,00

Vir: Proračun Ministrstva za promet 2005.

Tabela 3: Cestna infrastruktura – Direkcija za ceste

		Sprejeti proračun 2005
2415	<u>DIREKCIJA ZA RS CESTE</u>	<u>17.499.342.138,00</u>
13	PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA	17.499.342.138,00
1302	Cestna infrastruktura	17.499.342.138,00
13022401	Administracija	5.458.000,00
<u>2908</u>	<u>Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih cest</u>	<u>5.197.000,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	5.197.000,00
4202	Nakup opreme	5.197.000,00
4202	Nakup opreme	
420200	Nakup pisarniškega pohištva	
420204	Nakup drugega pohištva	
420238	Nakup telekomunikacijske opreme in napeljav	
420299	Nakup druge opreme in napeljav	
<u>7968</u>	<u>Osnovna sredstva – sredstva kupnine od prodaje</u>	<u>261.000,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	261.000,00
<u>8399</u>	<u>Nakup opreme – sredstva odškodnine</u>	<u>0,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	0,00
4201	Nakup prevoznih sredstev	0,00
4202	Nakup opreme	0,00
4203	Nakup drugih osnovnih sredstev	0,00

Vir: Proračun Ministrstva za promet 2005.

Tabela 4: Cestna infrastruktura – program AC

		Sprejeti proračun 2005
2	VLADNI PRORAČUNSKI UPORABNIKI	
24	MINISTRSTVO ZA PROMET	19.144.800.000,00
<u>2411</u>	<u>MINISTRSTVO ZA PROMET</u>	<u>19.144.800.000,00</u>
13	PROMET, PROMETNA INFRASTRUKTURA IN KO	19.144.800.000,00
1302	Cestna infrastruktura	19.144.800.000,00
13022402	Sredstva za izgradnjo avtocest	19.144.800.000,00
<u>3982</u>	<u>Sredstva za izgradnjo avtocest (DARS)</u>	<u>19.144.800.000,00</u>
430	INVESTICIJSKI TRANSFERI PRORAČUNSKIM UP	0,00
4303	Investicijski transferi javnim zavodom	0,00
431	INVESTICIJSKI TRANSFERI PRAVNIM IN FIZIČNIM	19.144.800.000,00
4311	Inves. trans. javnim podj. in družb., v lasti države	19.144.800.000,00
4311	Inves. trans. javnim podj. in družb., v lasti države	
431100	Inves. trans. javnim podj. in družb., v lasti države	
432	INVESTICIJSKI TRANSFERI PRORAČUNSKIM UP	0,00
4323	Investicijski transferi javnim zavodom	0,00

Vir: Proračun Ministrstva za promet 2005.

Tabela 5: Upravljanje in tekoče vzdrževanje – Direkcija RS za ceste

		Sprejeti proračun 2005
13022403	Upravljanje in tekoče vzdrževanje državnih cest	1.098.487.615,00
4036	<u>Redno vzdrževanje javnih cest</u>	<u>470.000.000,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	470.000.000,00
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	450.000.000,00
4208	Študije o izvedlj. pro., proj. dokum. nadzor, invest.	20.000.000,00
4038	<u>Upravljanje in varstvo cest</u>	<u>628.487.615,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SRED.	628.487.615,00
1350	<u>Investicijsko vzdrževanje državnih cest</u>	<u>16.395.396.523,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SREDSTEV	11.857.646.095,00
4204	Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije	5.270.128.854,00
4204	Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije	
420401	Novogradnje	
420402	Rekonstrukcije in adaptacije	
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	4.104.670.116,00
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	
420500	Investicijsko vzdrževanje in obnove	
420501	Obnove	
1351	<u>Gradnja državnih cest</u>	<u>4.387.412.080,00</u>
	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SRED.	4.387.412.080,00
4204	Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije	2.402.953.122,00
4204	Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije	
420400	Priprava zemljišča	
420402	Rekonstrukcije in adaptacije	
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	580.193.000,00
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	
420500	Investicijsko vzdrževanje in izboljšave	
4206	Nakup zemljišč in naravnih bogastev	533.150.235,00
4206	Nakup zemljišč in naravnih bogastev	
420600	Nakup zemljišč	
4208	Študije o izvedlj. pro., proj. dokum. nadzor, invest.	871.115.723,00
4208	Študije o izvedlj. pro., proj. dokum. nadzor, invest.	
420800	Študija o izvedljivosti projekta	
420801	Investicijski nadzor	
420802	Investicijski inženiring	
420804	Načrti in druga projektna dokumentacija	
8990	<u>Varstvo okolja zaradi prometa</u>	<u>150.338.348,00</u>
420	NAKUP IN GRADNJA OSNOVNIH SRED.	150.338.348,00
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	99.657.686,00
4205	Investicijsko vzdrževanje in obnove	
420500	Investicijsko vzdrževanje in izboljšave	
4208	Študije o izvedlj. pro., proj. dokum. nadzor, invest.	50.680.662,00
4208	Študije o izvedlj. pro., proj. dokum. nadzor, invest.	
420801	Investicijski nadzor	
420804	Načrti in druga projektna dokumentacija	

Vir: Proračun Ministrstva za promet 2005.

Predstavitev stanja cestne infrastrukture (Vir: DRP – 2007–2013, Ministrstvo za promet, december 2005)

4.1.1 *Državne ceste brez avtocestnega programa*

V zvezi z državnimi cestami, ki jih upravlja Direkcija RS za ceste, je ugotovljeno, da stanje:

- stanje cestnega omrežja in objektov: na kar 52 % omrežja, to je 3066 km cest, je vozišče neustrezno (slabo, zelo slabo). 15 % objektov, tj. 224 objektov, je v kritičnem in slabem stanju;
- stanje obcestnega sveta: na omrežju je prek 267 mest s plazovi in 73 neustreznih brežin;
- stanje prometne varnosti: na omrežju je 58 črnih točk na odsekih in 27 črnih križišč.

Promet: povprečni letni dnevni promet na vseh državnih cestah je v obdobju 1998–2002 naraščal s povprečno letno stopnjo rasti 2,4 %. Največji porast PLDP je zabeležen na regionalnih cestah (4,1 % v opazovanem obdobju).

- Povprečna rast obsega prometa v obdobju 2002–2009 bo med 0,06 % in 2,2 % (najnižjo stopnjo rasti je mogoče pričakovati na nizko prometnih cestah).
- Pobude in mnenja uporabnikov: v obdobju 1997–2004 je DRSC prejela 507 pobud občin. Z anketo o mnenju uporabnikov je bilo ugotovljeno, da bi bilo treba po mnenju uporabnikov največ sredstev nameniti ukrepom izboljšanja prometne varnosti (npr. ureditev križišč, ureditve v naseljih, zunajnivojska križanja z železnico, tudi obvoznice), sledi vzdrževanje (vzdrževalni ukrepi na voziščih in objektih), najmanj za povečanje kapacitete državnih cest (novogradnje, rekonstrukcije, obvoznice).
- Upravljavca državnih cest, DRSC, nima svojih izvirnih prihodkov iz naslova upravljanja cest. Finančni vir za razvoj in vzdrževanje državnih cest so proračunska sredstva in vložki sofinancerjev. Glavni proračunski vir so letna povračila za uporabo javnih cest in povračila za izredne cestne prevoze, drugi del proračunskih sredstev pa proračunski transfer, zbran iz drugih proračunskih prihodkov.
- Sofinancerji so v obdobju 1997–2003 prispevali 12,9 % sredstev za investicijsko vzdrževanje in gradnjo državnih cest.
- Delež proračuna DRSC v bruto družbenem proizvodu je v opazovanem obdobju nihal med 0,42 in 0,54 %, v povprečju pa znaša 0,5 %.
- Analiza preteklih vlaganj DRSC po namenu kaže, da je bilo v letih 1997–2003 za zmanjšanje stroškov uporabnikov v povprečju na leto namenjenih 40 %, za zagotavljanje dostopnosti 23 %, povečanje prometne varnosti 21 % ter ohranjanje omrežja 16 % sredstev investicijskega vzdrževanja in gradnje. Analiza časovne serije deležev sredstev, namenjenih posameznim ciljem, kaže trend upadanja relativnega deleža sredstev, namenjenih ciljem zmanjševanja stroškov uporabnikov, zagotavljanja dostopnosti in ohranjanja omrežja, ter relativnemu povečevanju deleža sredstev, namenjenih uresničevanju ciljev povečanja prometne varnosti ter izboljšanja kakovosti bivanja. (Interno gradivo DRSC, december 2005)

4.1.2 Nacionalni program izgradnje avtocest v RS

DARS d.d. je leto 2004 začel kot »nova« gospodarska družba, ki se ji je na podlagi Zakona o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (DARS) pripojilo podjetje PVAC d.o.o. Število zaposlenih se je podeseterilo in ima več kot tisoč zaposlenih. Družba DARS je organizacijsko razpršena po vsej Sloveniji.

Z državo, ki jo zastopa Vlada Republike Slovenije, sta bili v letu 2004 podpisani pogodbi:

- Pogodba o izvajanju nalog v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom
- Koncesijska pogodba za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji

Za področje avtocest so dolgoročni strateški cilji opredeljeni v Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS (Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS). Poleg osnovnih strateških ciljev ima izgradnja avtocestnega omrežja tudi naslednje dolgoročne cilje:

- povečanje neposrednih ekonomskih učinkov za promet;
- zmanjšanje negativnih vplivov cestnega prometa na okolje;
- omogočanje širših gospodarskih in družbenih koristi;
- ohranjanje že zgrajenega avtocestnega in drugega cestnega omrežja.

Gradnja in vzdrževanje avtocest in drugih državnih cest je v tranzicijskem obdobju, zlasti od leta 1995 naprej, že pokazala in še kaže pozitivne učinke. Tu jih tudi navajam:

- gradnja sodobnih cestnih povezav znižuje stroške transporta, s čimer se povečuje konkurenčna sposobnost gospodarstva. S kakovostnim cestnim omrežjem se tako država približuje evropskemu gospodarskemu prostoru, kar povečuje gospodarsko povezovanje ter omogoča boljši in učinkovitejši pretok blaga in ljudi. Naraščajoče investicije v cestno infrastrukturo so spodbudile gospodarski razvoj države, saj je bila ustreznejše urejena cestna infrastruktura tudi eden od pogojev za povečano gospodarsko rast v tem obdobju;
- gradnja infrastrukture je imela in ima tudi ugodne socialne učinke zlasti, ker nastaja v obdobju večjih investicij tudi večje povpraševanje po delovni sili s področja gradbeništva in z njim povezanimi dejavnosti. Poleg tega ima gradbeništvo velik akceleratorijski faktor, saj se nanj vežejo mnoge druge dejavnosti (npr. dodelavni posli, inštalaterska dela, pohištvena industrija), kar povečuje odpiranje novih delovnih mest tudi v drugih dejavnostih. Ustrezne ceste, zgrajene v preteklem desetletnem obdobju, so povečale mobilnost delovne sile iz periferije države v centre in obratno predvsem večjo zaposljivost posameznikov z območij sicer višjo stopnjo brezposelnosti;
- gradnja cestne infrastrukture pozitivno vpliva na regionalni razvoj, v smeri povezovanja regij znotraj države pa tudi s teritorialnimi območji v sosednjih državah. Notranja povezanost vpliva na nadaljnji razvoj, decentralizacijo in enakomernejši razvoj države;
- z gradnjo sodobnega cestnega omrežja se izboljšuje prometna varnost, zmanjšujeta se število mrtvih in poškodovanih v nezgodah ter materialna škoda, ki pri tem nastaja.

Gradnja cestnega omrežja žal negativno vpliva na okolje, čemur se pri gradnji cest ni mogoče izogniti, mogoče pa je v čim večji meri ublažiti. Tako predpisi o varstvu okolja zahtevajo pripravo številnih študij. Istočasno je mogoče ugotoviti, da imajo avtoceste tudi določene pozitivne vplive na okolje, saj zmanjšujejo negativne vplive prometa v območju obstoječih cest, ki jih avtoceste razbremenijo.

Resolucijo o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (Re NPIA, Uradni list RS št. 50/04) je Državni zbor RS sprejel dne 27. 02. 2004. Z izgradnjo avtocestnega omrežja v Sloveniji naj bi se realizirali naslednji osnovni cilji:

1. navznoter medsebojno povezati vse slovenske regije in najpomembnejše gospodarske centre v državi, navzven pa Slovenijo navezati na evropsko avtocestno omrežje in jo tako povezati s širšim evropskim prostorom;
2. približati in povezati slovenski gospodarski prostor z evropskim gospodarskim prostorom in s tem povečati konkurenčno sposobnost slovenskega gospodarstva v primerjavi z evropskim;
3. približati in povezati slovenski kulturni prostor ter omogočiti njegovo prepoznavnost in povezanost s širšim evropskim prostorom;
4. spodbujati nadaljnji gospodarski razvoj slovenskega gospodarstva prek investicij v izgradnjo gospodarske infrastrukture (avtocestnega omrežja), ki imajo dokazano pozitivne multiplikativne in akceleratorne učinke na večino makroekonomskih agregatov in druge sektorje slovenskega gospodarstva;
5. izboljšati in povečati raven prometne varnosti udeležencev v cestnem prometu;
6. zmanjšati čezmerne negativne prometne vplive na okolje v območju obstoječih glavnih in regionalnih cest zaradi njihove razbremenitve z zgrajenim avtocestnim omrežjem, predvsem z ukrepi preusmerjanja težkega tovornega prometa na že zgrajeno avtocestno omrežje.

V tabeli 6 so prikazana vlaganja Republike Slovenije v obravnavana področja prometa. Vlaganja obsegajo investicije, investicijsko in redno vzdrževanje ter kompenzacije. V preteklih letih je bilo v področje prometa in prometne infrastrukture iz javnih sredstev na leto vložen okrog 1 % BDP.

V zvezi z avtocestami in hitrimi cestami, ki jih upravlja DARS d.d., se ugotavlja:

- v obdobju do NPIA (od leta 1970 do 1994) je bilo zgrajenih 198,8 km avtocest, od tega: 139,5 km štiripasovnih avtocest in hitrih cest ter
- 59,3 km dvopasovnih avtocest, v obdobju od leta 1994 do 16. 12. 2005 je bilo zgrajenih 360,3 km avtocest, od tega:
 - 257,9 km štiripasovnih avtocest in hitrih cest;
 - 102,4 km dvopasovnic (dograditve štiripasovnic, avtocestni priključki, obvoznice).

DARS d.d. je po stanju na dan 31. 12. 2004 vzdrževal skupaj 497,508 obračunskih km avtocest, od tega 421,991 obračunskih km avtocest in hitrih cest, 8,181 obračunskih kilometrov razcepov, 5,147 obračunskih kilometrov povezovalnih odsekov, 34,841

obračunskih km priključkov in 27,348 obračunskih km predorov. Stroški vzdrževanja AC in nadzornega inženirja¹⁹ so v letu 2004 znašali 18,1 mrd SIT.

Tabela 6: Vlaganja RS v transport, tekoče cene [1000 SIT]

	2001	2002	2003	2004
Železnica				
redno vzdrževanje	7.326.814	2.736.203	4.816.736	10.296.000
železniški promet – kompenzacije	5.727.743	5.732.699	4.297.902	8.471.000
investicijsko vzdrževanje in investicije	8.314.681	4.139.933	6.309.672	9.043.146
Skupaj	21.369.238	12.608.835	15.424.310	27.810.146
Avtoceste	28.122.000	33.500.000	35.247.127	37.000.000
Državne ceste				
redno vzdrževanje	9.438.741	9.038.098	9.448.003	10.897.222
investicijsko vzdrževanje in investicije	11.770.869	10.013.137	14.574.357	16.866.557
GJS linijski promet	0	0	0	1.079.835
Skupaj	21.209.610	19.051.235	24.022.360	28.843.614
Pristanišča	121.666	0	366	47.781
Letališča	11.084	1.886	814	300.000
Skupaj vsa vlaganja	70.833.598	65.161.956	74.694.977	94.001.541
Od tega investicije in invest. vzdr.	48.340.300	47.654.956	56.132.336	63.257.484
BDP tekoče cene (v mio SIT)	4.566.221	4.511.414	4.625.302	4.836.895
delež v BDP	1,06 %	1,06 %	1,21 %	1,31 %

* Brez rednega vzdrževanja.

Vir: Sprejeti in realizirani proračuni.

Tabela 7: Neproračunski viri sredstev za razvoj in vzdrževanje avtocest v Sloveniji, tekoče cene [mio SIT]

Vir	2001	2002	2003	2004
Posojila	22.939	27.536	58.752	58.481
Sredstva koncesijske dajatve	0	0	0	13.426
Vrednostni papirji (obveznice)	0	0	0	13.430
Drugi viri	907	531*	628**	0

* V letu 2002 namenska sredstva za financiranje graditve AC vključujejo tudi del cestnine.

** Podatek vključuje sofinanciranje občin.

Vir: Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest v R S in Letna poročila DARS d.d.

¹⁹ Nadzorni inženir naj bi po eni strani zastopal interese Naročnika, ki ga zato tudi plačuje, po drugi strani pa naj bi nepristransko razsojal v primerih sporov med Naročnikom in Izvajalcem.

4.1.3 *Vlaganja direkcije RS za ceste v cestno infrastrukturo*

Direkcija Republike Slovenije za ceste je organ v sestavi Ministrstva za promet. Izvaja strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo glavnih in regionalnih cest ter dela hitrih cest, naloge, ki se nanašajo na prevoze v tovornem in potniškem cestnem prometu ter vozil. Med naloge Direkcije RS za ceste spadajo tudi priprava predlogov za investicije v državne ceste v njeni pristojnosti, usklajevanje pri projektiranju, graditvi in obnovah cest in objektov na teh cestah. Direkcija zbira in obdeluje različne podatke, potrebne za presojo glede vlaganj v ceste, ter izvaja naloge, sprejete v Državnem zboru, Vladi in Ministrstvu za promet.

Strateški cilji na področju razvoja in vzdrževanja državnih cest so usklajeni s Strategijo razvoja Slovenije in Državnim razvojnim programom. Ukrepi so usmerjeni zlasti v preprečevanje propadanja cestne infrastrukture, izboljšanje prometne varnosti in zagotavljanje prevoznosti oziroma dostopnosti.

Ključne investicijske naloge na področju državne cestne infrastrukture so tako med letoma leta 2002–2006 usmerjene v:

- preplastitve cest
- ukrepe za zagotavljanje prometne varnosti
- sanacije plazov, brežin in obcestja
- ukrepe na premostitvenih objektih
- ureditve cest skozi naselja
- modernizacije cest
- križanja cest z železnico
- novogradnje cest
- rekonstrukcije cest
- obvoznice naselij

Strateški cilji dolgoročnega razvojnega programa za državne ceste so:

- omogočiti primerne pogoje dostopnosti glede na geografski položaj ter učinkovito ter gospodarno notranjo povezavo na celotnem območju Slovenije z upoštevanjem demografsko ogroženih, obmejnih in turističnih območij;
- omogočiti vključevanje Slovenije v mednarodno cestno omrežje.

Strukturni cilji na področju cestne infrastrukture pa so:

- prednostno ohranjanje cestnega omrežja;
- povečevanje prometne varnosti, vključno z varnostjo prebivalstva ob cesti;
- zmanjševanje negativnih vplivov prometa na okolje;
- izboljševanje voznih razmer;
- racionalno določanje ukrepov, v vseh planskih fazah od načrtovanja do izvedbe;
- zagotavljanje oziroma povečevanje neposrednih ekonomskih učinkov prometa.

Pri državnih cestah se ugotavlja, da kakovost in obseg ponudbe infrastrukturnih storitev ne odgovarjata današnjim potrebam. Državne ceste, brez AC, so v razmeroma slabem stanju, kar je posledica premajhnih vlaganj v ohranjanje in obnovo državnih cest v preteklih desetletjih. Po drugi strani se srečujemo z ozkimi grli, ki so se pojavila zaradi stalne in visoke stopnje rasti prometa, ki je na približno isti ravni kot tista na avtocestah. Na državnem cestnem omrežju se kažejo velike potrebe po obnovi državnih cest in novih investicijah za povečanje kapacitet državne cestne mreže. Opisano stanje se je že pokazalo kot omejitveni dejavnik skladnega regionalnega razvoja.

V zvezi z vlaganjem v državne ceste DRSC se ugotavlja:

- Stanje cestnega omrežja in objektov: MSI meritve (standard Modificiranega švicarskega indeksa za ocenjevanje stanja vozišč) v letih 2003 in 2004 kažejo na neustrezno stanje vozišča (slabo, zelo slabo) na 43 % omrežja, to je 2524 km cest.
- 15 % objektov, to je 224 objektov, je v kritičnem in slabem stanju (podatek iz leta 2003).
- Stanje obcestnega sveta: na omrežju je evidentiranih prek 267 mest s plazovi in 73 neustreznih brežin.
- Stanje prometne varnosti: na omrežju se pojavlja 58 črnih točk (2002–2004).
- Promet: povprečni letni dnevni promet na glavnih državnih cestah je v obdobju 2001–2004 naraščal s povprečno letno stopnjo rasti 2,6 %, na regionalnih cestah pa s povprečno letno rastjo 3 %.
- V obdobju 1997–2004 je DRSC prejela 507 pobud občin.

Analiza preteklih vlaganj Direkcije Republike Slovenije za ceste po namenu kaže, da je bilo v letih 1997–2003 za zmanjšanje stroškov uporabnikov v povprečju na leto namenjenih 40 %, za zagotavljanje dostopnosti 23 %, za povečanje prometne varnosti 21 % ter za ohranjanje omrežja 16 % sredstev investicijskega vzdrževanja in gradnje.

Namen posameznega gospodarskega subjekta je izbrati najučinkovitejšo investicijsko varianto glede na zastavljeni cilj. Motiv komercialnega podjetja je popolnoma jasen – dobiček, zato ocenjevanje investicij s tega vidika ne povzroča težav. Problematično je tako partnerstvo pri velikih infrastrukturnih projektih, ki zasledujejo širše družbenoekonomske cilje in kjer je prioriteta države zaščititi javne dobrine.

Koncesijska gradnja lahko razbremeni javne finance in je tem večji del državnega proračuna na voljo za druge projekte, kjer zasebna vlaganja niso mogoča. Menim, da zasebno partnerstvo na pomembnih in obsežnih področjih cestne infrastrukture ne more zagotavljati jamstva za racionalno in kakovostno izvajanje programov. Seveda pa menim, da zasebno partnerstvo lahko dobro dopolnjuje izvajanje potrebnih programov in uslug državljanom. Udeleženci v zasebnem partnerstvu morajo imeti jasno opredeljena merila obsega, kakovosti in cene predmeta pogodbe ter določitev učinkovitega nadzora.

Vsekakor pa menim, da bo prav pri vrednotenju teh učinkov treba v prihodnje nameniti večjo pozornost ocenjevanju tovrstnih projektov.

Še vedno je po javnomnenjskih raziskavah prisoten velik delež tistih, ki dajejo prednost domačim izvajalcem pred tujimi, in prav ta ugotovitev napeljuje na precej zadržan odnos javnosti do zasebnih vlaganj v izgradnjo javne infrastrukture.

Namen posameznega gospodarskega subjekta je izbrati najučinkovitejšo investicijsko varianto glede na zastavljeni cilj. Motiv komercialnega podjetja je popolnoma jasen – dobiček, zato ocenjevanje investicij s tega vidika ne povzroča težav. Problematično je tako partnerstvo pri velikih infrastrukturnih projektih, ki zasledujejo širše družbenoekonomske cilje in kjer je prioriteta države zaščititi javne dobrine.

Koncesijska gradnja lahko razbremeni javne finance in je tem večji del državnega proračuna na voljo za druge projekte, kjer zasebna vlaganja niso mogoča. Menim, da zasebno partnerstvo na pomembnih in obsežnih področjih cestne infrastrukture ne more zagotavljati jamstva za racionalno in kakovostno izvajanje programov. Seveda pa menim, da zasebno partnerstvo lahko dobro dopolnjuje izvajanje potrebnih programov in uslug državljanom. Udeleženci v zasebnem partnerstvu morajo imeti jasno opredeljena merila obsega, kakovosti in cene predmeta pogodbe ter določitev učinkovitega nadzora.

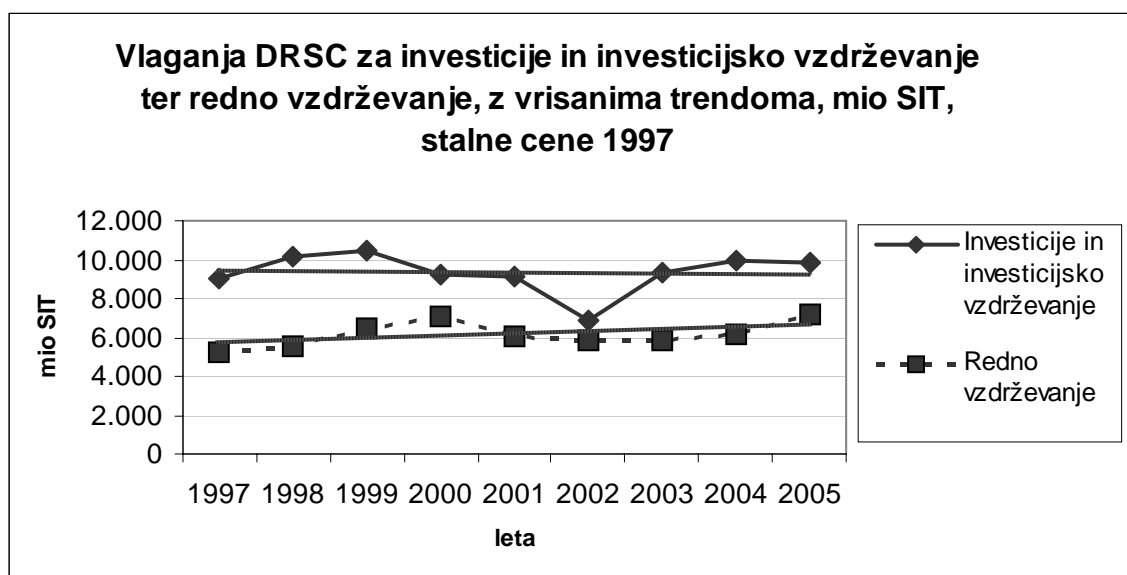
Še vedno je po javnomnenjskih raziskavah prisoten velik delež tistih, ki dajejo prednost domačim izvajalcem pred tujimi, in prav ta ugotovitev napeljuje na precej zadržan odnos javnosti do zasebnih vlaganj v izgradnjo javne infrastrukture.

Projekti in dejavnosti znotraj podprogramov Upravljanje in tekoče vzdrževanje državnih cest ter Investicijskega vzdrževanja in gradnje državnih cest so se izvajali v finančnih okvirih, določenih s finančnim načrtom Direkcije RS za ceste in Načrtom razvojnih programov. Državno cestno omrežje v upravljanju Direkcije RS za ceste obsega 6000 km.

Iz navedenega lahko zaključimo, da je stanje državnih cest v Sloveniji je v velikem obsegu slabo, in to v pogledu voziščnih konstrukcij in elementov cest pa tudi prometnih ureditev skozi naselja in mimo njih.

To je posledica, kot sem že predhodno navedla, nezadostnih vlaganj v cestno, zlasti državno infrastrukturo v preteklosti in neustrezne razdelitve razpoložljivih sredstev med posamezne skupine ukrepov, kar pa se je v letošnjem proračunu že spremenilo, saj se je del finančnih sredstev iz programa AC prerazporedil na vzdrževanje državnih cest.

Slika 2: Investicije, investicijsko in redno vzdrževanje na področju državnih cest v obdobju 1997–2005



Vir: Interno gradivo DRSC, december 2005.

Ministrstvo za promet je zaradi navedenega v letu 2006 kar 41 odstotkov (ali 42,8 milijarde tolarjev) vsega svojega proračuna namenilo ukrepom na državnih cestah. Samo za investicijske projekte na državnih cestah je v letu 2006 načrtovano 7,3 milijarde tolarjev. Z navedenimi sredstvi (42,8 milijarde SIT) bodo omogočene investicijske dejavnosti na 774 projektih.

5 INVESTICIJE

5.1 OPREDELITEV INVESTIRANJA IN VRSTE INVESTICIJ

Izraz »investicije« ima izvor v latinščini, ker »investio« pomeni vlaganje finančnih sredstev z namenom povečanja premoženja. V ožjem smislu investicija pomeni vsak izdatek za nakup trajnih dobrin, ki jih bomo uporabljali dalj časa; širše razlaganje tega pojma pa zajema vse izdatke, ustvarjene z namenom povečanja prihodnjega dohodka, torej tudi vlaganje v vrednostne papirje, izobraževanje, raziskave in razvoj. Dornbusch, Fischer in Startz (2001, str. 325) še ugotavljajo, da investicije omogočajo oblikovanje novega kapitala, pri čemer je kapital lahko fizični, človeški ali intelektualni.

Avtorji si niso enotni, kajti v strokovni literaturi je mogoče najti številne klasifikacije. Najbolj splošna in uporabljena je delitev na gospodarske in negospodarske investicije. Vendar se investicije gospodarskih in negospodarskih subjektov močno razlikujejo, po vsebini in tudi namenu. Gospodarski subjekti se ukvarjajo predvsem s pridobitno dejavnostjo, negospodarske investicije pa so naložbe v šolstvo, zdravstvo, kulturo in promet. Investitorji v javnem sektorju so pravne osebe javnega prava ali pa tudi zasebniki (fizične in pravne osebe iz zasebnega sektorja). Običajno nastopajo kot sovlagatelji, ker imajo poseben interes za financiranje določenega predmeta investicije. Iz navedenega torej sledi, da so investicije v javnem sektorju naložbe v povečanje in ohranjanje stvarnega premoženja države, občin, javnih zavodov in drugih pravnih oseb javnega prava ter drugih vlagateljev (Burkeljca, 2005, str. 5–6).

V magistrskem delu se bom osredotočila na ožje pojmovanje investicije, podrobneje pa bom obravnavala investicije, ki so namenjene splošnim družbenim potrebam, torej javne investicije v prometno infrastrukturo.

5.1.1 Pojmovanje projekta

Investicijske dejavnosti so v večini primerov povezane s projektnim vodenjem, zato se včasih neupravičeno kot sinonim za investicijo uporablja pojem projekt. Pri tem moramo biti izredno pazljivi, saj je »samo« projekt lahko marsikaj drugega in ni nujno povezan z ustvarjanjem in povečevanjem premoženja. Tako Caupin et al. (2005) opredeljujejo projekt kot neponovljiv delovni proces, katerega značilnost so enkratni pogoji, natančno določen namen in cilj, ločenost od drugih procesov, značilna projektna organizacija, omejitve pri stroških, rokih in kakovosti izvedbe. Tudi pri projektih sodelujejo ljudje, poslovne prvine in finančna sredstva, ki so projektno organizirani z namenom izvedbe določenega obsega dela znotraj časovnih in stroškovnih omejitev. S spremljanjem življenjskega cikla projekta dosega projekt koristne spremembe, definirane s kvalitativnimi in kvantitativnimi cilji.

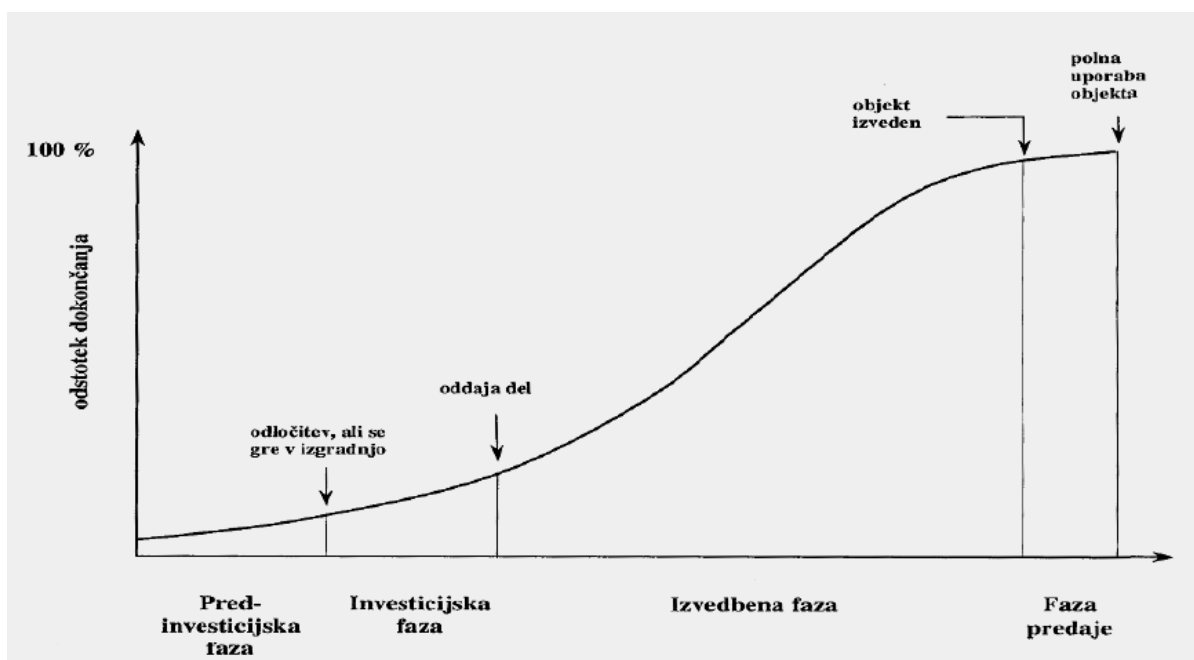
Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006) pojmuje projekt kot ekonomsko nedeljivo

celoto dejavnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno (tehnično – tehnološko) funkcijo in imajo jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila, in navaja da ima projekt ima vnaprej določeno trajanje, ki je omejeno z datumom začetka in konca.

5.1.2 Faze projekta in življenjski cikel projekta

Projekt je zaradi preglednosti, smiselno razdeliti na več posameznih faz. Vsaka faza mora dati na razpolago določen rezultat, ki se preveri ob zaključku posamezne faze, kar predstavlja osnovo za odločitev o nadaljevanju projekta. Skupek vseh faz določenega projekta prikazuje njegov življenjski cikel.

Slika 3: Življenjski cikel projekta



Vir: Reynolds, 1996, str. 14.

Večina projektov ima značilno »S« krivuljo življenjskega cikla (slika 1), in tako imenovano načelo počasi–hitro–počasi. (Meredith, 1995, str. 13). Taka podobnost velja tudi za investicijske projekte v gradbeništvu, kjer je prva predinvesticijska faza izrazito dolga (Mantel et al., 2001, str. 13). To pomeni, da projekt ob svojem začetku napreduje zelo počasi, saj je ključnega pomena priprava študije investicijskih možnosti in študije upravičenosti. Zaključi se z odločitvijo, ali se gre v gradnjo. Sledi investicijska faza z značilnim urejanjem investicijske dokumentacije in zagotavljanjem finančnih sredstev, ki traja vse do javnega razpisa oziroma oddaje del izvajalcem. V postopkih priprave projekta se praviloma financirajo samo tisti izdatki, ki so potrebni za pripravo in izdelavo investicijske dokumentacije oziroma druge potrebne dokumentacije ter za ustvarjanje drugih pogojev za začetek projekta. Z začetkom gradnje, torej v izvedbeni fazi, se potrebe po finančnih sredstvih naglo povečajo. Izvajalec investicije je gradbeno podjetje, ki je bilo izbrano kot najugodnejše

na javnem razpisu. Ta faza v ciklusu projekta se prek izgradnje, tehničnega prevzema in pridobljenega uporabnega dovoljenja prevesi v fazo predaje (Burkeljca, 2005, str. 15–17).

5.2 INVESTICIJSKA DOKUMENTACIJA

S pripravo investicijske dokumentacije želimo dokazati, da je nameravan investicijski projekt ne le realno izvedljiv, temveč tudi dovolj uspešen. Za njegovo izvedbo moramo zagotoviti ustrezne vire financiranja (za celotno vrednost projekta in za celotno obdobje trajanja), za oceno projekta pa določiti merila uspešnosti in učinkovitosti. Postopek sprejemanja investicijske odločitve se konča s potrditvijo investicijske dokumentacije. Odgovorna oseba investitorja sprejme odločitve o nadaljevanju dejavnosti na podlagi ocene, da je (Zaletel, Živec, 2005, str. 23):

- investicija izvedljiva, kot je predvideno v dokumentih;
- predstavljena skladno s predpisano metodologijo;
- predstavljena z merili učinkovitosti področne metodologije, ki določa normative in standarde za zadevno področje;
- skladna s strateškimi cilji.

Osnovni okvir za pripravo investicijske dokumentacije je Uredba²⁰ o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ.

Uredba določa vrste investicijske dokumentacije, obvezno vsebino in postopke potrjevanja ter tudi merila za izbiro projektov. Investicijsko dokumentacijo sestavlja več vrst –v tabelarični obliki to prikazuje tabela 8.

Dokument identifikacije investicijskega projekta je osnovni dokument, s katerim se evidentirajo investicijske potrebe in namere. Na podlagi opisa projekta in njegove analize se nato odloči, če se nadaljuje postopek priprave investicijske dokumentacije, na osnovi katere se investitor odloči o izvedbi posamezne investicije. Dokument identifikacije se izdela obvezno za vse investicijske projekte pod vrednostjo 300.000 eurov. V obvezno vsebino se štejejo: navedba investitorja, izdelovalca investicijske dokumentacije in upravljavca ter strokovnih delavcev, odgovornih za pripravo in nadzor nad pripravo ustrezne investicijske ter projektne, tehnične in druge dokumentacije, žigi in podpisi odgovornih oseb, analiza razlogov za investicijsko namero in opredelitev ciljev, opis različnih variant, določitev vrednosti investicije, lokacije, terminski plan, viri financiranja, tehnično-tehnološke značilnosti ter odločitve o smiselnosti nadaljevanja projekta (UEM, 2006).

²⁰ Uredba določa, da mora investitor skladno z določbami v dokumentaciji jasno opredeliti: cilje investicije, predloge različnih variant za doseg določenih ciljev, investicijske izdatke in stroške v fazi obratovanja ter koristi v življenjski dobi projekta, občutljivost posameznih variant, posebno pri kritičnih parametrih projekta z manjšo zanesljivostjo projekcij in izbrati najoptimalnejšo varianto.

Tabela 8: Obvezne vrste investicijske dokumentacije glede na ocenjeno vrednost investicije

VRSTA DOKUMENTACIJE	VREDNOST INVESTICIJE EUR			
	do 300.000 EUR	300.000–500.000 EUR	500.000–2.500.000 EUR	nad. 2.500.000 EUR
DIIP – dokument identifikacije investicijskega projekta	obvezno ²¹	obvezno	obvezno	obvezno
PIZ – predinvesticijska zasnova	ni obvezno	ni obvezno	ni obvezno	obvezno
IP – investicijski program	ni obvezno	ni obvezno	obvezno	obvezno
ŠI – študija izvedbe nameravane investicije	ni obvezno	obvezno	obvezno	obvezno
PI – poročilo o izvajanju investicije	ni obvezno	obvezno	obvezno	obvezno
PSU – poročilo o spremljanju učinkov investicije	ni obvezno	obvezno	obvezno	obvezno

Vir: Povzeto in urejeno po vsebini Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006).

Predinvesticijska zasnova je poročilo, v katerem se izdelata primerjava variant, za katere je verjetno, da ekonomsko, finančno, tehnično in terminsko sprejemljivo izpolnjujejo določene cilje. Pri tem se upoštevajo omejitve, ki jih določajo tehnične in finančne možnosti ter zakonski predpisi. Študija temelji na predhodno izdelanih študijah in raziskavah potreb po investiciji, tehnološko-tehničnih raziskavah, idejnih, gradbenih in drugih rešitvah. Na podlagi primerjave variant na enaki stopnji obdelave (idejna zasnova ali idejni projekt) se izbere najbolj optimalno varianto, ki se jo naprej obdelata v investicijskem programu. Obvezno se izdelata za vse investicije nad 2.500.000 evrov (nad 600 milijonov tolarjev). Po stari Uredbi (1998, je bil investicijski program obvezen za vrednosti investicij od 100 do 500 milijonov tolarjev. Dejansko se pri oceni najpomembnejših dejavnikov investicijski program, bistveno bolj približa realni oceni kot dokument identifikacije projekta (Jerina, 2004, str. 13–14).

Jedro investicijske dokumentacije je investicijski program, ki se pripravi po uspešno sprejeti predinvesticijski študiji.²² Zagotavlja strokovno osnovo, na podlagi katere se investitor odloči za izvedbo investicije ali za zavrnitev investicijskega predloga. Hkrati je osnova za primerjavo poteka izvedbe investicije in v fazi obratovanja za primerjavo doseganja učinkov investicije.

²¹Za investicijske projekte pod vrednostjo 300.000 evrov je treba zagotoviti dokument identifikacije investicijskega projekta :

- pri tehnološko zahtevnih investicijskih projektih;
- pri investicijah, ki imajo v svoji ekonomski dobi pomembne finančne posledice (na primer visoki stroški vzdrževanja);
- kadar se investicijski projekti (so)financirajo s proračunskimi sredstvi:

²² Investicijsko dokumentacijo (predinvesticijsko zasnovo in investicijski program) pregleda strokovna komisija, ki jo določi investitor. Na podlagi mnenja komisije investitor to dokumentacijo potrdi ali pa zavrne oziroma zahteva njeno dopolnitev.

Investicijski program je treba v skladu s prejeto novo Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, obvezno izdelati za vse investicije, ki presegajo vrednost nad 2.500.000 eurov (600 milijonov tolarjev). Investicijski program mora odgovoriti na vsa vprašanja in dileme o dejavnikih, ki vplivajo oziroma bi lahko vplivali na izvedljivost investicije v določenih okoliščinah. Pri tem je z izvedljivostjo investicije mišljeno upoštevanje vseh dejavnosti, ki so potrebne za njeno izvedbo. Gospodarske razmere ali druge okoliščine se lahko hitro spremenijo, zato je smiselno izdelati analizo občutljivosti projekta za različne dejavnike, na katere investitor ne more vplivati (inflacija, zakasnitve pri realizaciji projekta itd.), ter se šele na podlagi te analize dokončno odločiti o investiciji. Analiza občutljivosti projekta je sestavni del investicijskega programa. Končni rezultat investicijskega programa je prikaz učinkovitosti oziroma smotrnosti investicije, ki izhaja iz analize stroškov in koristi (Zaletel, Živec, 2004, str. 19).

Razlika med investicijskim programom in predinvesticijsko študijo je podobna, kot je razlika med idejnim in izvedbenim projektom. Torej podatki v investicijskem programu so kar se le da popolni in zanesljivi, medtem ko so lahko v predinvesticijski študiji bolj okvirni (Bonač, Lužnik, 1991, str. 9).

Študijo izvedbe nameravane investicije dobimo z načrtom vseh potrebnih dejavnosti za izvedbo investicije. Vsebuje vse od organizacijskih rešitev pri izvedbi, postopkov izbora izvajalcev, terminskega plana izvedbe, pa do seznama potrebne dokumentacije in dovoljenj. Izdela se skladno z Zakonom o javnih naročilih (ZJN, Uradni list RS, št. 36/2004), najpozneje do začetka izvajanja investicije oziroma oddaje javnega naročila za izbiro izvajalca. Občasno (ob predvidenih odstopanjih) v času izvajanja investicije in takoj po končni predaji investicije v uporabo se izdelata tudi poročilo o izvajanju investicije, katerega glavni namen je pravočasno odkrivanje odstopanj od planirane izvedbe investicije in ukrepanje za njihovo odpravo. V tem poročilu se ugotovijo vsa odstopanja od plana v investicijskem programu, v terminskem pomenu in tudi glede porabe finančnih sredstev, ter njegovi vzroki in načini odprave. Poročilo o spremljanju učinkov investicije omogoča primerjavo dejanskih učinkov investicije s planiranimi v IP. Zajema primerjavo dejanskih rezultatov investicije z izhodišnim stanjem in analizo odstopanj z vidika izkoriščenosti zmogljivosti, doseženih normativov in stroškov. Izdela se najmanj enkrat letno ob zaključnem računu (Jerina, 2004, str. 14).

Potreba po izdelavi investicijske dokumentacije se pojavi v vseh primerih investicij, ki se financirajo ali sofinancirajo iz proračunskih sredstev.

5.3 *INVESTICIJSKI PROGRAMI*

Transport ima v gospodarstvu posamezne države pomembno vlogo, ki je odvisna predvsem od stopnje razvitosti in sestave gospodarstva, geografskih pogojev ter razvitosti in sestave samega transportnega sistema. Po eni strani je rezultat določenega gospodarskega razvoja, po

drugi strani pa tudi vpliva nanj. Vplivi na gospodarstvo se kažejo pretežno na naslednje načine (Zupančič, 2002, str. 75–76):

- omogoča izvajanje procesa reprodukcije za večino gospodarskih dejavnosti;
- pospešuje teritorialno delitev dela;
- pospešuje družbeno delitev dela;
- je pomemben dejavnik gospodarskega razvoja in tudi splošni pogoj družbenega razvoja vsake države;
- je pomemben začetni dejavnik razvoja manj razvitih področij.

Dokler je transportni sistem v državi slabo razvit, je tudi gospodarska moč družbe šibka. Razvito gospodarstvo ima torej možnost obstoja le tam, kjer mu transport omogoča ustrezen razvoj. Velja namreč, da so razvitejša gospodarstva bolj odvisna od kakovostno urejenega transportnega sistema kot tista manj razvita. To velja zlasti zaradi večje družbene delitve dela, specializacije, selitve proizvodnje k produkcijskim virom ali potrošnji v nacionalnih in tudi mednarodnih okvirih (Zupančič, 2002, str. 34).

Za transportno dejavnost je značilen precejšen delež objektov (prometnic in naprav), kajti bistveni del transportnega sistema je transportna infrastruktura, v obravnavanem primeru ceste. Glede na različne opredelitve cestne infrastrukture, bom v nalogi v okviru cestne infrastrukture upoštevala: zemljišča, zemeljska dela z odvajanjem voda, cestni tlak s parkirišči, zelenicami in napravami, gradbeni objekti, signalizacijo, cestninske postaje, osvetlitev in drugo (Zupančič, 2002, str. 19–21).

Pri gospodarjenju s cestami je potrebno upoštevati globalne cilje:

- cenovno ugoden in kakovosten promet;
- visoka prometna varnost;
- okoljsko sprejemljive obremenitve zaradi prometa;
- zagotavljanje dostopnosti.

Zaradi vloge infrastrukture v nacionalnem gospodarstvu je pogosto težko oceniti dolgoročne zunanje učinke²³ vlaganj v infrastrukturo. Vlaganja v infrastrukturo se pogosto izrazijo v gospodarski učinkovitosti le zelo posredno in na dolgi rok. Pomembnejši so predvsem okoljski, ki jih bom v nadaljevanju tudi predstavila, in prostorsko planski. Pri ocenjevanju učinkovitosti ukrepov lahko te učinke ločujemo na bolj neposredne, ki jih je lažje kvantificirati, in bolj posredne, pri katerih je mogoče ugotovljati samo kvalitativne povezave med ukrepi in učinki (njihovo kvantificiranje je omejeno).

²³ Kot sinonim za zunanje učinke se uporabljajo tudi pojmi: eksternalije, eksterni učinki, eksterni vplivi in eksterne ekonomije.

5.3.1 Pregled investicijskih programov

Priloženih je 14 investicijskih programov, pripravljeni v skladu s predpisano metodologije za izdelavo investicijskih programov.

Tabela 9: Obravnavani investicijski programi avtoceste – AC

št.	Investicijski program (Predinvesticijska zasnova – PIZa)	Dolžina km	Investicijski stroški			Financiranje %	Termin. plan mesec/leto	PLDP št. vozil	Družbenoekonomska upravičenost		Datum izdelave IP mesec/leto
			stalne cene mesec/leto	mio SIT	○ mio SIT/km ● mio EUR/km				○ lastna sredstva ● krediti in drugo	○ od ● do	
1.	AC PODTABOR– NAKLO	4,26	VI/00	8.162,9	○ 1.916,0 ● 9,3	○ 100 ● 0	○ X/00 ● VII/02	○ 25.200 ● 47.000	33.521,6	31,50	VI/00
2.	PIZa AC KRONOVO– OBREŽJE	39,06	VIII/00	51.103,5	○ 1.308,3 ● 5,9	○ - ● -	○ 2001 ● XII/05	○ 12.500 ● 25.000	7.029,0	9,01 (5,7-11,3)	II/02
3.	IP-AC SMEDNIK– KRŠKA VAS	17,63	XII/02	29.511,5	○ 1.617,2 ● 7,0	○ 25,6 ● 74,4	○ VII/03 ● XII/04	○ 12.400 ● 25.900	-26.550,0	7,71	II/03
4.	IP-AC PERAČICA– PODTABOR	2,44	XI/03	11.943,3	○ 4.894,7 ● 20,4	○ 28,3 ● 71,2	○ II/04 ● XI/07	○ 24.100 ● 44.380	21.095,0	18,53	V/04
5.	IP-AC MARIBOR– LENART	7,80	X/04	26.995,1	○ 3.460,9 ● 14,4	○ 24,6 ● 75,4	○ III/05 ● V/09	○ 14.500 ● 30.000	5.419,8	8,79	I/05
6.	IP-AC LENDAVALA– PINCE	13,60	XII/04	33.010,2	○ 2.427,2 ● 10,1	○ 47,2 ● 52,8	○ 2005 ● 2008	○ 3.100 ● 8.000	-27.963,0	< 0	II/05
7.	IP-AC VRBA– ČRNIVEC (PERAČICA)	9,78	I/05	27.099,1	○ 2.770,8 ● 11,5	○ 40,3 ● 59,7	○ III/06 ● X/08	○ 25.670 ● 46.038	66.021,0	21,25	V/05
8.	IP-AC LEŠNICA– KRONOVO	5,45	IV/05	16.326,0	○ 2.995,5 ● 12,5	○ 23,0 ● 77,0	○ II/06 ● IV/07	○ - ● -	22.405,0	17,37	VII/05
9.	IP AC NOVA ZRKOVSKA – priključek	2,83 (4,60)	II/05	3.846,6	○ 1.359,0 ● 5,7(3,5)	○ - ● -	○ 2005 ● XI/06 (XI/11)	○ - ● -	-3.194,0	< 0	IV/05

Vir: Ministrstvo za promet, 2005.

Tabela 10: Obravnavani investicijski programi – AC in državne ceste

Št.	Investicijski program (Predinvesticijska zasnova – PIZa)	Dolžina km	Investicijski stroški			Financiranje %	Termin. plan mesec/leto	PLDP št. vozil	Družbenoekonomska upravičenost		Datum izdelave IP mesec/leto
			stalne cene mesec/leto	mio SIT	○ mio SIT/km ● mio EUR/km	○ lastna sredstva ● krediti in drugo	○ od ● do	○ prvo leto ● zadnje leto	NSV mio SIT	ISD %	
10.	AC ŠENTVID–KOSEZE	5,55	VIII/02	27.100,0	○ 4.883,0 ● 21,5	○ 27 ● 73	○ VIII/05 ● VIII/06	○ (28.000) ● 45.000	9.980,0	11,1	XI/02
11.	IP-Ureditev R-3-696/6904	1,58	III/05	467,8	○ 296,0 ● 1,23	○ 100 DRSC	○ VII/05 ● VIII/06	○ 3.300 ● 7.062	-177,7	3,4	VI/05
12.	IP-Rekonstrukcija R-3-701/1430	1,40	III/05	341,8	○ 244,1 ● 1,02	○ 100 DRSC	○ X/05 ● VI/06	○ 3.135 ● 6.520	5,3	8,2	V/05
13.	IP-Nadomestni most R-3-642-1146	140 ²⁴	III/05	131,5	○ 0,94 ²⁵ ● 0,0039 ²⁶	○ 100 DRSC	○ VI/05 ● III/06	○ 2.000 ● 5.414	9,2	16,4	V/05
14.	IP-Sanacija podpor. zidu R-1-210/1106	0,140	XII/04	92,6	○ 0,66 ● 2.760	○ 100 DRSC	○ IV/05 ● V/06	○ 1.340 ● 2.382	Nujni ukrep: zagotovitev prevoznosti ceste		V/05

Vir: Ministrstvo za promet, 2005.

²⁴ 140 m²

²⁵ 0,94 mio sit/m²

²⁶ 0,0039 mio sit/m²

Obravnavani IP AC odsekov so izdelani skladno z metodologijo za izdelavo IP ter prikazujejo utemeljenost, upravičenost, osnovne podatke o prometu, tehnične parametre itd. ter izračun družbenoekonomske upravičenosti, izražene z neto sedanjo vrednostjo (NSV) in interno stopnjo donosnosti (ISD).

Obravnavani IP AC odsekov in na področju državnih cest so izdelani skladno z predpisano metodologijo za izdelavo IP ter prikazujejo utemeljenost, upravičenost vloženih finančnih sredstev, osnovne podatke o prometu, tehnične parametre itd. ter izračun družbenoekonomske upravičenosti, izražene z NSV in ISD. Bistveno za potrditev IP, je ugotovitev, da je nameravana investicija v sprejetih planskih in prostorskih dokumentih.

Izračun kazalcev družbenoekonomske uspešnosti v investicijskih programih, navedenih v priloženi tabeli, so samo pokazatelj, ki je značilen za vsako navedeno investicijo. Ker se nanašajo na različne investicije, ki jih je zelo težko primerjati med seboj, so zelo različni in primerljivi le z ustreznim poznavanjem vsebine investicije in razlago. Analizirani stroški in koristi navedenih projektov so osnova za izračun družbenoekonomske upravičenosti projekta z dinamičnimi ekonomskimi tehnikami, ki so bile pri vrednotenju tudi uporabljene. Rezultat izračuna je izražen s kazalci ekonomske upravičenosti, in sicer v obliki interne stopnje donosa in neto sedanje vrednosti. Splošno diskontno mero v Republiki Sloveniji predpisuje Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju financ iz meseca junija 2006, določa jo v višini 7 odstotkov. Prejšnja metodologija je predpisovala 8-odstotno diskontno stopnjo. *Iz navedenih investicijskih programov je izračunana interna stopnja donosa investicije nad splošno določeno diskontno mero, razen IP pod zaporedno številko 11. Posledično je investicija upravičena, če je sedanja vrednost projekta pri predpisani diskontni stopnji nad nič.*

Pri investicijskem programu pod št. 11, kazalci ekonomske upravičenosti ne dosegajo zahtevanih vrednosti, vendar je investicija nujno potrebna za zagotovitev cestne povezave na daljšem obsegu ter s tem zagotovitev varne in učinkovite prometne povezave.

Ker se v praksi pogosto nanaša investicijski program na posamezen odsek ceste, ki je dolg nekaj kilometrov ali celo na posamezne objekte, nam ti kazalci družbenoekonomske uspešnosti kažejo le del celote in izkrivljeno sliko celotne investicije v daljši cestni povezavi, npr. od Ljubljane do Maribora. Za primer vzemimo Karavanški predor, ki je ob razmeroma majhnem prometu (PLDP do 10.000) in velikem strošku sam za sebe po kazalcih ekonomske uspešnosti negativen. Kot nepogrešljiv del celote daljše avtocestne povezave (v tem primeru München – Ljubljana – Trst) pa je prometno in družbenoekonomsko opravičljiva in zanimiva investicija.

Vlaganja v cestno infrastrukturo je zato primerno opazovati skozi investicijske zasnove za poteze cestnih tras ter kot neizogibna vlaganja za učinkovito in varno odvijanje prometa ter zagotavljanje mobilnosti.

Poleg ekonomskih pokazateljev, ki jih pridobimo z izračuni investicijskega programa, so pomembni za investicijsko odločitev javnega značaja v državno infrastrukturo tudi in predvsem planski dokumenti, sprejeti od ustreznih institucij, npr. parlament RS sprejme resolucijo o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS, letni finančni načrt DARS d.d. ter letni plan razvoja in obnavljanja avtocest za posamezno leto. Navedeni dokumenti izražajo na podlagi izkazanih potreb razvoja infrastrukture in prometa prioritete in program priprave ter izgradnje avtocestne infrastrukture. Ta izhodišča so primarna in osnova za izdelavo vsebine projektne dokumentacije. Na podlagi te investicijske dokumentacije (dokumenta identifikacije investicijskega projekta, investicijska zasnova, investicijski program), ki z izračuni tudi predstavi pogoje, prometne obremenitve, stroške in dinamiko financiranja, tehnični opis in seveda kazalce družbenoekonomske učinkovitosti posameznega projekta se utemeljijo posamezne potrebe po izgradnji cestne infrastrukture.

Metodologija določa, da lahko investitor imenuje strokovno komisijo za pregled in oceno investicijske dokumentacije, ki izdelava strokovno oceno v skladu z določili metodologije. Investicijsko dokumentacijo – investicijske programe s področja priprave in izgradnje avtocest pregleduje komisija za pregled in izdelavo ocene investicijskih programov za izgradnjo avtocestnega omrežja v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS. Temu ustrezno je ustanovljena tudi komisija za pregled in izdelavo ocene investicijskih programov za vlaganja – investicij v državno cestno mrežo brez AC in HC.

V investicijskih programih se ekonomska upravičenost celotne investicije določi na podlagi standardnega izračuna, ki ga za izračun ekonomske opravičenosti cestnih odsekov uporabljamo v Sloveniji in ki je tudi naš lastni izdelek to je s programom OPCOST. Ta metodologija žal ne ustreza popolnoma določenim specifičnim primerom kot na primer: primerjave variant različno zasnovanih priključkov in križišč in odsekov na mestnem in primestnem področju. Navedeni program ne more upoštevati vse vplive razmer v križiščih in s tem v zvezi z zastoji, če ti niso posebej ovrednoteni in dodani v sam izračun. Za podrobnejši izračun in primerjavo variant zasnove variantnih povezav križišč se uporablja novejša metodologija – program TUBA, ki temelji na rezultatih mikroskopske simulacije prometa po metodi dinamičnega obremenjevanja za posamezne konice v prometu. Na ta način se vrednotijo učinki v dejanskih prometnih razmerah tudi v kritičnih urah dneva in ne samo za povprečni promet. (PLDP) Tovrstno vrednotenje investicije in s tem tudi koristi uporabnikov (stroški in koristi) omogoča strokovno oceno zasnove priključkov in križišč ter ustreznega vodenja prometa.

Metodologija TUBA (Transport Users Benefit Appraisal) je najnovejše angleško orodje za ugotavljanje ekonomske učinkovitosti in upravičenosti vlaganj v prometno infrastrukturo. Pri nas je prvič to orodje uporabljeno v praksi za proučitev in vrednotenje variantnih priključkov z omrežjem pri gradnji šentviškega predora.

5.4 UVRSTITEV PROJEKTA V NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV

Investitor se odloči o uvrstitvi projekta v načrt razvojnih programov (NRP) na podlagi potrjene investicijske dokumentacije in zagotovljenih virov za njegovo financiranje. Zakon o javnih naročilih namreč določa, da lahko investitor začne postopek oddaje javnega naročila šele po izdelanem in potrjenem investicijskem programu v skladu z UEM²⁷ in uvrstitvi projekta v NRP. Pri načrtovanju projektov za naslednjo štiriletno obdobje se v NRP najprej uvrstijo že začeti projekti ali projekti v izvajanju, preostala sredstva pa se namenijo za na novo uvrščene projekte.

5.4.1 Načrt razvojnih programov

Pri pripravi državnega proračuna uporabniki proračuna utemeljujejo javne potrebe in možnosti doseganja ciljev državne strategije na področjih, ki so v njihovi pristojnosti, z nalogami, ki jih morajo izvesti, in s cilji, ki odtehtajo potrebne proračunske izdatke za realizacijo teh nalog. To velja za načrt razvojnih programov (NRP), ki predstavlja tretji del²⁸ državnega in občinskih proračunov. Projekt je praviloma lahko uvrščen v načrt razvojnih programov ob pripravi proračuna. V času izvrševanja proračuna, torej med proračunskim letom, pa je mogoče veljavni plan za projekte tudi spreminjati oziroma ga dopolnjevati glede na dejansko stanje v času izvedbe. Izjemoma se med letom v načrt razvojnih programov uvrstijo tudi novi projekti. Prikazuje se po posameznih projektih oziroma programih neposrednih uporabnikov proračuna oziroma po področjih proračunske porabe, glavnih programih, podprogramih, ki jih sestavljajo investicijski projekti in državne pomoči. Tistim, ki odločajo o delitvi proračuna po področjih, omogoča vpogled v učinke take delitve sredstev. Državni NRP sprejme s proračunom državni zbor in ga objavi v uradnem listu, medtem ko občinskega predlaga župan, obravnava pa ga občinski svet.

Načrt razvojnih programov vsebuje tisti del proračunskih izdatkov, ki se nanašajo na razvojno politiko države ali lokalne skupnosti ter so usklajeni z dolgoročnimi razvojnimi dokumenti, kot so Strategija razvoja Slovenije in drugi razvojni programi posameznih področij. Pomemben element načrta razvojnih programov so in bodo vedno bolj tudi investicijski in drugi razvojni projekti, ki jih bo iz svojih skladov, namenjenih uravnoveženemu regionalnemu razvoju, sofinancirala Evropska unija.

5.4.2 Priprava načrta razvojnih programov

Proces priprave proračuna za večletno planiranje izdatkov za razvojne projekte, investicije in državne pomoči v obliki načrta razvojnih programov izhaja iz določil zakona o javnih

²⁷ Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. (UL RS, št. 60/06).

²⁸ Poleg splošnega in posebnega dela. Posebnost tretjega dela proračuna je tudi ta, da ne zajema le proračunskih virov, temveč prikazuje celotno finančno konstrukcijo projektov, pri čemer se poleg sredstev državnega ali občinskega proračuna prikažejo tudi drugi viri, na primer zasebni viri.

financah. Tretji del proračuna se izdelava za obdobje štirih let oziroma po vrednosti tudi za vsa nadaljnja leta, ko bodo projekti bremenili proračune, do zaključka posamičnega projekta²⁹. S tem je NRP ena od formaliziranih oblik načela večletnega proračunskega načrtovanja, pri čemer se upoštevajo načela gospodarnosti in učinkovite rabe javnih sredstev, določena z zakonom o javnih financah in drugimi predpisi.

Načrt razvojnih programov se dopolni in na novo potrdi vsako leto ob pripravi letnega proračuna. Sestavljajo ga torej projekti in programi, ki so izvedljivi po predvideni dinamiki in tudi v celoti pokriti s predvidenimi viri financiranja. Projekti se lahko financirajo iz državnega proračuna ali tudi iz drugih virov, kot so občinski proračuni, namenski krediti domačih in tujih finančnih institucij, donacije, sovlaganja zasebnikov, koncesije itd. Sofinanciranje in druge oblike financiranja investicij in projektov za javne potrebe omogočajo realizacijo tistih državnih projektov, ki jih zaradi omejenih proračunskih sredstev sicer ne bi bilo mogoče uresničiti. Vsebina in postopek priprave načrta razvojnih programov sta opisana v proračunskem priročniku za tekoče leto, podrobneje pa opisana s podzakonskimi akti. Pri njegovi pripravi je treba najprej preveriti, v kolikšni meri podatki iz veljavnega načrta financiranja in drugi podatki o projektu ustrezajo dejanskemu stanju ter novim proračunskim okvirom. V nadaljnjih korakih je treba podatke uskladiti in jih prilagoditi razpoložljivim možnostim črpanja virov financiranja. Za tem se v načrt razvojnih programov lahko uvrstijo tudi novi projekti. Poleg opredeljenih prioritet in razpoložljivih virov sredstev je treba upoštevati tudi temeljna pravila uvrstitve. V NRP se uvrstijo novi projekti največ do višine sredstev, ki bo za te namene na razpolago v naslednjih letih. Pogoji, ki jih mora projekt ali program pri tem izpolnjevati, so naslednji (Burkeljca, 2005, str. 28–29):

- projekt mora biti jasno določen;
- dokumentacija mora biti izdelana skladno s predpisi;
- zagotovljenost virov financiranja (proračunski in drugi viri) za celotno vrednost projekta in celotno obdobje njegovega trajanja;
- investitor oziroma proračunski uporabnik mora pregledati in formalno potrditi dokumentacijo s sklepom.

Izredno pomembno pravilo, ki ga je nujno treba upoštevati pri pripravi in tudi med izvajanjem projekta, je, da so za vse izdatke po letih znani tudi viri financiranja. S tem se zagotovi, da je projekt ali program tudi realno izvedljiv, in sicer skladno s predvideno dinamiko in terminskim načrtom izvedbe.

5.5 VIRI ZA FINANCIRANJE INVESTICIJ

V obdobju od konca druge svetovne vojne pa vse do začetka osemdesetih let je večina današnjih držav v razvoju in držav v tranziciji financirala izgradnjo večjih infrastrukturnih objektov izključno na klasični način, torej s proračunskimi sredstvi in pogosto z

²⁹ Sprejeti proračun za leto 2004 je vseboval tretji del za obdobje 2004–2007 in tudi po letu 2007.

zadolževanjem. Poglavitni razlogi za državno pokroviteljstvo javne infrastrukture v drugi polovici dvajsetega stoletja so bile naraščajoče potrebe po širitvi infrastrukture in pomanjkanje sredstev zasebnega sektorja. Prav zaradi strateškega pomena infrastrukturnih dejavnosti je to področje ostalo v domeni javnega sektorja. Vloga države, predvsem v smislu zagotavljanja infrastrukturnih storitev in financiranja novih infrastrukturnih objektov, se v svetu postopoma spreminja, prav tako se na te usmeritve odziva naša država. Vlogo financerja naj bi vse bolj prevzemal zasebni sektor, medtem ko bi država krepila svojo vlogo predvsem na področju regulative in nadzora (Ferjančič, 2004, str. 4).

5.6 NAČINI ZAGOTAVLJANJA VIROV ZA INVESTIRANJE

V predpristopnem obdobju do vključitve naše države v EU, to je do prvega maja 2004, je bila Slovenija kot ena izmed desetih držav kandidatk iz Srednje in Vzhodne Evrope upravičena do sredstev ISPA (ang. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession). Tu gre za predpristopni inštrument strukturne politike, ki je namenjen vlaganjem v okoljsko in transportno infrastrukturo. Od vstopa v EU pa so naši državi omogočene tudi pravice črpanja iz kohezijskega in strukturnih skladov.

Slovenija spada v skupino držav, kjer se zasebni sektor skromneje vključuje v financiranje ali upravljanje gospodarske infrastrukture. Javno-zasebno partnerstvo³⁰ v Sloveniji je prav tako močno zanimivo in je nedvomno velik izziv. Žal pa trenutno na tem področju še ni vidnejših rezultatov (Ferjančič, 2004, str. 54–55).

5.6.1 Sofinanciranje s sredstvi EU

Evropska unija si prizadeva zmanjšati neskladje med razvitostjo njenih članic in posameznih regij. S sredstvi iz skladov, ki pomenijo enega najpomembnejših finančnih instrumentov, spodbuja razvoj posameznih regij, ki zaostajajo za najrazvitejšimi ali pa želijo prestrukturirati svoje gospodarstvo. Evropska komisija skuša s finančno pomočjo vplivati na doseganje ciljev določenih politik

Strukturna politika EU temelji na finančni solidarnosti, ki se izvaja prek strukturnih skladov in kohezijskega sklada, ki manj razvitim regijam omogočajo pridobiti nepovratna sredstva.

5.6.2 Strukturni skladi

Strukturni skladi so finančni instrument regionalne politike EU. Podpirajo razvoj tistih evropskih regij, ki zaradi različnih vzrokov zaostajajo v razvoju. Njihov cilj je zmanjšati te razlike ter ustvariti okolje za enakomeren in uravnotežen razvoj vseh držav in regij Evropske

³⁰ Javno-zasebno partnerstvo je v tuji literaturi poznano kot sistem PPP (Public-Private-Partnership).

unije. V okviru strukturnih skladov ločimo štiri različne sklade, ob njih obstajajo še štiri pobude skupnosti: Interreg, Equal, Leader+ in Urban. Ti delujejo na področjih, ki zadevajo EU kot celoto in niso omejeni na posamezno državo. Vsaka pobuda deluje v okviru enega od skladov.

5.6.3 Kohezijski sklad

Kohezijski sklad je oblika finančne pomoči, ki dopolnjuje strukturne sklade. Sklad je bil ustanovljen leta 1994 z Uredbo Sveta EU št. 1164/1994, ki je bila dopolnjena z Uredbo Sveta EU št. 1264/1999 in Uredbo Sveta EU št. 1265/1999. Sklad prispeva h krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter sofinancira projekte s področja okolja in vseevropskih omrežij prometne infrastrukture. Pravice iz tega sklada lahko črpajo tiste države članice, katerih BDP na prebivalca je manjši od 90 % povprečja skupnosti. Uredba določa minimalno vrednost projektov v višini 10 milijonov EUR, kar zagotavlja, da bodo imeli projekti zadosten vpliv na izboljšanje stanja infrastrukture v državi. Iz naslova kohezijskega sklada so bila Sloveniji za obdobje 2004–2006 dodeljena sredstva v višini 190,6 milijona EUR. Sredstva se delijo med področjema okolja in prometa v razmerju 50 : 50. Pri tem je treba upoštevati, da najvišja stopnja sofinanciranja iz kohezijskega sklada znaša 85 %. To pomeni, da moramo razliko financirati sami iz proračunskih ali drugih virov, sicer se projekti ne odobrijo (Strukturni skladi EU v Sloveniji, 2005).

Referenčni okvir Slovenije za kohezijski sklad na področju prometa je bil pripravljen na podlagi naslednjih državnih strateških dokumentov:

- Strategije gospodarskega razvoja Slovenije 2001
- Državnega razvojnega načrta;
- Vizije prometne politike Republike Slovenije;
- Nacionalnega programa izgradnje avtocest s spremembami in dopolnitvami (NPIA);
- Nacionalnega programa razvoja slovenske železniške infrastrukture.

Temeljni strateški dokument je SRS, velja za idejni dokument, v katerem je predstavljena vizija celovitega dolgoročnega razvoja države z začrtanimi strateškimi cilji in prednostnimi področji. Obenem je tudi strateški okvir za Državni razvojni načrt, ki je ključni dokument za dolgoročno načrtovanje javnih naložb v Sloveniji, saj pretvarja strateške prednostne naloge v dejanske programe in projekte za vsako od prednostnih področij. Na Viziji prometne politike RS, ki je bila v magistrski nalogi že predstavljena, pa temeljijo vse načrtovane naložbe v prometno infrastrukturo.

5.6.4 Zasebna vlaganja v javno infrastrukturo

Javno-zasebno partnerstvo je oblika sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem z namenom opravljanja storitev, ki jih tradicionalno zagotavlja javni sektor. Razmerje med vlado in trgom je odvisno od posamezne države (njenegega ekonomsko političnega sistema,

splošne razvitosti trga in tržnih institucij). Cilj partnerstva je uporabiti finančne vire in izkušnje zasebnega sektorja z namenom, da pomagajo pri ponudbi ter oskrbi javnega sektorja s sredstvi in storitvami ter s tem razbremenijo proračunska sredstva države.

Oblike za zagotavljanja infrastrukturnih storitev z vključevanjem zasebnega sektorja lahko razdelimo v dve skupini. V prvo skupino spadajo pogodbe za opravljanje storitev, pogodbe za vodenje in upravljanje, pogodbe o najemu ter klasične koncesijske pogodbe. Za vse štiri oblike je značilno to, da lastništvo nad objektom ostane v rokah države oziroma javnega sektorja. Druga skupina vključuje BOT obliko projektnega financiranja ter delno ali popolno prodajo oziroma privatizacijo javnega podjetja. Pri tem je obema oblikama skupno to, da se lastništvo nad objektom začasno ali trajno prenese na zasebni sektor, ki je odgovoren za financiranje projekta.

Tabela 11: Možne oblike partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem

OBLIKA PARTNERSTVA	LASTNIŠTVO PREMOŽENJA	UPRAVLJANJE IN VZDRŽEVANJE	KAPITALSKE INVESTICIJE	KOMERCIALNO TVEGANJE	TRAJANJE POGODBE
<i>pogodba za opravljanje storitev</i>	javni	javni / privatni	javni	javni	1-2 leti
<i>pogodba za vodenje in upravljanje</i>	javni	privatni	javni	javni	3-5 let
<i>pogodba o najemu</i>	javni	privatni	javni	javni / privatni	8-15 let
<i>koncesijska pogodba</i>	javni	privatni	privatni	privatni	25-30 let
<i>BOT oblika proj. fin.</i>	javni / privatni	privatni	privatni	privatni	20-30 let

Vir: Mrak, 2002, str. 15.

V tabeli 11 so predstavljene temeljne oblike sodelovanja zasebnega in javnega sektorja pri financiranju infrastrukturnih investicij in zagotavljanju infrastrukturnih storitev z osnovnimi značilnostmi, ki jih bom v nadaljevanju na kratko predstavila.

Pogodbe za opravljanje storitev

Pogodbe za opravljanje storitev so ena izmed najpreprostejših oblik udeležbe zasebnega sektorja pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev; pri tem javni sektor obdrži odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturne dejavnosti, razen za zagotavljanje omejenega, točno določenega obsega vnaprej določenih storitev. Pri tem javni sektor nosi celotni riziko poslovanja ter zagotavlja celotna finančna sredstva potrebna za investicije in obratni kapital; medtem ko je odgovornost zasebnega sektorja osredotočena le na učinkovito zagotavljanje s pogodbo določenih storitev. Zasebna podjetja, ki sklenejo pogodbo za opravljanje storitev določene storitve, običajno zagotovijo manjši obseg potrebnih finančnih sredstev in so sklenjene za obdobje enega do dveh let. Bistven doprinos teh pogodb s stališča javnega

sektorja je, da je plačilo storitev odvisno od njihove kakovosti in s tem v sicer monopolno javno podjetje vpeljemo nekaj konkurence.

5.6.5 Pogodbe za vodenje in upravljanje

Pogodbe za vodenje in upravljanje so bolj kompleksne, javni sektor prenese odgovornost za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta v roke zasebnega sektorja, ter mu s tem daje tudi svobodo pri odločitvah o vodenju objekta brez prevzemanja komercialnih tveganj objekta. Država pri tem ostaja odgovorna za financiranje objekta in usluge, ki jih ta objekt zagotavlja. Ta vrsta pogodb ne zahteva od zasebnega sektorja znatnejših investicij, zato je njihovo trajanje omejeno na tri do pet let. Ponavadi so tovrstne pogodbe le začetna faza drugih bolj intenzivnih oblik sodelovanja javnega in zasebnega sektorja pri zagotavljanju infrastrukturnih storitev. Pogodbe za vodenje in upravljanje so uspešnejše takrat, kadar plačilo zasebnim podjetnikom ni fiksno določeno, temveč je vezano na njihovo učinkovitost, ki se izraža na produktivnosti javnega podjetja (Mrak, 2002, str. 2–3).

5.6.6 Pogodba o najemu

S pogodbo o najemu si zasebni sektor pridobi pravico do najema določenih infrastrukturnih objektov, ki so v lasti države tako, da postane zasebno podjetje odgovorno za upravljanje, vzdrževanje in vodenje poslovanja infrastrukturnega objekta ter je običajno najem med petimi in desetimi leti. Pri tej obliki sodelovanja ostaja javni sektor lastnik in mora zagotavljati finančna sredstva (za nove investicije, investicijsko vzdrževanje in servisiranje dolga), zasebno podjetje pa je odgovorno za tekoče stroške poslovanja. Zasebno podjetje mora za pravico najema objekta plačati določeno vsoto (ang. lease fee), tako je njegov dohodek enak razliki med ustvarjenimi prihodki³¹ in celotnimi stroški poslovanja. Njegov cilj je stremeti k učinkovitejšemu in uspešnejšemu poslovanju, torej posledično tovrstna pogodba povečuje učinkovitost infrastrukturne dejavnosti (Mrak, 2002, str. 3).

5.6.7 Koncesije

Koncesija je pooblastilo, ki ga podeli država, lokalna skupnost ali pooblaščen organ, na predpisan način in v predpisani obliki, praviloma vedno osebi civilnega prava. Pogodba določa pravice in obveznosti pogodbenih strank za celotno obdobje izvajanja pogodbe. Dajalec pooblastila se označuje s pojmom koncedent, prejemnik pa s pojmom koncesionar (Lenič, 1999, str. 70). S sklenjeno koncesijsko pogodbo postane koncesionar popolnoma odgovoren za zagotavljanje infrastrukturnih storitev, vključno z izgradnjo, upravljanjem, vzdrževanjem, vodenjem, investicijskim vzdrževanjem, gospodarsko uporabo, investiranjem v nove kapacitete in predajo infrastrukture v naprej dogovorjenem stanju po preteku

³¹ Zasebno podjetje ima izključno pravico do prihodkov, ustvarjenih z zaračunavanjem storitev po pogodbeno določeni ceni.

pogodbenega roka. Pogodba natančno definira vsa dela, ki jih mora koncesionar opraviti med izvajanjem pogodbe. Pri tem je nadzor izvajanja ves čas v pristojnosti javne uprave. Glavna prednost koncesije je, da kombinira odgovornost zasebnega sektorja za vodenje in upravljanje infrastrukturnega objekta z njegovo odgovornostjo za investicije ter obenem ščiti javni interes. V koncesijskem obdobju zasebno podjetje za svoje storitve prejema plačilo neposredno od uporabnikov, izpolnjevati pa mora pogodbeno določena merila o obsegu in kakovosti storitev. *Z vidika koncesionarja se težave pojavijo v tem, da nima zadostnih spodbud za ustrezno vzdrževanje in razširitve zmogljivosti, kajti ni lastnik sredstev in tudi nima jamstva za podaljšano koncesijsko obdobje po pretečenem roku.* To težavo običajno odpravijo z natančno določenimi zahtevami o vzdrževanju objekta in opreme ter o nadzoru (World Development Report, 1994, str. 61). Pri tem morajo koncesije upoštevati tudi določbe iz pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske zveze, ki nalagajo članicam, da ne sprejemajo kakršnih koli ukrepov, ki imajo učinek neposrednega ali posrednega oviranja pretoka blaga in storitev. Tako morajo upoštevati načela nediskriminacije, enakopravnosti, transparentnosti, vzajemnosti in proporcionalnosti.

5.6.7.1 Oblika projektnega financiranja BOT

Projektno financiranje po načelu BOT (build–operate–transfer ali izgradi–upravlja–predaj državi) je tudi ena izmed oblik partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem na podlagi *koncesijske pogodbe*. Koncesionar zgradi in financira objekt, ga ima v lasti ter ga upravlja v pogodbenem času, po izteku tega obdobja pa objekt preide v državno last. Ta specifična oblika sodelovanja je značilna za izgradnjo novih investicijskih objektov, ki zahtevajo velika investicijska sredstva. Druga pomembna značilnost je, da se oblika projektnega financiranja BOT uporablja izključno za financiranje infrastrukturnih objektov, kot so ceste, mostovi, predori, letališča in drugo. Torej predvsem objektov, ki so tradicionalno v lasti države in katerih prihodki so vsaj pod njeno posredno kontrolo (Mrak, 2002, str. 6). Na mestu se pojavlja vprašanje, zakaj ta oblika financiranja ni primerna za izgradnjo infrastrukture v direktno produktivnih sektorjih gospodarstva. Ti so ponavadi v lasti zasebnega sektorja, ki nima interesa prenašati svojega lastništva po določenem obdobju na državo. Poleg tega ti projekti običajno ustvarjajo večji del prihodkov s prodajo blaga na mednarodnih prostih trgih in ne po kontroliranih cenah s strani države, kot to velja za projekte BOT.

BOT kot oblika financiranja infrastrukture se je razvila iz dveh pravnih osnov. Prva od njih je »projektno financiranje«, druga pravna osnova pa je »koncesija«. Projektno financiranje BOT običajno obsega naslednje faze projektnega ciklusa (Mrak, 2002, str. 11): identifikacija projekta, izbor sponzorjev projekta, ustanovitev projektnega podjetja, definiranje pogodbene in finančne strukture projekta, oblikovanje pogodbene in finančne strukture projekta, izgradnja objekta, poslovanje objekta v obdobju koncesije, prenos lastništva objekta na državo. Država se kot iniciator projekta izogne obvezi, da posojilodajalcu sredstev za projekt omogoči neposreden pristop do svojega premoženja, če bo slučajno projekt neuspešen. Če je to določeno že s pogodbo, gre za projektno financiranje brez pristopa. V svojem bistvu

projektno financiranje zahteva oblikovanje lastniškega in dolžniškega kapitala na tak način, da bo denarni tok projekta zadostoval za poravnavo obveznosti iz tekočega poslovanja in za servisiranje dolžniških obveznosti. Bolj je tvegan denarni tok projekta, večji bo zahtevan delež lastniškega kapitala (Mrak, 2002, str. 6).

5.6.8 Privatizacija

S privatizacijo razumemo prenos lastništva nad javnim podjetjem v roke zasebnega sektorja, ki sam po sebi ni cilj, ampak je le sredstvo za doseganje boljšega upravljanja in boljše družbe (Rus, 2001, str. 22). Privatizacija torej pomeni, da določene storitve opravlja zasebni sektor. Upravljanje dejavnosti je s tem podvrženo tržnim zakonitostim. S popolno privatizacijo postane končni koristnik in plačnik storitev zasebni sektor (Ferjančič, 2004, str. 22). Sam proces zahteva številne prilagoditve in znanja, na strani države in tudi lokalnih skupnosti. Ponavadi je privatizacija del širših reform države v smislu povečevanja konkurenčnosti. *Zaradi političnih in praktičnih razlogov pogosto ni primerno ali zaželeno, da se na zasebni sektor prenese katera koli infrastrukturna dejavnost.*

Glavni ekonomski razlogi za privatizacijo so naslednji (Doublet, 1998, str. 57):

- prihodki od privatizacije zmanjšujejo proračunske primanjkljaje;
- povečanje učinkovitosti ekonomskih subjektov;
- preoblikovanje instrumentov države pri upravljanju širšega ekonomsko političnega sistema;
- privatizacija omogoča poglobitev kapitalskih trgov;
- pritegnitev strateških partnerjev s potrebnim znanjem za nadaljnji razvoj določenih panog;
- stimulacija javnega sektorja k spremenjeni cenovni politiki in strukturnim reformam.

5.7 POSTOPKI VREDNOTENJA INVESTICIJSKIH PROJEKTOV

Bistveno pri investicijskih odločitvah je, da se je treba izogibati spontanim odločitvam. To je mogoče doseči le s temeljito analizo nameravane investicijske pobude, ki je sicer zelo zahtevna: z vidika finančnih in ekonomskih znanj ter tudi z vidika pridobivanja ustreznih informacij. Analiza investicijskega projekta je sestavni del investicijske dokumentacije; to so tiste vsebine, s katerimi nosilec projekta utemeljuje upravičenost s številnimi analitičnimi tehnikami. Za odločitev o realizaciji je običajno ključna analiza stroškov in koristi ali analiza stroškovne učinkovitosti.

Vrednotenje investicijskega projekta poteka po naslednjih korakih (Jerina, 2004, str. 15):

- Določitev ciljev projekta. V tem koraku je najprej treba poiskati tiste družbenoekonomske koristi, ki jih lahko povežemo z izvedbo projekta. Sledi

opredelitev specifičnih ciljev regionalne in kohezijske politike EU, ki jih bo možno doseči s projektom ter kako bo ta projekt vplival na dosego teh ciljev.

- Identifikacija projekta, kar pomeni, da mora biti projekt v samostojnem delu analize jasno določen. Pomembno je predvsem, da so dejavnosti projekta prikazane na tak način, da so vidne povezave s prvotno določenim ciljem, skladnost in usklajenost postopkov in funkcij.
- Analiza izvedljivosti in variant. Običajno obstaja več različnih možnosti, s katerimi lahko dosežemo postavljene družbenoekonomske cilje, treba pa je predstaviti in dokazati izbiro najboljše izmed vseh izvedljivih možnosti.
- Finančno-tržna analiza upravičenosti projekta. S finančno analizo ugotavljamo ali bodo viri zadoščali za izvedbo projekta s stališča investitorja ter pri tem upoštevamo le neposredne učinke projekta. Omogoča tudi preverjanje in uravnoteženje denarnih tokov (finančno pokritost) in izračun kazalnikov finančnih donosov investicijskega projekta na podlagi diskontiranih denarnih tokov.
- Družbenoekonomska analiza upravičenosti projekta. Ekonomska analiza se uporablja za ocenjevanje učinkovitosti investicije s širšega družbenega vidika (v ekonomskem toku se ne upoštevajo izdatki in prihodki, ki nastajajo na ravni države, kot so davek na dodano vrednost, prispevki in davki za delovno silo, carine itd.) in ugotavljanje prispevka projekta h gospodarskemu razvoju regije ali države. Pri tem uporabljamo ekonomske vrednosti, da bi izrazili ceno, ki jo je družba pripravljena plačati za blago ali storitev, ki bo rezultat projekta. Za to so potrebni posebni konverzijski pretvorniki,³² v izračunih pa uporabljamo prilagojene obračunske cene³³. Pri tej analizi ocenjujemo samo projekt oziroma razliko med projekcijo »Z« in »BREZ«, ne pa tudi vpliva na poslovanje investitorja. Tehnika ocenjevanja in izračunavanja je enaka kot pri finančni analizi, le da je priprava vhodnih podatkov in njihova obdelava precej zahtevnejša.
- Analiza občutljivosti. V tem zadnjem koraku obravnavamo negotovost pri investicijskih projektih. Namen analize občutljivosti je izbrati tiste kritične spremenljivke in parametre modela, ki najbolj vplivajo na ISD (notranjo stopnjo donosa) in NSV (neto sedanjo vrednost) projekta.

Pri planiranju in ocenjevanju investicijskih projektov moramo omogočiti njihovo nepristransko obravnavo in enakopravno vrednotenje. Osnovne predpostavke, ki zagotavljajo enotnost metodološkega pristopa, so (Bonač, Lužnik, 1991, str. 10–13):

1. Omejenost življenjske dobe pomeni, da opazujemo projekt in njegove učinke samo omejen čas. Govorimo torej o ekonomski dobi projekta. Gre za obdobje: od nastanka prvega stroška (izdatka) za investicijo, izgradnjo oziroma trajanja izvedbe, prek uvajalnega obdobja in polnega koriščenja zmogljivosti, vse do tedaj, ko bi se začelo

³² Konverzijski faktor (Conversion factor) je število, s katerim pomnožimo domače tržne cene ali vrednosti blaga, ki ni v blagovni menjavi na trgu, za pretvorbo v obračunske cene.

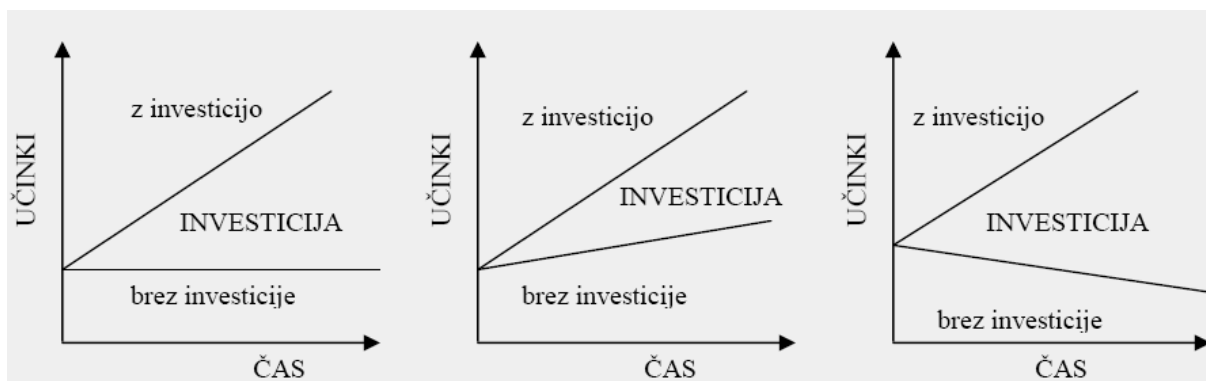
³³ Obračunske cene ali pripisane cene so oportunitetni stroški blagajn storitev, ki se običajno razlikujejo od tržnih in predpisanih cen. Uporabljajo se pri ekonomski analizi projekta.

upadanje teh zmogljivosti in pokazala potreba po obnovitvi vsaj dela teh zmogljivosti. Praviloma jo določimo z »najšibkejšim členom« investicij v osnovna sredstva, torej tistim, ki ima najkrajšo življenjsko dobo (ponavadi velja to za opremo). Obstajajo tudi izjeme, kjer se ta doba ne določa z amortizacijsko dobo (npr. investicije v infrastrukturo, kmetijstvo).

2. Stalne cene so ena najpomembnejših metodoloških predpostavk in so skupni imenovalci vseh vrednostnih izrazov. Poenostavljeno povedano so to stalne cene, ki veljajo v času izdelave investicijskega programa in izjemoma vključujejo tudi predvidene spremembe cenovnih paritet. Smisel stalnih cen je, da omogočajo spremljanje realnih poslovnih učinkov naložbe oziroma gibanje realnega premoženja in kupne moči skozi ekonomsko dobo projekta, pri čemer izključimo vse inflacijske učinke.
3. Pravilo diferenčnih vrednosti velja za naložbe v rekonstrukcijo, modernizacijo in širitev. Pomeni, da učinke projekta prikazujemo kot razliko med rezultati poslovanja, ki jih dosežemo »Z« investicijo in poslovnimi rezultati, kakršni bi bili »BREZ« investicije³⁴. Pripraviti moramo torej dve poslovni prognozi za ekonomsko dobo projekta. V projekciji »z investicijo« moramo za del proizvodnega programa, ki ostane nespremenjen, načrtovati poslovne rezultate, kot so bili v zadnjem letu pred naložbo. Za del proizvodnje, ki jo spreminjamo, pa planiramo poslovne učinke skladno z investicijskim programom. Skupni rezultat projekcije z investicijo je seštevek ohranjene proizvodnje in planiranih učinkov zaradi spremenjene proizvodnje. V projekciji »brez investicije« za del proizvodnje, ki ni predmet naložbe, je prognoza poslovanja enaka kot v projekciji z investicijo. Za del proizvodnje, ki je predmet investicije, pa moramo izdelati hipotetično prognozo razvoja, če vanjo ne bi investirali. Bistvo je v tem, da je za proizvodnjo, ki je predmet naložbe, poslovna prognoza brez naložbe praviloma drugačna od rezultatov v zadnjem letu pred naložbo. Ločimo tako tri različne možnosti: konstantna poslovna prognoza brez investicije, rastoča poslovna prognoza brez investicije in padajoča poslovna prognoza brez investicije. Skupna prognoza »brez investicije« prav tako upošteva rezultate proizvodnje, ki je predmet investicije in tudi tiste proizvodnje, ki ni deležna investicije, kar prikazujem v tabeli 12.

³⁴ To je rezultat, če projekta ne uresničimo.

Tabela 12: Prikaz učinkov projekta



4. Izdelava ocene projekta oz. uporaba statičnih in dinamičnih metod.
5. Uporaba individualne diskontne stopnje pri izračunu dinamičnih meril. Finančna diskontna stopnja je določena kot ponderirana aritmetična sredina realnih obrestnih mer za vse vire financiranja projekta. Družbena diskontna stopnja v ekonomski analizi investicijskih projektov kaže družbeni pogled na to, kako je treba vrednotiti prihodnje koristi in stroške. Pri nepopolnem kapitalskem trgu se razlikuje od finančne. Pri ocenjevanju programov za javna naročila investicijskega značaja se uporablja splošna diskontna mera, ki upošteva stanje in tendence dolgoročne obrestne mere in tveganja v gospodarskem okolju. Za investicije v javnem sektorju v RS predpisuje diskontno stopnjo UEM oziroma področne metodologije, določi pa jo vlada na predlog ministra za finance.

5.8 METODE VREDNOTENJA

Z investicijami v cestno infrastrukturo prav tako uresničujemo širše družbene cilje, ki jih moramo ocenjevati iz vidika gospodarstva kot *celote*. S finančno analizo ocenimo samo denarne učinke projekta, ki jih je tudi lažje oceniti. Za oceno posameznih investicij in projektov je mogoče uporabiti tri postopke (Senjur, 1993, str. 66):

- poslovni oziroma podjetniški izračun, ki temelji na kvantificiranih podjetniških ciljih in je tudi osnova za socioekonomske metode;
- analiza stroškov in koristi upošteva vse dodatne in družbene cilje (npr. plačilna bilanca, zaposlovanje, regijski razvoj) in posredne učinke investicije (npr. vpliv na okolje). Analizo stroškov in koristi uporablja pogosto tudi podjetniški sektor za ocenjevanje projektov, ki jih ni lahko denarno ovrednotiti (raziskave in razvoj);
- analiza stroškovne učinkovitosti je zlasti primerna pri narodnogospodarskih infrastrukturnih projektih, kjer se koristi raztezajo daleč v prihodnost in ni mogoče vseh kvantificirati. Pri takih projektih je večji poudarek na stroških kot na koristih, ker so začetni stroški lažje ugotovljivi.

5.9 VREDNOTENJE INVESTICIJSKIH PROJEKTOV

Vsaka investicijska odločitev predstavlja izbiro ene rešitve izmed mnogih možnih. Za izbiro najboljše rešitve imamo na razpolago številne analitične metode, vsaka z določenimi prednostmi in slabostmi. *Na žalost ni nobene univerzalne metode, ki bi vedno ponujala najoptimalnejšo rešitev.*

Vrednotenje projektov je zelo pomembno in kompleksno opravilo, saj je osnova za odločitev o financiranju. Posledično je obvezni del vsakega projektnega cikla. Z ocenjevanjem dejansko primerjamo upravičenost uporabe denarja za predlagan projekt s koristmi in stroški tega projekta. Dejali smo že, da so z investicijskimi projekti povezani visoki stroški in gre za nepovratne odločitve brez poznavanja prihodnjih koristi. Tako je metodologija ocenjevanja odvisna od (Majcen et al., 2004, str. 65):

- vsebine projekta: podjetniški projekt uresničuje predvsem profitni motiv, kar pa ne velja popolnoma za nepodjetniške. Infrastrukturni projekti zasledujejo širše družbene cilje;
- subjekta, ki odloča o investicijah: država v skladu z nalogami javnih financ zasleduje širše cilje, ki so lahko različni, saj je tudi razvoj večplasten. V tem primeru se investicije ocenjujejo z ekonomskim ocenjevanjem;
- velikosti projekta: za projekte večjih vrednosti velja zahtevnejši postopek ocenjevanja (npr. strukturni skladi trenutno opredeljujejo kot velik projekt tisti, ki presega 50 milijonov EUR, za kohezijski sklad pa je ta meja določena na 10 milijonov EUR. Tudi slovenska zakonodaja pozna različne zahteve glede na velikost projekta.

O učinkovitosti investicij smo vajeni govoriti skoraj izjemoma le v povezavi z gospodarskimi investicijami, kjer je motiv investitorja popolnoma jasen. Seveda to ne pomeni, da negospodarske investicije niso podvržene določenim metodam za ugotavljanje uspešnosti, se pa pri njihovem merjenju srečamo z vrsto problemov, ki so ali pa niso popolnoma rešljivi. Za ocenjevanje učinkovitosti investicijskega projekta z vidika celotne družbe uporabljamo *družbenoekonomsko analizo*, z vidika samega projekta pa finančno-tržno analizo.

Družbenoekonomska analiza projekta bo za državo dala osnove za izhodišča za promoviranje in pripravo koncesijskih projektov. Pravzaprav vsak projekt zahteva dve vrsti analize, in sicer:

- družbenoekonomsko analizo stroškov in koristi projekta;
- finančno analizo donosnosti projekta.

Del družbenih stroškov je mogoče neposredno izraziti v denarni obliki, dela pa ni mogoče prikazati v denarni obliki oz. jih je mogoče posredno oceniti tudi v denarni obliki. Take metode so uporabne predvsem pri velikih projektih, npr. povezavah dveh gospodarskih središč ali izgradnji daljšega avtocestnega odseka ali celotnega koridorja.

Metode za vrednotenje investicij lahko razdelimo v tri velike skupine:

- statične metode, te ne upoštevajo časa;

- dinamične metode, pri ocenjevanju uporabljajo časovno vrsto;
- metode simulacije in optimizacije.

Tabela 13: Metode za ocenjevanje investicij

Statične metode	Dinamične metode	Metode simulacij
primerjava stroškov	neto (čista) sedanja vrednost	simulacije
primerjava dobička	relativna nato (čista) sedanja vrednost	optimizacije
primerjava rentabilnosti	indeks donosnosti	scenariji
primerjava dobe vračanja	interna (notranja) stopnja donosnosti	

Vir: Cost Benefit and Multi-Criteria Analysis for New Road Construction, final report, R&D Unit – DG VII, Commission of the European Communities, april 94.

Med statičnimi metodami najdemo:

- primerjavo stroškov, kjer se na podlagi primerjave stroškov odločimo za najprimernejšo alternativo – izbran bi bil projekt z najnižjimi stroški;
- primerjavo dobička: projekt vpliva na stroške in tudi na prihodke – izbran bi bil projekt, ki prinaša največji dobiček;
- primerjavo rentabilnosti: celoten dobiček je enak razliki med celotnim finančnim prilivom in odlivom, nadalje je povprečni profit enak celotnemu dobičku deljeno z leti trajanja projekta, nadalje pa je stopnja rentabilnosti količnik med povprečnim letnim dobičkom in investiranim kapitalom;
- primerjavo dobe vračanja: meri število let, ki je potrebno, da se povrnejo začetni stroški investicije, metoda ne omogoča izmeriti celotne donosnosti projekta niti ni uporabna za primerjavo med konkurenčnimi projekti.

Dinamične metode vrednotenja so predvsem naslednje:

- neto oz. čista sedanja vrednost projekta,
- relativna neto sedanja vrednost projekta,
- indeks donosnosti,
- interna oz. notranja stopnja donosnosti.

Osnovne metode so statične in ne upoštevajo vseh predvidenih donosov v celotnem obratovanju projekta, niti preostale vrednosti projekta ob koncu. Pri statičnih metodah se izračuni opravijo za posamezno leto ali kvečjemu za povprečje, na pa za celotno življenjsko dobo projekta. Statične metode ne upoštevajo časovnega horizonta niti ne upoštevajo časovne razporeditve pričakovanih prilivov in odlivov. Te pomanjkljivosti so odpravljene z dinamičnimi metodami, ki večinoma upoštevajo razporeditev prilivov in odlivov projekta glede na časovno razporeditev. Dinamične metode torej vrednosti pretvarjajo na skupni imenovalce. Govorimo o diskontirani sedanji vrednosti. Razlika med diskontiranimi prilivi in odlivi je čista sedanja neto vrednost projekta. Metoda omogoča dobro primerjavo med različnimi projekti. Projekt je upravičen, če je čista sedanja vrednost projekta pozitivna. Izbor med različnimi projekti daje prednost projektu, ki doseže večjo čisto sedanjo vrednost

projekta. Naslednja dinamična metoda, ki je uporabna, je izračun relativne neto sedanje vrednosti. Ta predstavlja razmerje med čisto sedanjo vrednostjo denarnega toka v ekonomski dobi projekta in sedanjo vrednostjo investicijskih stroškov. Relativna neto oz. čista sedanja vrednost projekta kaže na akumuliran neto donos, ki ga generira enota investiranega kapitala. Naslednja metoda je izračun indeksa donosnosti projekta, ki predstavlja razmerje med sedanjo vrednostjo koristi in stroškov. Izračunavanje notranje oz. interne stopnje donosnosti projekta je obratna metoda izračuna čiste oz. neto sedanje vrednosti. Diskontna mera, ki daje čisto sedanjo vrednost projekta enako nič, je interna oz. notranja stopnja donosa. Čim višja je notranja oz. interna stopnja donosnosti, tem bolj privlačen je investicijski projekt.

5.9.1 Primerjava meril

Vsa merila nimajo enake vsebine in zato tudi ne enake uporabne vrednosti. Pri ugotavljanju upravičenosti vsakega posameznega projekta, to vprašanje niti ni pomembno. Postane pa pomembno, ko se moramo odločati med različnimi projekti in narediti izbor med njimi. Največja pomanjkljivost statičnih kazalnikov je v tem, da ne upoštevajo vrednosti denarja v času. Ti kazalniki so koristni samo kot dodatna informacija pri odločanju, predvsem pa kot dober pripomoček za okvirno, grobo oceno pričakovanih učinkov. Za dinamične kazalnike pa velja, da je njihova izrazna moč veliko večja. Razlike med dinamičnimi kazalniki so prikazane v tabeli 14.

Tabela 14: Primerjava naložbenih meril

	Neto sedanja vrednost	Interna stopnja donosa	Relativna neto sedanja vrednost
Opredelevanje merila	NSV = vsota diskontiranih prilivov minus vsota diskontiranih odlivov	ISD = diskontna stopnja, pri kateri je NSV=0	RNSV = NSV deljena z vsoto diskontiranih investicijskih stroškov
Pogoj in vsebina	<ul style="list-style-type: none"> • Poznati je treba diskontno stopnjo • Velika NSV pogosto pomeni veliko investicijo 	<ul style="list-style-type: none"> • Diskontna stopnja za izračun ni potrebna (za kriterij je nujna) • Nerealna predpostavka možnosti reinvestiranja po ISD 	<ul style="list-style-type: none"> • Potrebno je poznati diskontno stopnjo • Meri učinek na enoto vložka
Uporabnost	<ul style="list-style-type: none"> • Za določanje absolutne upravičenosti • Rangiranje direktno ni mogoče 	<ul style="list-style-type: none"> • Za upravičenost posameznih naložb • Rangiranje po ISD je lahko napačno 	<ul style="list-style-type: none"> • Za upravičenost posamezne naložbe • Možnost rangiranja neodvisnih naložb

Vir: Bonač, Lužnik, 1991, str. 136.

Izračun NSV in ISD temelji na diskontiranju, zato ju pogosto štejejo za enakovredni merili. Vendar pa dejansko ne dajeta istih rezultatov, čeprav večinoma res izbereta kot najprimernejšo isto investicijo. V večini pogledov je metoda NSV boljša od ISD, se pa metoda ISD kljub temu splošno uporablja. Zato je primerna razlaga, kako ravnati pri izključujočih se projektih, ko ti dve metodi dajeta različne rezultate. Pri neodvisnih projektih se tovrstne težave ne pojavljajo. Razloge za različne rezultate je mogoče najti v različnih predpostavkah, visoka ISD običajno pomeni investicijo, ki hitro prinaša koristi, visoka NSV pa investicijo, ki prinaša velike koristi.

Višjo NSV po navadi izkazujejo tisti projekti, za katere so potrebna večja investicijska sredstva. Tako pogosto naložbe z visoko ISD dosežejo celo nižjo NSV kot tiste z nižjo ISD. Poleg tega metoda NSV predpostavlja, da je mogoče neto donose projekta ponovno investirati po obrestni meri, ki je enaka stroškom kapitala, medtem ko metoda ISD predvideva ponovno investiranje po ISD. Kadar dobimo kontradiktorne rezultate, izberemo tisti projekt, ki bo najbolj povečal premoženje investorjev; izbiro tako narekuje metoda NSV (Brigham, Ehrhardt, 2003, str. 269–272).

5.10 DEJAVNIKI PRI OCENI IZGRADNJE INFRASTRUKTURNEGA PROJEKTA – KLASIČNI MODEL IZRAČUNA STROŠKOV IN KORISTI

Ne glede na izbor metod za ocenjevanje projektov je na začetku potrebna skrbna analiza vseh stroškov, povezanih s projektom, in analiza vseh koristi, ki jih bo projekt prinesel. Ključni dejavniki, ki določajo posamezen projekt, so stroški, povezani z gradnjo, upravljanjem in vzdrževanjem, ter pričakovane koristi, ki so razlika med stroški (neposrednih uporabnikov) na omrežju brez izvedene investicije in pričakovanimi stroški po izvedeni investiciji.

Analize družbenih stroškov in družbenih koristi za predvideni investicijski projekt upoštevajo:

- ničelno stanje (promet, stanje ceste, vplive sedanje infrastrukture na okolje ...);
- vplive, ki jih bo povzročil predvideni investicijski projekt;
- časovno dimenzijo projekta, vplive oz. učinke projekta v ekonomski dobi oz. življenjski dobi projekta.

Stroške investicijskega projekta sestavljajo:

- gradbeni stroški;
- stroški odkupov zemljišč in odškodnin prizadetim lastnikom nepremičnin;
- stroški priprave investicijske in projektne dokumentacije;
- stroški vodenja in nadziranja projekta – inženirske in konzultantske storitve.

Ocena gradbenih stroškov najpogosteje temelji na tehničnih-projektantskih rešitvah, obdelanih v idejnih študijah, idejnih projektih in izvedbenih projektih. Višja je stopnja obdelave projekta, zanesljivejša je lahko ocena gradbenih stroškov. Slovenska zakonodaja določa, da je predračun stroškov projekta sestavni del projektne dokumentacije. To lahko

pripravi registrirana gospodarska družba, ki izpolnjuje pogoje za projektiranje inženirskih gradenj. Ocena stroškov temelji na projektantski oceni količin in stroškov po enoti posameznega dela, ki sestavlja investicijski projekt. Preveritev enotnih cen s cenovno bazo zagotavlja, da so ravni projektantskih predračunov čim boljši pokazatelj dejanskega stanja na trgu gradbenih storitev, kjer velja osnovni mehanizem ponudbe in povpraševanja. Podobno je ocena stroškov priprave projektne in investicijske dokumentacije ter tudi ocena stroškov odkupov in odškodnin za nepremičnine določena na podlagi povprečnih tržnih cen. Pričakovane koristi projekta so razlika med stroški, ki jo imajo uporabniki na sedanjem cestnem omrežju, torej brez investicije, in na prometnem omrežju z izvedeno investicijo.

Koristi uporabnikov zajamejo direktne prihranke na stroških uporabnikov cest. Zaradi znižanja porabe časa, zaradi hitrejše vožnje, skratka zaradi boljših vozniških razmer, te sestavljajo:

- prihranki porabe goriva, maziva, zaradi hitrejše in bolj tekoče vožnje;
- prihranki stroškov vzdrževanja;
- preprečitev preselitve prometa (daljši obvozi zaradi obstoječe neustrezne prometne povezave med krajema);
- koristi zaradi znižanj števila prometnih nesreč oz. izboljšanje prometnovarnostnih razmer.

Praktično vsak projekt prinese številne zunanje učinke, ki jih je mogoče neposredno prikazati v monetarni obliki, del učinkov projekta pa je težko natančno vrednotiti (denarno), zato je treba pri velikih infrastrukturnih projektih predložiti kvalitativno oceno na podlagi kazalnikov oz. meril.

Med te posredne učinke lahko štejemo:

- prispevke k zmanjšanju brezposelnosti, ki so neposredno povezani z gradnjo;
- prispevke k večji zaposlenosti, ki jo neposredno omogoči nova transportna povezava (npr. špedicija, dostavna služba ...);
- učinek boljše prostorske ureditve (dostopnost);
- zmanjšanje obremenitev s hrupom v mestnem središču;
- zmanjšanje ločevalnih učinkov, če npr. cesto v mestu namenimo samo kolesarskemu in peš prometu ter za lokalni promet (izločitev tranzita skozi mestno središče);
- zmanjšanje negativnih vplivov, ki jih je imela cesta skozi mesto na kakovost bivanja ...

Račun družbenoekonomske uspešnosti projekta torej temelji na t. i. diferenčnih vrednostih stroškov brez investicije in z njo. Dinamična analiza projekta zajame koristi v dvajset- oz. tridesetletnem obdobju, kar je nekje tudi življenjska oz. ekonomska doba projekta. Čista oz. neto sedanja vrednost projekta je vsota vseh stroškov na eni strani (investicijski stroški, stroški upravljanja in vzdrževanja) in koristi (neposrednih in posrednih) na drugi strani.

5.10.1 Problem merljivosti družbenih stroškov in koristi

Pri podjetniških investicijah so stroški in koristi projekta precej enostavno ugotovljivi in merljivi. Pri investicijah v javnem sektorju nastopijo vzporedno s projektom poleg direktnih tudi indirektni učinki.

Direktne učinke projekta lahko razdelimo na:

- učinke znotraj projekta (notranji učinki) in
- na učinke zunaj samega projekta – eksterne učinke.

Indirektne ali tudi posredne podobno razdelimo na:

- učinke znotraj projekta in
- učinke zunaj projekta.

Poleg osnovnega ekonomskega vrednotenja ter izračuna notranje stopnje donosa in čiste sedanje vrednosti projekta so v literaturi predstavljene druge metode, ki z različnimi ponderji upoštevajo dodatne koristi projekta, tako da so ti vplivi sestavni del ekonomskega toka. Metode slonijo na ponderskem sistemu, manj je prisotno tudi subjektivno vrednotenje posameznih učinkov. Za vrednotenje indirektnih učinkov so v literaturi predstavljene metode, ki temeljijo na tržnih cenah in dopolnjujejo klasične analize cost-benefit.

Tabela 15: Direktni in indirektni učinki avtocestnega projekta

Direktni učinki		Indirektni učinki	
učinki znotraj projekta (notranji učinki)	učinki zunaj projekta (eksterni učinki)	učinki znotraj projekta (notranji učinki)	učinki zunaj projekta (eksterni učinki)
Učinki pri uporabnikih ceste: operativni stroški vozil, časovni stroški, stroški nesreč	Učinki na lokalnem okolju: hrup, onesnaženje vizualni učinki vibracije poraba prostora	Strateški učinki	Učinki na regionalni razvoj
Učinki na javne finance: stroški projekta (izgradnja) stroški vzdrževanja projekta			Strateški učinki: strateški vplivi na okolje družbeni učinki (družbena sprejemljivost)
			Učinki na plačilno bilanco - prihodki od cestnin

Vir: Cost Benefit and Multi-Criteria Analysis for New Road Construction, final report, R&D Unit – DG VII, Commission of the European Communities, april 94.

Znane so tri metode, ki uporabljajo tržne vrednosti pri vrednotenju sprememb v produkciji (Dixon, 1988):

- metoda spremembe v produktivnosti je metoda, ki je razširjena iz klasičnega pristopa analize C/B, vrednoti pa dve vrsti vplivov, in sicer same učinke, zaradi katerih je predviden projekt, torej notranje učinke, in t. i. eksterne učinke projekta;
- metoda merjenja izgubljenih prihodkov, upoštevanje sprememb v produktivnosti, zaradi izgubljenih zaslužkov, zdravstvene oskrbe ...;
- metoda oportunitetnih stroškov, metoda določi stroške, potrebne za zaščito oziroma omilitev pred stranskimi učinki projekta.

Naslednjo skupino predstavljajo tehnike, ki uporabljajo tržne vrednosti za ugotavljanje in vrednotenje stroškov (stroškovni metodi):

- metoda najnižjih stroškov je metoda, ki je primerna predvsem v tistih primerih, pri katerih koristi ni mogoče denarno ovrednotiti, na primer postavimo zahtevo o ravni največjega hrupa in poskušamo z napovedmi (modeli) izbrati tak potek ceste, ki na določenih mestih generira hrup pod mejo, ki smo jo postavili. Ko imamo tako oblikovano traso ceste, ocenimo stroške oz. dodatne stroške, ki jih bi taka izvedba trase povzročila;
- metoda preventivnih izdatkov, uporabi podoben pristop kot v prejšnji metodi, le da je npr. pogoj o največji obremenitvi s hrupom zaradi prometa vozil postavljen v odnos s človeško odločitvijo, koliko so ljudje za tak standard pripravljeni porabiti – plačati. Pri tej metodi pa pride do nasprotja med tem, koliko so ljudje pripravljeni plačati in koliko so dejansko sposobni plačati.

Pri vrednotenju oz. oceni projekta lahko uporabljamo tudi metode na podlagi anket. Problem je, ali ljudje v potencialni situaciji odgovorijo enako, kot bi v dejanskem takem položaju tudi storili. Če ljudje zaznajo namen teh anket, lahko strateško reagirajo. Vse našete dopolnilne metode in tehnike se uporabljajo za ocenjevanje dodatnih oz. oziroma posrednih vplivov projekta. Temeljijo na določenem številu predpostavk. Z večanjem njihovega števila se znižuje zanesljivost metod. To so tudi metode, ki jih pri manjših cestnih projektih praktično nima smisla upoštevati, uporabne oz. delno uporabne pa bi bile pri strateško pomembnih projektih. V Republiki Sloveniji se v večini primerov projektov v praksi natančno ocenjujejo le direktni stroški in koristi projekta. Nekaj teh dodatnih tehnik ocenjevanja projektov je prisotnih predvsem v začetni fazi nastanka projekta, in sicer pri ocenjevanju projektov v primerjalni študiji variant, v kateri se predlaga izbor različice poteka trase. Analizirani stroški in koristi projekta so osnova za izračun družbenoekonomske upravičenosti projekta z dinamičnimi ekonomskimi tehnikami. Rezultat izračuna je izražen s kazalci ekonomske upravičenosti, in sicer v obliki ekonomske notranje oz. interne stopnje donosa, ekonomske neto oz. čiste sedanje vrednosti projekta, indeksa donosnosti in relativne neto sedanje vrednosti. Splošno diskontno mero v Republiki Sloveniji predpisuje Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ ter znaša 7 %. Projekt je direktno ekonomsko upravičen, če je izračunana ekonomska interna stopnja donosa projekta nad splošno določeno diskontno mero. Posledično je projekt

upravičen, če je neto oz. čista sedanja vrednost projekta pri splošni (predpisani) diskontni stopnji nad nič.

Pri določitvi cene kapitala je problem specifičen (drugačen kot pri podjetniških investicijah), saj je država tisi subjekt, ki investira v infrastrukturo. Za družbo je vsak projekt donosen, če doseže predpisano diskontno mero. Moramo se zavedati, da višje diskontne mere bolj razvrednotijo prihodnje denarne tokove, pri cestnih projektih, predvsem, prihodnje koristi. Tako višja diskontna mera favorizira projekte, ki v bližnjem času doprinesejo koristi. V Nemčiji (Planco, 1993, str. 11–22) upoštevajo pri vrednotenju cestnih projektov na strani stroškov kapitala obrestno mero, ki je enaka rasti BDP, kar je med 2 in 3 %. Če poskušamo podobno merilo upoštevati za Slovenijo, bi bila družbena diskontna mera nižja od sedanje – splošno predpisane z državno uredbo. Splošna diskontna stopnja je po novi Uredbi o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, sprejete v mesecu juniju letošnjega leta, bila znižana iz 8 % na 7 %.

6 DDC, DRUŽBA ZA SVETOVANJE IN INŽENIRING d.o.o

Glede na obstoječe povezave, zaznane pri gradnji državnih cest in avtocest oziroma projektov je pomembno, da je naročnik projektov za gradnjo avtocest Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji d.d., za investiranje v državne ceste, razen občinskih, pa je naročnik Direkcija Republike Slovenije za ceste. S tega vidika sem v magistrskem delu predstavila tudi njuno vlogo. Oba naročnika kontrolirata izvajanje projektov.

Oba naročnika opravljata finančni inženiring, organizirata in vodita gradnjo in vzdrževanje cestnega omrežja v RS. Po sedanji zakonski ureditvi so avtoceste in državne ceste javno dobro, njihova lastnica je država, oba naročnika pa imata po pogodbi z državo za njuno upravljanje.

DARS in DRSC sta oddala strokovna in organizacijska opravila pri izvedbi avtocestnih odsekov in odsekov državne ceste na podlagi javnega razpisa inženiring podjetju oziroma t. i. inženirju. Čeprav vlada tudi na področju inženiringa pri gradnji in vzdrževanju avtocest in državnih cest iz leta v leto hujša konkurenca, je dobila do sedaj v izvedbo strokovno svetovalne storitve nad skoraj vsemi odseki Družba za državne ceste d.o.o. (DDC).

Ker sem štiriletno obdobje svojega dela na DDC opravljala kot poslovni sekretar Nadzornega sveta te družbe, sem imela možnost skupaj z vodstvom družbe pripravljati in oblikovati poslovna poročila družbe in tudi strategij za njen prihodnji razvoj. Ker se strokovno delo inženirja izraža v pripravi in izvedbi investicij v cestno infrastrukturo, v gospodarnosti ravnanja s proračunskimi sredstvi, sem se odločila, da DDC, svetovanje, inženiring d.o.o. predstavim v svoji v magistrski nalogi.

DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d.o.o. je gospodarska družba, usposobljena za celovito vodenje projektov pri načrtovanju, gradnji, vzdrževanju, upravljanju in gospodarjenju z infrastrukturnimi objekti. Ustanovljena je bila 1. februarja leta 1994 kot Družba za državne ceste, d.o.o., ko je Vlada Republike Slovenije z aktom preoblikovala družbeno podjetje Cestni inženiring. Decembra 2002 je skupščina družbe Vlada RS sprejela nov statut družbe, s čimer se je Družba za državne ceste d.o.o. preimenovala v družbo z današnjim imenom.

Uspešnost in prodornost družbe temelji na bogatih izkušnjah predhodnikov. V čas pred ustanovitvijo družbe spadajo številni pomembni projekti, med njimi tudi zasnova slovenskega avtocestnega omrežja ter gradnja prve slovenske avtoceste med Vrhniko in Postojno. Referenčni projekti današnjega DDC segajo na področje gradnje in vzdrževanja avtocest ter ohranjanja in razvoja obstoječega državnega cestnega omrežja. Strokovnjaki družbe opravljajo svetovalni inženiring pri posodabljanja železniškega omrežja pri programih, ki jih financira Evropska unija, svojo strokovnost pa izkazujejo tudi pri pripravi in izvedbi investicijskih projektov za druge naročnike. DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d.o.o. opravlja svetovalni inženiring že od samega začetka

uresničevanja Nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v letu 1994. Dejavnosti na avtocestnem področju zajemajo, poleg strokovnih storitev pri načrtovanju in gradnji, še strokovne storitve pri obnovah in rekonstrukcijah, delih rednega vzdrževanja, upravljanja ter na področju prometne varnosti. Opravlja konzultantske in inženirske storitve pri ohranjanju in razvoju obstoječega cestnega omrežja – to je glavnih in regionalnih cest. Dejavnosti zajemajo strokovne storitve pri obnovah, rekonstrukcijah, modernizacijah cest in objektov in tudi pri novogradnjah, sanacijah in vzdrževalnih delih na glavnih in regionalnih cestah ter na področju prometne varnosti.

Družba se razvija pri delu na največjih projektih, povezanih z gradnjo in vzdrževanjem državnega cestnega omrežja, ki jih v Sloveniji izvajajo v zadnjih desetih letih. V tem času so postali največje inženirsko in svetovalno podjetje s področja infrastrukturnih gradenj v Sloveniji. Za celovito obvladovanje najzahtevnejših projektov so uspeli v družbi integrirati delo številnih strokovnjakov različnih profilov in ustvariti močno strokovno jedro. Danes so uspešno podjetje z jasnimi načrti, uresničljivimi poslovnimi cilji in začrtano vizijo. Naročnikom ponujajo celovit spekter svetovalnih in inženiring storitev pri načrtovanju, gradnji, vzdrževanju, upravljanju in gospodarjenju z infrastrukturnimi objekti na vseh področjih delovanja – na področju cestne, vodne in komunalne infrastrukture, mejnih prehodov železnice, energetike, visokih gradenj. Delujejo tudi zunaj meja, kjer za tuje naročnike prevzemajo najzahtevnejše naloge. Celovitemu vodenju projektov je podrejena tudi organiziranost družbe. S projektno matrično organiziranostjo, po načelu sodobnega projektnega vodenja, so se sposobni v kratkem času prilagoditi najzahtevnejšim naročnikom in nalogam. Njihov moto so zadovoljni naročniki, ki so rezultat bogatih izkušenj, dobre organizacije, strokovno pretehtanih rešitev in stimulativnega delovnega okolja zaposlenih.

6.1 VLOGA »INŽENIRJA« PRI IZGRADNJI IN VZDRŽEVANJU DRŽAVNIH CEST

Vloga inženirja je strokovna pomoč investitorju pri pripravi in izvedbi investicije. Vlogo inženirja lahko opravljajo za to specializirane organizacije, ki združujejo več vrst znanja in izkušenj, potrebnih pri strokovnem delu svetovanja v fazah priprave in izvedbe investicije. Vloga inženirja je, da predvsem vodi delo različnih specializiranih institucij, raziskovalnih ustanov in projektivnih birojev pri pripravi investicije, vodi postopek javnega razpisa ter pomaga naročniku izbrati izvajalca, vodi in izvaja strokovni nadzor med gradnjo ter koordinira tehnične usluge med izvajanjem gradnje, skrbi za ustrezno zagotavljanje kakovosti ter preverjanje kakovosti, izvede prevzem zgrajenega objekta s potrebnimi dejavnostmi (odprava napak, finančni prevzem, garancije itd.).

V okviru tega inženir pri izgradnji državnih cest vodi delo na predhodnih delih, prvih študijah in raziskavah, iskanju, vrednotenju ter izboru variant, snovanju začetnega monitoringa, izdelave področnih študij (geotehnika, hidrologija, prometu pripadajoče cestno omrežje, vplivi gradnje na živalstvo itd.). Inženir skrbi za dejavnosti pri umeščanju trase v prostor ali

pri določanju obsega rekonstrukcij ali modernizacij obstoječih cest, vodi izdelavo investicijske dokumentacije in izdelavo projektne dokumentacije.

Inženir skrbi za pripravo razpisne dokumentacije ter v skladu z naročili naročnika izvaja razpis javnih del – pridobivanje dokumentacije izgradnje itd. Inženir pripravlja oceno in poročilo o oddaji javnih del za odločanje investitorja. Inženir skrbi za uvedbo izvajalca v delo in izvaja strokovni nadzor nad gradnjo (kvalitetni, terminski, finančni).

Strokovni nadzor izvaja inženir – odgovorni nadzornik v skladu z zakonom o graditvi objektov, pogodbenimi določili in zahtevami naročnika. Za področje graditve avtocest in tudi novogradnje republiškega cestnega omrežja so običajno sestavni del pogodbe splošni pogoji pogodbe po FIDIC-u in pripadajoči posebni pogoji pogodbe. Ti pogodbeni pogoji v največji meri določajo delo nadzornika – inženirja in odnose med izvajalcem, inženirjem in naročnikom.

Naloge inženirja na področju vzdrževanja in ohranjanja državne cestne mreže so pomoč naročniku pri ocenah stanja cestnega omrežja, pripravi predlogov za ukrepe, pripravi letnih in drugih programov, vrednotenje predlaganih programov, skrb za pridobitev dokumentacije skladno s sprejetimi programi, izvajanje razpisov, uvajanje izvajalcev v delo, izvajanje strokovnega nadzora in dejavnosti ob zaključevanju investicijskih vlaganj. Podobno za področje rednega vzdrževanja skrbi inženir za pripravo programov, vrednotenje teh in nadzor nad izvajanjem vzdrževalnih del s strani cestnih podjetij.

6.1.1 Zagotavljanje gospodarnosti in smotrnosti uporabe investicijskih proračunskih sredstev z delom svetovalnega inženiringa

Svetovalni inženiring s svojim strokovnim in izkušenim kadrom omogoča naročniku gospodarno ravnanje s cestnim omrežjem, investicijami in ustrezen nadzor ter vodenje priprave in izvedbe investicij. Dolgoletno delo, stalno dopolnjevanje znanja in izkušenj ter osredotočenost »cena, kakovost in rok« omogoča svetovalnemu inženiringu, da lahko ponudi naročniku usluge na najvišji ravni. To vodi do pravih odločitev o ukrepih in področjih vlaganja. Žal pogosto drugi vplivi in razpoložljiva sredstva omejujejo možnost izbora najustreznejših ukrepov pri izgradnji in vzdrževanju cest.

6.1.1.1 Izhodišča za delo inženirja (pogodba dokumentacije – FIDIC)

Investicijski program je strokovna osnova za investicijsko odločitev in se lahko izdelava za vsako nameravano investicijo. Za investicije v okviru javnih naročil je izdelava investicijskega programa (investicijske dokumentacije) obvezna. Vsebinsko in vrsto investicijske dokumentacije ter postopke in merila za ugotavljanje učinkovitosti določa uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, ki jo je izdala Vlada RS meseca junija 2006 in je prenehala veljati

Uredba o enotni metodologiji izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (UL RS št. 82/1998). Obvezno izdelavo investicijskega programa za večja vlaganja javnih naročil določa zakon o javnih naročilih.

FIDIC je akronim za mednarodno zvezo inženirjev – konzultantov, ki je bila ustanovljena že leta 1913. Danes je včlanjeno v FIDIC več kot 65 držav iz vsega sveta. FIDIC organizira seminarje, konference in druge prireditve z namenom, da uresničuje svoje cilje, to je vzdrževanje visokih etičnih in strokovnih standardov pri graditvi, za izmenjavo mnenj, informacij in razpravljanje o problemih tehnične, finančne narave in svetovalnega inženiringa. FIDIC-ova dejavnost obsega tudi številne publikacije, med drugim nam že poznane Splošne pogoje k pogodbam, ki se tudi pri nas že uporabljajo od leta 1970. Dopolnjena četrta izdaja Rdeče knjige je danes pri nas v uporabi kot sestavni del razpisne oziroma pogodbene dokumentacije za graditev avtocest in tras ter objektov na državnem cestnem omrežju. FIDIC-ovi Splošni pogoji pogodbe in drugi dokumenti se uporabljajo pri investicijah, kjer sodeluje pri financiranju tuji kapital oziroma se investicije financirajo s posebnimi programi (npr. PHARE).

Sredi 90. let prejšnjega stoletja je prevladalo spoznanje, da je treba skladno z razvojem svetovalnega inženiringa in stroke ter na podlagi novih spoznanj prenoviti FIDIC-ove pogodbene pogoje. Praksa je pokazala, da institucija neodvisnega inženirja kot izhodišče za vse dosedanje FIDIC-ove knjige ni uresničljiva ter da je treba na novo in v skladu z razvojem definirati vloge naročnika, izvajalca in inženirja. Na podlagi tega je FIDIC leta 1999 izdal štiri nove knjige:

- Pogoji gradbenih pogodb – Rdeča knjiga, ki se priporoča za gradbena ali inženirska dela, ki jih predvsem projektira naročnik ali njegov predstavnik. Izvajalec izvrši vsa dela v skladu s projektom naročnika, ki nosi odgovornost za več (manj) dela in dodatna dela.
- Pogoji pogodb za opremo, projektiranje in izgradnjo – nova Rumena knjiga, ki se priporoča za zagotavljanje elektrotehnične in ali strojne opreme ter projektiranje in izvajanje gradnje ali inženirska dela.
- Pogoji pogodb za projekte na ključ – Srebrna knjiga, ki je primerna za pripravo pogodb za izvajanje del »na ključ« – to je zahtevna višja stopnja zagotavljanja stalnosti končne cene in roka, kjer izvajalec prevzame celotno odgovornost za projektiranje in izvedbo projekta, pri katerem naročnik le sodeluje. Izvajalec prevzame odgovornost za morebitna večja in dodatna dela.
- Kratka oblika pogodbe – Zelena knjiga, ki se priporoča za gradbena ali inženirska dela manjših vrednosti.

Nove FIDIC-ove knjige so preglednejše in besedilo sledi praksi in razvoju stroke v zadnjih letih. Nove FIDIC-ove knjige, predvsem Rdeča knjiga, se uporabljajo danes pri izgradnji avtocest in vseh investicijah, ki jih sofinancira katera od institucij Evropske unije.

K splošnim pogojem pogodb po FIDIC mora vedno naročnik izdelati še posebne pogoje pogodbe, ki določa specifičnosti glede na konkreten investicijski objekt in določene zahteve

naročnika. Splošni pogoji pogodbe se po vsem svetu uporabljajo v nespremenjeni obliki; če hoče naročnik nekaj spremeniti ali predvsem dodati, mora to storiti v posebnih pogojih pogodbe.

FIDIC-ovi dokumenti, Splošni pogoji pogodb ter tudi drugi in številni seminarji so tudi usmeritev za delo inženirja – svetovalnega inženirja in dokumenti za obvladanje odnosov v trikotniku – *Naročnik – Izvajalec – Inženir*.

FIDIC-ovi Splošni pogoji temeljijo na pravu evropskih držav, in to predvsem na britanski zakonodaji – Gradbeni pogodbi, katere moderne temelje je zasnoval pravnik in gradbeni inženir E. J. RIMMER

FIDOC-ova dokumentacija se danes šteje kot temelj za vsebino pogodb, ki naj bi omogočale enakopravnost pogodbenih partnerjev, naročnika in izvajalca.

V sodobnem svetu je treba za doseganje ciljev združiti več vrst tehnologij in znanj ter strok, zato FIDOC-ovi novi dokumenti, npr. Bela knjiga (Pogodbeni pogoji za pogodbo med naročnikov in svetovalcem), ne poznajo več pojma svetovalec inženir, temveč le *Svetovalec*. Naročniki zahtevnejših objektov, kamor spada tudi izgradnja avtocest, morajo namreč za doseganje svojih ciljev angažirati več vrst strok in tako so naročnikovi svetovalci strokovnjaki raznih panog (inženirji, pravniki, ekonomisti, arheologi, geologi, biologi itd.). Tem zahtevam sledi novejša izdaja Bele knjige – Vzorec pogodbe za storitve naročnik–svetovalec.

7 PREDNOSTI IN POMANJKLJIVOSTI OBSTOJEČEGA SISTEMA VLAGANJA V CESTNO INFRASTRUKTURO

7.1 DRŽAVA KOT LASTNIK INFRASTRUKTURNIH CESTNIH OBJEKTOV

Projekt gradnje avtocest v RS je pomemben makroekonomski projekt v RS. Po osamosvojitvi Slovenije je v gospodarstvu prišlo do velikih premikov: privatizacija gospodarskih subjektov, preusmerjanje na nove trge, zamenjava tehnologij, izgradnja tržnega okolja, procesi pridruževanja Slovenije EU in drugim integracijam. Država je v letih od 1994 naprej v projekt izgradnje avtocest vlagala povprečno 1,3 % BDP. V letu 2001 so bila sredstva avtocestnega programa v okviru 1,3 % BDP, prejšnja leta pa je bil delež večji, tako je v letu 1997 dosegel 1,7 %, v letu 1999 je bil delež 1,8 % BDP, največji delež pa je bil dosežen v letu 2000, ko so sredstva programa dosegla 1,9 % BDP. Po osamosvojitvi Slovenije je bila rast BDP-ja sprva negativna. Dejanski rasti BDP smo bili priča v letu 1993. V začetnih letih je bila inflacija visoka in se je počasi umirila pod 10 %. Za eno najuspešnejših let lahko štejemo leto 1999, ko je bila rast BDP 5,2 %, inflacija je segla le malenkost čez 6 % (dejansko 6,1 %), rast zaposlenosti je bila 1,7 %, rast investicij pa je bila 18,9 %. V letu 2000 se je inflacija ponovno približala devetim odstotkom (8,9 %), rast BDP je bila manjša kot v predhodnem letu in je dosegla 4,6 %, rast investicij pa je bila le 0,2 % glede na predhodno leto. V letu 2001 je prišlo celo do upada investicij za 3,7 %.

Investicije so ena od komponent bruto domačega proizvoda, so tudi pomemben generator rasti in razvoja. Investicije so v Sloveniji med letoma 1993 in 1999 rasle po stopnji 12,2 % povprečno letno. Delež investicij je bil v letu 1991 le 16,9 % BDP, v letu 1999 je bil ta delež 27,4 %, kar je primerljivo z deležem investicij v hitro rastočih gospodarstvih. Po letu 1999 so začele upadati, tako so v letu 2001 upadle za 3,7 %, tako da znašajo sedaj okoli 25,5 % v BDP. Po opravljenih analizah so bile investicije v preteklosti glavno gibalno slovenske gospodarske rasti, njihov pomen je zlasti velik v ekonomijah, ki so pod mejo svoje polne zaposlenosti. Velik del investicijske dejavnosti pomeni gradnja avtocestnega križa v RS.

Gradnja avtocest je v celotnem gradbeništvu zajemala približno petino vseh investicijskih izdatkov. Država mora pri investicijah zagotoviti optimalno raven vlaganj, to pomeni, da na eni strani ne vlaga premalo in s tem ne dosega izkoriščenja razpoložljivih kapacitet ter da na drugi strani ne vlaga preveč, kar pomeni, da preseže absorpcijsko sposobnost gospodarstva. Absorpcijska nezmožnost pomeni, da subjekti ne morejo povečati resursov tako, da bi vplivali na gospodarsko rast. Za ugotovitev narodnogospodarskih učinkov izgradnje avtoceste v RS in vpliva gradnje na osnovne gospodarske agregate je bil izdelan ekonometrični model (Križanič 2002, str. 35–39). V nadaljevanju bom povzela glavne ugotovitve iz modela. Menim namreč, da gre za zelo pomembne ugotovitve v zvezi z dosedanjim izvajanjem gradnje AC in so rezultati zelo koristni pri nadaljnjih odločitvah o potrebni dinamiki gradnje. Z modelom je bil v obdobju med letoma 1994 in 2002 opazovan vpliv realizacije izgradnje avtocest na gospodarske komponente, vpliv pa je naslednji:

V povprečju je 1-odstotni vložek BDP v avtocestno izgradnjo med letoma 1994 in 2002 povečal investicijsko povpraševanje za povprečno 5,6 % letno. Večji vpliv je bil v začetku izvajanja programa, kar je povezano z večjo začetno absorpcijsko zmožnostjo gospodarstva.

V povprečju se je ob 1-odstotnem vložku BDP v izgradnjo avtoceste rast BDP povečala za 0,65 % nad rastjo, kot bi bila dosežena brez preusmerjanja sredstev v gradnjo AC.

Vpliv izgradnje AC na industrijsko proizvodnjo je razmeroma šibak, a je pozitiven. V povprečju je bil učinek 0,24 %. Bistveno večji je bil v letih 2000 in 2001, kar pomeni, da je slovenska industrija šele v zadnjem času začela intenzivno izkoriščati potencialne avtocestne gradnje.

Avtocestni program inducira inflacijske tendence manjše jakosti. V povprečju se je slednje preneslo na 0,05 % letno.

Vpliv na končno potrošnjo je velik in močan. V povprečju je ta za 1,25 % na leto večja, kot bi bila, če izgradnje AC ne bi bilo.

Vpliv NPIA na tečaj SIT/Euro je pokazal rahle depreciajske učinke, ki jih je povzročila gradnja AC.

Vpliv NPIA na zaposlenost je bil skozi celotno obdobje pozitiven. V povprečju se je zaradi povečane gradnje AC zaposlenost povečala za 0,7 % na leto, najmočnejši vpliv je bil v letih 2000 in 2001, v začetnih dveh letih pa tega vpliva še skoraj ni bilo.

Simulacija vpliva izgradnje AC na saldo tekočega računa plačilne bilance, kaže na neugoden vpliv povečanih vlaganj v AC na zunanjetrgovinsko ravnotežje.

Če vplive povzamemo, lahko ocenjujemo, da gre v večini primerov za pozitiven vpliv izgradnje AC (investicije, končna potrošnja, rast BDP), manj ugodni pa so vplivi na inflacijo in saldo tekočega računa plačilne bilance.

Odnos javnosti do gradnje avtocest v Republiki Sloveniji

Že od začetka devetdesetih let pomeni projekt izgradnje avtocest v RS enega od najvažnejših infrastrukturnih projektov v RS. Javnost je bila in še vedno je naklonjena pospešeni gradnji avtocest. Opravljene raziskave javnega mnenja v letu 2002 kažejo, da le 5 % vprašanih nasprotuje gradnji avtocest, drugi pa bolj ali manj gradnjo avtocest podpirajo. Anketiranci dajejo velik poudarek predvsem varnosti prometa, ki ga v največji meri zagotavlja tudi izgradnja avtocest.

V nadaljevanju bom navedla nekaj bistvenih ugotovitev, ki izhajajo iz opravljenih javno mnenjskih analiz in kažejo na potencialni odnos javnosti do koncesijskih projektov. Podobno kot v državah Evropske unije večina prebivalcev Slovenije meni, da je ena bistvenih pridobitev sodobne civilizacije prost pretok blaga in storitev, ki ga povezujejo z

neomejevanjem osebnega avtomobilskega prometa. Zato večina vprašanih želi pospešeno gradnjo avtocest v RS, saj jim ta omogoča tudi izpolnitev osebnih ciljev in potreb. Hkrati pa javnost nasprotuje vključevanju tujega kapitala v izgradnjo avtocest, ker meni, da mora največji kos pogače pripasti domačim ponudnikom. Morebitna koncesijska gradnja bi nedvomno v realizacijo programa prinesla tudi tuj kapital, ki mu pa slovenska javnost ni najbolj naklonjena.

Zanimivo je, da slovenska javnost zelo pozitivno ocenjuje delo strokovnjakov in zaupa načinom izvedbe avtocestnega programa z domačimi podjetji, manj pa je naklonjena tujim gradbenim družbam. Podobne raziskave kot v letu 2002 so bile opravljene tudi v letih 1994 in 1997. Rezultati kažejo, da podpora programu izgradnje avtocest v RS narašča, povečalo pa se je tudi število tistih, ki menijo, da je gradnja avtocest predraga. Podobno je v javnosti prevladuje mnenje, da bi bilo bolje graditi avtoceste brez tujih kreditov, čeprav bi to pomenilo podaljšanje programa izgradnje avtocest. Po javnomnenjskih raziskavah se tudi povečuje delež tistih, ki ocenjujejo, da bo treba omejiti cestni promet. Vsekakor pa menim, da bo pri vrednotenju teh učinkov treba v prihodnje nameniti večjo pozornost ocenjevanju tovrstnih projektov.

Pravi koncesijski način graditve avtocest je odvisen od pričakovanih prihodkov od cestnine, saj je cestnina koncesionarju glavni vir poplačila kreditov in vir pričakovanih dobičkov. Zato je zelo pomemben odnos, ki ga ima javnost do cestnine sploh in odnos do obstoječega načina pobiranja cestnine. Odgovori vprašanih kažejo, da trem četrtinam vprašanih plačilo cestnine ni razlog za neuporabo avtocest, da pa je za skoraj eno četrtno vprašanih cestnina tako velik strošek, da je to tudi razlog za izogibanje uporabe avtoceste. Anketiranci so v odgovorih v letu 1997 v veliki meri podpirali avtomatsko brezgotovinsko pobiranje cestnine, večina je bila tudi naklonjena načelu plačevanja cestnine glede na dejansko prevoženo razdaljo. Med vprašanimi v letu 1997 je imel manjšo podporo način pobiranja cestnine po sistemu vinjet (letnega pavšalnega zneska), torej sistema, ki omogoča cestninjenje brez ustavljanja. Odnos do načina plačevanja cestnine se je v petih letih precej spremenil. Anketiranci so bili v letu 2002 bistveno bolj naklonjeni pavšalnemu plačilu cestnine po sistemu vinjet, podoben je odstotek tistih, ki menijo da je najprimernejši način plačila po dejansko prevoženi razdalji, bistveno pa se je zmanjšala podpora avtomatskemu brezgotovinskemu načinu pobiranja cestnin. Realizacije izgradnje avtocest ob zaostrenih javno finančnih pogojih

Država s svojimi javnimi financami namreč ne more slediti potrebam. Dejanska sredstva proračuna (bencinski tolar), ki so sicer zakonsko določena, zaostajajo za zakonsko določeno višino. Država vsakoletno v okviru proračunskega razreza limitira sredstva namenjena gradnji novih avtocest. Zastavljene cilje izgradnje avtocestnega križa v RS je ob teh omejitvah sredstev moč doseči po različnih poteh:

1. Prva, a dejansko najtežje uresničljiva, je povečati javnofinančna sredstva iz namenskega bencinskega tolarja oz. zagotavljati v zakonu določen obseg sredstev.
2. Druga, bolj verjetna, je podaljšati rok izgradnje avtocest, saj javnofinančni viri na sedanji ravni in drugi viri ne omogočajo dokončanja v predvidenem roku.

3. Tretja možnost pa je izgradnja dela avtocestnih odsekov z vključitvijo zasebnega kapitala v izgradnjo in upravljanje avtocest oz. z drugimi viri.

Ekonomska učinkovitost sistema izgradnje avtocest je dosežena v tistih primerih, ko je dosežena najboljša opcija, torej ne obstaja boljša oz. v nobenem segmentu družbe ne pride do poslabšanja stanja. (The Green Book, 2001, str. 51) Z uporabo ekonometričnih modelov je bilo ugotovljeno, da je optimalna višina vlaganja v izgradnjo avtoceste v Republiki Sloveniji v višini pribl. 400 mio evrov, kar je približno 100 milijard SIT na letni ravni. Letna kvota je izračunana na podlagi absorpcijske sposobnosti domačega gospodarstva, poleg tega je treba zagotoviti, da program kratkoročno finančno ne niha, kar pomeni, da je treba zagotoviti stabilnost in razpoložljivost osnovnih virov. (Križanič, 2002, str. 23–29) Torej so možnosti iskanja načinov sodelovanja zasebnega kapitala pri gradnji avtocest v Sloveniji odvisne od možnosti zagotavljanja izgradnje avtocest na podlagi treh osnovnih virov, in sicer bencinskega tolarja, posojil in cestnine. V nadaljevanju naloge se bom osredotočila predvsem na opcijo, da se v graditev avtocest vključijo tudi zasebni viri, analizirala prednosti, slabosti in preučila potrebne osnove, ki bi bile potreben za odločanje o vključevanju zasebnih virov v financiranje izgradnje avtocest.

7.2 PREDNOSTI – SKRB DRŽAVE ZA VLAGANJE IN OHRANJANJE CESTNE INFRASTRUKTURE

Zmogljiva sodobna in propustna cestna infrastruktura je temeljni pogoj za gospodaren in učinkovit transport in zagotavljanje mobilnosti. Prometna infrastruktura zagotavlja možnosti za gospodarski razvoj, ki ga praviloma omogočajo in pospešijo zmogljive prometnice. Prometna infrastruktura mora zagotavljati gospodaren in varen promet.

Vlaganja v cestno infrastrukturo so ogromna in veliko breme za državno ali občinsko blagajno in s tem davkoplačevalce. Cestna infrastruktura je veliko narodno premoženje, zaradi tega je izredno pomembno ustrezno vzdrževanje in ohranjanje cest. Država mora zaradi tega sama ter s svojimi paradržavnimi institucijami in primernim financiranjem razvoja omogočiti učinkovitost vlaganj v novogradnje in modernizacije ter primerno vzdrževanje in ohranjanje cest.

Sodobna tehnologija in sredstva omogočajo sprotno strokovno opazovanje in klasificiranje stanja vozišča in naraščanje obremenitev s prometom ter na podlagi tega ugotavljanje ustreznih, pravočasnih ukrepov vzdrževanja. Glede na stanje vozišča, stanja in napoved prometnih obremenitev zna stroka v zadnjem desetletju napovedati in časovno opredeliti potrebne ukrepe vzdrževanja kot najgospodarnejšega načina ohranjanja cestne mreže. Stroka razpolaga s potrebno opremo, tehnologijo in znanjem za pridobivanje potrebnih podatkov ter načrtovanje in časovno umeščanje ukrepov.

7.3 POMANJKLJIVOSTI – OBREMENITEV DRŽAVNEGA PRORAČUNA Z IZGRADNJO IN OHRANJANJEM CESTNEGA OMREŽJA

V prejšnjem poglavju je prikazana potreba po primernem vlaganju v ohranitev državne (tudi lokalne) cestne mreže na podlagi strokovno pridobljenih podatkov in napovedi potrebnih ukrepov za ohranjanje vozišč cest. Omenjene dejavnosti se odvijajo v okviru dejavnosti »gospodarjenje s cestami«. Pred dobrimi dvajsetimi leti so bile poznane teoretične osnove in kmalu za tem tudi prve praktične izkušnje systemskega ohranjanja cest kot najgospodarnejše oblike časovnega izbora potrebnega ukrepa v ciklikih vzdrževanja prometnice. Tako – gospodarno vzdrževanje – ohranjanje cest nesporno zahteva vlaganje več sredstev, kot jih lahko zagotovi državni proračun. S tovrstno problematiko vzdrževanja in ugotavljanja potrebnih sredstev se z velikimi težavami ukvarjajo prometna ministrstva vseh držav na svetu. Ob čedalje bolj rastočem prometu zahteva cestno omrežje več in več sredstev, kar pa je veliko breme davkoplačevalcev. Zaradi tega se iščejo nove možnosti za financiranje gradnje in vzdrževanje infrastrukture, kot so podelitev koncesij, PPP in podobno. Vse to pa je uresničljivo le ob večjih obremenitvah cestne infrastrukture s prometom, ki naj bi s plačevanjem storitev (cestnine) prispeval k vračilu vloženi sredstev.

7.4 MOŽNOST VIZIJE PRIHODNJEGA RAZVOJA

Izkušnja potrjuje napoved, da bo promet vse bolj prevladujoča gospodarska dejavnost v globalnem svetu. Naraščajoči promet zahteva pravočasne ukrepe in vlaganja v zmogljivosti infrastrukture ter tako omogočiti sočasni razvoj in zahtevano mobilnost. Del velikih potrebnih vlaganj in obremenitev bo treba prenesti na uporabnike bolj obremenjenih cest in avtocest ter dopolniti financiranje predvsem iz sredstev, zbranih z obdavčenjem goriv.

Pri cestnih investicijah gre za javne dobrine, kar pomeni, da investicija prinaša družbene koristi in družbene stroške. Če se uporaba infrastrukture tudi plačuje, potem ta generira tudi finančne prilive upravljavcu avtoceste. Za posamezen projekt je tako treba identificirati ciljne skupine, na katere bo projekt vplival. Za nekatere skupine bo vpliv pozitiven, za druge negativen. Prometne poti v posamezni državi so osnova gospodarskega napredka in pomenijo možnost gospodarske dejavnosti znotraj države in tudi navzven. Prometnice prinašajo pozitivne in tudi negativne učinke. Za fazo načrtovanja je bistveno, da se pozitivni in negativni družbeni učinki ugotovijo, analizirajo ter da doseženi pozitivni učinki presežejo negativne posledice posameznega projekta. V posameznih primerih prinašajo investicije v prometne poti tudi koristi na področjih, ki niso tesno povezane z njenim primarnim ciljem. Odločitev za investicijski projekt povzroči stroške v sedanjem času, koristi pa so odložene na prihodnja leta. Odločitev za projekt na državni ravni pomeni, da bo projekt zahteval določena javna sredstva, s tem pa bodo povzročeni oportunitetni stroški, saj ne bo mogoče realizirati drugega projekta. (Sugden, 1978, str. 30) Osnova za investicijsko odločitev je analiza stroškov in koristi projekta. Projekt je koristen, če pričakovane koristi projekta presežejo stroške. Povedano drugače, projekt, ki prinese določeni skupini družbene koristi in hkrati

drugim ne poslabša družbenih razmer, je družbenoekonomsko koristen. Investicijske odločitve so povezane z merjenjem upravičenosti uporabe finančnih sredstev za pričakovani tok koristi projekta. Motivi investiranja in cilji investiranja so pri infrastrukturnih projektih vsaj deloma različni glede na podjetniške investicije. Podjetniške investicije so torej sredstvo za uresničevanje dolgoročnih ciljev podjetja. (Senjur, 1993, str. 64–90)

V Republiki Sloveniji nimamo praktičnih izkušenj pri izgradnji infrastrukture, pri kateri bi sodelovala javni in zasebni kapital. Pri iskanju alternativnih virov se je treba zavedati, da ima država dostop do najcenejših virov za financiranje projektov. Vse druge oblike pomenijo dražje financiranje projektov. Argument, ki govori v prid realizaciji projektnega financiranja, je predvsem, da si država tako sprostí finančni potencial in si s tem omogoči izvajanje drugih projektov, za katere so alternativne oblike financiranja praktično nemogoče. Osnovne odločitve, ali bo projekt država lahko v celoti prepustila zasebnim vlagateljem ali bo morala projekt subvencionirati, je treba iskati v finančnih kazalcih, dobljenih na podlagi izdelanega finančnega toka projekta. Pravzaprav gre za vse tiste projekte, za katere se na podlagi družbenoekonomske presoje pričakovanih stroškov in koristi ugotovi, da izkazujejo pozitivne družbenoekonomske kazalce.

Finančna analiza je namenjena presoji:

- osnovnih spremenljivk finančnega toka,
- predpostavk in omejitev in
- občutljivosti posameznih spremenljivk za donosnost projekta.

Finančna analiza analizira vse:

- pričakovane prilive,
- pričakovane odlive in
- njihovo časovno razporeditev.

Pri tem mora analiza upoštevati in izraziti predvsem naslednje (Guide to Cost – benefit analyses of investment projects, 2002, str. 19–29):

- časovni horizont projekta, za gradnjo in vzdrževanje, skratka celoten življenjski cikel projekta;
- celotne stroške gradnje in vzdrževanja (investicijsko, redno vzdrževanje, stroške upravljanje, pobiranja cestnine ...) ter pod variantno tudi pričakovane stroške financiranja projekta;
- vse prihodke, direktne (cestnina) in možne indirektne (najemnine, oglaševalske pravice ...);
- preostalo vrednost projekta ob koncu življenjskega cikla projekta;
- inflacijska pričakovanja, oz izračune upoštevaje stalne – fiksne cene;
- ustrezno diskontno mero;
- finančne kazalce donosnosti projekta na skupne investicijske stroške in vloženi kapital ter likvidnost projekta skozi celoten življenjski cikel projekta;
- stopnjo potrebne subvencije projektu;

- občutljivost projekta za spremembe z analizo tveganja.

Ko je država investitor avtoceste in drugih cest ter hkrati tudi vzdrževalec in upravljavec infrastrukture, ima teoretično možnosti, da z znižanjem oz. diferenciranjem cestnine doseže čim bolj ugoden rezultat v družbenoekonomski upravičenosti in finančni rentabilnosti projekta.

Življenjska doba avtoceste je pribl. 50 let, breme financiranja je porazdeljeno le na prvih deset, morda dvajset let. Dolga obdobja financiranja potegnejo za sabo precej večjo mero negotovosti, posledično večja tveganja in nato večje stroške. Temeljno načelo financiranja koncesijskih projektov upošteva financiranje z zasebnim kapitalom in finančnimi krediti. Pri tem tipu projektov je običajno zahtevan donos na vloženi kapital 15 % in več.

Financiranje projekta samo z lastniškim kapitalom ni primerno, saj v tem primeru ni mogoče zagotoviti pričakovanega – zahtevanega donosa na vloženi kapital. V fazi uporabe projekta običajno pride do restrukturiranja dolgov. Ta točka nastopi takrat, ko so znani generirani prihodki projekta in ko je velika verjetnost, da bodo ti drugi tudi ostali na taki ravni.

7.5 VPLIV DARS-a, DRSD-ja, MOP-a IN PROJEKTANTOV, SVETOVALNIH INŽENIRINGOV TER DRUGIH DEJAVNIKOV NA STROŠKE IZGRADNJE IN VZDRŽEVANJA CESTNE INFRASTRUKTURE

DARS d.d. in tudi DRSC sta s svojimi kadri in ob izdatni strokovni podpori inženiringov dolžna, da bodo sredstva, zbrana od davkoplačevalcev, gospodarno porabljena za namene, kot jih določajo državni programi. Obe organizaciji sta dolžni iskati racionalne in gospodarne rešitve pri pristopu k pripravi, izgradnji in vzdrževanju zgrajenih cest. Pri tem morata iskati s pomočjo projektantov in inženiringov ter drugih strokovnjakov najcenejše še sprejemljive rešitve za umestitev tras v prostor ter določanja obsegov posameznih ukrepov na cestnem omrežju. Pri tem morata argumentirano izločati vplive in zahteve okolja za ukrepe, ki pretirano dražijo gradnjo glede na učinek zahtevanega ukrepa.

Slovenija je glede na svojo geografsko lego izrazito tranzitna dežela in ima veliko avtocestno omrežje. V Sloveniji smo do sedaj zgradili 393 km avtocest ter 51 km štiripasovnih in hitrih cest (npr. severna ljubljanska obvoznica). Skupaj je to 444 km. Glede na število prebivalcev ta podatek pomeni 222 km zgrajenih avtocest in hitrih cest na 1 mio prebivalcev. To je izredno visok podatek in primerljiv z najrazvitejšimi državami oziroma te presega. V zadnjih desetih letih izvajanja Nacionalnega programa izvajanja gradnje avtocest v RS je bilo izgrajenih 270 km AC in hitrih cest, kar je povprečni tempo 27 km na leto oziroma 13 km na leto na 1 mio prebivalcev. Kaj pomenijo ti podatki, je mogoče oceniti v okviru primernih primerjav s sosednjimi državami:

Po podatkih publikacije »ELSNER – 2004« je dano stanje zgrajenih avtocest v večini evropskih držav po stanju leto 2002. V nadaljevanju je prikazan delni izbor teh podatkov.

Tabela 16: Stanje zgrajenih avtocest v večini evropskih držav po stanju leta 2002

1 Država	2 Dolžina L km	3 Dolžina na 1 mio preb. km/1 mio preb.
Belgija	1726	169
Velika Britanija	3358	58
Avstrija	1633	200
Francija	11500	190
Nemčija	11515	142
Italija	6621	116
Slovenija	420	210
Španija	10317	258
Češka	499	50
Madžarska	438	44
Švica	1638	222
Hrvaška*	630	140

Vir: ELSNER – 2004 za stanje leto 2002.

Hiter tempo graditve avtocest v zadnjem desetletju imajo Španija, Švica, Hrvaška in predvsem Slovenija, ki gradi 13 km AC na 1 mio prebivalcev na 1 leto. Za primerjavo: Nemčija od leta 1930 gradi enakomerno skozi desetletja po pribl. 3 km AC na 1 mio prebivalcev. Sedaj v zadnjem desetletju pa 1,5 km novih AC na 1 mio prebivalcev in 1,5 km razširitev obstoječih AC na 1 mio prebivalcev. Gradi pa se veliko obvoznic naselij. Občine razpolagajo s 65 % vseh sredstev za vlaganje v cestno infrastrukturo (občinska, lokalna), kar lahko nakazuje globalne trende in usmeritev.

Slovenija je napravila izredno veliko v pogledu izgradnje avtocestnega omrežja. Po številu zgrajenih km na milijon prebivalcev kot tempo graditve (km avtocest/mio prebivalca) ne zaostajamo za drugimi evropskimi državami.

Izgradnja sodobnih avtocest je izredno zahteven tehnični in stroškovni podvig. Poznavalci vedo, da so priprave in projektiranje ter umeščanje tras v prostor, pridobitve zemljišč izredno zahtevna in dolgotrajna dejanja. Gradnja večine daljših avtocestnih odsekov pa traja vrsto let ter vedno pomeni velike tehnične in finančne zahteve. Gradnja sodobnih avtocest je gospodarska nuja in odziv na vse večji porast osebne in tovornega prometa v globalnem okolju.

Slovenija leži na območju dveh pomembnih panevropskih koridorjev ter se tako ne more izogniti velikim dejanjem graditve avtocest, velikim stroškom in prihodnjemu prirastu prometa. Vplivi DARS-a, MOP-a, svetovalnih inženiringov in drugih dejavnikov na stroške izgradnje in vzdrževanje cestne infrastrukture so odvisni od tega, *kje in kakšna cesta se zasnuje in zgradi.*

Vizija prihodnosti je nedvomno pospešeno večje vlaganje v gradnjo in vzdrževanje državnih cest (avtoceste niso upoštevane) in lokalno cestno omrežje, v železnico, v primestni in mestni promet. To pomeni zagotavljanje boljših prometnih razmer za nas in naš vsakdan ter razvoj tudi obrobni regij. Pri tem je zaradi potrebnih velikih finančnih sredstev nujen maksimalni napor, da bi se tako obvladale varčevalne sheme za racionalni pristop k pripravam in izgradnji prometnic ter temu primerno spremljavo učinkovitosti vlaganj.

8 SKLEPNE UGOTOVITVE

Gospodarski razvoj, povečevanje privatizacije in povečana potreba po mobilnosti povzročajo nenehno rast prometnih obremenitev. Vključitev v evropske integracije pogojuje in bo še dodaten generator rasti prometnih obremenitev. Vsaka država si želi imeti kakovosten in cenovno ugoden transportni sistem, ki bo obenem zagotavljal razmeroma visoko varnost prometa in minimalno obremenjeval okolje, ne glede na množično uporabo. Republika Slovenija si je s sprejetjem Resolucije o prometni politiki junija leta 2006 postavila izziv, da bo postala logistično in distribucijsko središče za srednjo Evropo.

Visoka sredstva, ki so potrebna za pokrivanje finančne konstrukcije investicijskih projektov, silijo nacionalna gospodarstva k iskanju alternativnih načinov financiranja. Pomembna sta predvsem finančna pomoč EU in model javno-zasebnega partnerstva. Sedanji program graditve avtocest ima določene vire v Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS ter njegovih Spremembah in dopolnitvah. Osnovni so trije viri: cestnina, bencinski tolar in krediti. Država vsako leto s sprejetjem državnega proračuna omeji bencinski tolar, ki je sicer zakonsko določen.

Da bo projekt izvedljiv v okviru finančnih omejitev in bo dosegel zastavljene cilje, je treba izdelati investicijsko dokumentacijo, ki jo v RS za vse investicije, ki se financirajo iz proračuna, predpisuje Uredba o enotni metodologiji. Ta določa postopke in minimalna merila za vrednotenje investicijskih projektov.

Namen posameznega gospodarskega subjekta je izbrati najučinkovitejšo investicijsko varianto glede na zastavljeni cilj. Motiv komercialnega podjetja je popolnoma jasen – dobiček, zato ocenjevanje investicij s tega vidika ne povzroča težav. Problem je pri velikih infrastrukturnih projektih, ki zasledujejo širše družbenoekonomske cilje, kjer je koristi in stroške skoraj nemogoče izraziti s klasičnimi metodami vrednotenja.

Družbenoekonomska upravičenost investicije ima osnovo v analizi stroškov in koristi projekta. Prihranki stroškov neposrednih uporabnikov na cestnih omrežjih brez projekta in na cestnih omrežjih, ki vključujejo projekt, so osnovne direktne koristi projekta. Država bo morala pri presoji družbenoekonomske upravičenosti poleg neposrednih učinkov upoštevati tudi posredne učinke. Iskanje takih projektov, ki so družbenoekonomsko upravičeni in družbeno sprejemljivi ter da jih je mogoče uresničiti, bodo osnovni cilji študij, ki jih mora država izdelati še pred resnimi odločitvami o vključevanju zasebnega kapitala v financiranje avtocest.

Prvo pomeni, da bo čista oz. neto sedanja vrednost pričakovanih direktnih in tudi indirektnih koristi na eni in stroškov na drugi strani pozitivna.

Koncesijska gradnja lahko razbremeni javne finance in je tem večji del državnega proračuna na voljo za druge projekte, kjer zasebna vlaganja niso mogoča. Menim, da zasebno partnerstvo na pomembnih in obsežnih področjih cestne infrastrukture ne more zagotavljati jamstva za racionalno in kakovostno izvajanje programov. Seveda pa menim, da zasebno partnerstvo lahko dobro dopolnjuje izvajanje potrebnih programov in uslug državljanom. Udeleženci v zasebnem partnerstvu morajo imeti jasno opredeljena merila obsega, kakovosti in cene predmeta pogodbe ter določitev učinkovitega nadzora.

Vsekakor pa menim, da bo prav pri vrednotenju teh učinkov treba v prihodnje nameniti večjo pozornost ocenjevanju tovrstnih projektov.

Še vedno je po javnomnenjskih raziskavah prisoten velik delež tistih, ki dajejo prednost domačim izvajalcem pred tujimi, in prav ta ugotovitev napeljuje na precej zadržan odnos javnosti do zasebnih vlaganj v izgradnjo javne infrastrukture.

8.1 VERIFIKACIJA TEZ

- *Postavljanje realnih ciljev o prometne politike in usklajeno delovanje vseh nosilcev (ministrstev) je zagotovilo za ekonomično, racionalno in cenovno ustrezno realizacijo ukrepov sprejete prometne politike*

Promet vpliva na okolje in zdravje ljudi prek onesnaženega zraka, hrupa, zmanjševane možnosti za varno fizično dejavnost, psiholoških in socioloških učinkov. Za uresničitev ustrezne in za vse sprejemljive prometne politike je nujno potrebno sodelovanje Ministrstva za okolje, prostor in energijo in Ministrstva za zdravje pri načrtovanju prometa in odpravljanju obstoječih težav.

Sprejeta Prometna politika Republike Slovenije s svojimi načeli in ukrepi predvideva skladnejši razvoj prometne infrastrukture, racionalno rabo okolja in zmanjševanje vplivov na okolje. Za vse smeje načrte izvedbe zelenih aktivnosti, ki bodo odgovarjale zahtevam časa pa je potrebno zagotoviti finančna sredstva. Že danes je potrebno oceniti realne možnosti financiranja prometne infrastrukture zlasti ob dejstvu, da bodo proračunska sredstva vedno bolj omejena in je že sedaj treba priskrbeti realno dosegljive vire za realizacijo potrebnih načrtovanih ukrepov prometne politike

Gospodarski razvoj, povečevanje privatizacije in povečana potreba po mobilnosti povzročajo nenehno rast prometnih obremenitev. Vključitev v evropske integracije pogojuje in bo še dodaten generator rasti prometnih obremenitev. Vsaka država si želi imeti kakovosten in cenovno ugoden transportni sistem, ki bo obenem zagotavljal razmeroma visoko varnost prometa in minimalno obremenjeval okolje, ne glede na množično uporabo. Republika Slovenija si je s sprejetjem Resolucije o prometni politiki v mesecu juniju leta 2006 postavila izziv, da bo postala logistično in distribucijsko središče za srednjo Evropo.

Postavitev realnega koncepta prometne politike je težka naloga in to iz razloga, ker na vsebino vplivajo razmeroma nejasne zahteve prihodnosti, tako v pogledu mobilnosti, obsega in organizacije prometa, energije in naklonjenosti h kooperativnosti nosilcev prometa in prometnih politik sosedskih držav. Poleg tega je že splošno znano, da optimalne prihodnje rešitve vodenja potrebnih prometnih tokov zahtevajo izredno visoka finančna sredstva, kar je tudi razlog za obotavljanje pri vnosu tovrstnih projektov v prometno politiko (hitra železnica). Zaradi tega je treba postaviti tudi prioritete.

Pri tem lahko ocenjujem za nazaj pravilnost sprejete prioritete financiranja in izgradnje hrbtenice slovenskega cestnega omrežja: avtoceste – A1; Šentilj, Maribor, Celje, Koper, Trst, in s tem postavitev izgradnje avtoceste A2; Karavanke, Ljubljana, obrežje v drugo prioriteto, kamor lahko uvrstimo krak Panonske avtoceste, krak hitre ceste Razdrto –Nova Gorica in navezavo križišča Ankaran z italijansko mejo v Škofijah. Pomembna Pyhrinska smer je v načrtovanju in njen najpomembnejši del – mednarodni mejni prehod Druškovje z navezavo na Hrvaško avtocestno omrežje pa je v gradnji.

Podobno in finančno še bolj zahtevno je vprašanje izgradnje sodobnejše železniške infrastrukture, kot jo bo zelo verjetno zahtevala prihodnost v pogledu zmogljivosti in mobilnosti (intermodalnost). Iz navedenega sledi, da je prometno politiko treba oblikovati na podlagi realnih zahtev in možnosti, pri katerih se upošteva več dejavnikov, ter jo spreminjati in dopolnjevati skladno z zahtevami časa.

- *Investicije v prometnem sektorju morajo biti osnovane na temeljitih stroškovno – prihodkovnih analizah z vključenimi okoljskimi vplivi. Praksa kaže, da je bila Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ z vidika spremljanja uresničevanja ciljev projekta in razdelitvi odgovornosti med posameznimi udeleženci pomanjkljiva; Uredba iz meseca junija letošnjega leta je že naredila premik v tej smeri, da načrtovanje prihodnjih dejavnosti temelji na preverjanju doseženih rezultatov v preteklosti.*

V letošnjem letu je bila sprejeta nova Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006). Med drugim je določila prenehanje veljavnosti uredb o metodologijah po posameznih področjih (npr. za področje javnih cest) in s tem ukinila določila o merilih za ugotavljanje učinkovitosti investicijskih projektov po področjih. Pristojna ministrstva morajo v roku šestih mesecev pripraviti metodologije po področjih. Ocenjevalci investicij že opozarjajo, da enotne metodologije (osnovna in tudi področna za ceste) vsebujejo določila, v nekaterih primerih preveč natančna ali preozka, določene definicije ali določbe pa manjkajo. Metodologijo za ocenjevanje investicij bo treba razumno dopolnjevati predvsem v smislu elastičnosti in prilagodljivosti različnim vrstam investicij. Samo merili družbenoekonomske upravičenosti (NSV, ISD) ne moreta biti vedno edina in dominantna pokazatelja. Tudi vsa možna merila pri različnih investicijah niso enako pomembna (npr. pri gradnji odseka AC je vprašanje kadrov, ali delovnih mest malo pomembno, pri gradnji cestninske postaje ali servisnih objektov pa je lahko vprašanje delovnih mest eden od ključnih pokazateljev upravičenosti investicije). Torej

metodologija mora dajati možnost prilagoditve vsebine in prikazov v investicijskih programih za različne vrste investicij, usmeritev in potreb v družbi ali gospodarstvu. Kar se navezuje na merljivosti rezultatov – ciljev in ugotavljanja doseženih učinkov investicije, pa menim, da je zato dana dobra zakonska podlaga, da pa je preteklo še premalo časa, da bi se v praksi lahko izvedle s programom predvidene analize in s tem priskrbeli nujno potrebni povratni podatki za posamezen investicijski program. V terminskem planu investicijskega programa, izdelanega v zadnjem času, sem imela priložnost zaznati tudi terminsko opredeljeno alineo z določitvijo terminov obveznega monitoringa učinkov investicij.

- *Javno-zasebno partnerstvo je z vidika razbremenitve proračuna ugodno; po sedanji oceni ministrstva za promet pa sprejemljivo le za področje cestnega transporta kot na primer javno-zasebno partnerstvo na področju železnic, ki je bolj zapleteno in drago.*

Obsežna sredstva, ki so potrebna za pokrivanje finančne konstrukcije investicijskih projektov, silijo nacionalna gospodarstva k iskanju alternativnih načinov financiranja. Pomembna sta predvsem finančna pomoč EU in model javno zasebnega partnerstva. Zasebno partnerstvo na področju vzdrževanja in izgradnje cestne infrastrukture prinaša pozitivne učinke z vidika razbremenitve javnih financ; z vidika praktičnih razlogov, pa ni primerno in ne vedno zaželeno, da se na zasebni sektor prenese pomembne infrastrukturne dejavnosti. Železnica je pomemben prometni in socialni regulator, je najbolj množično sredstvo, vendar žal rentabilna šele po določenem času.

9 LITERATURA IN VIRI

9.1 LITERATURA

1. Brigham Eugene F.: Fundamentals of Financial Management (edition 7). Orlando: Dryden press, 1995. 843 str.
2. Brigham, Eugene, Ehrhardt, Michael: Corporate Finance. A Focused Approach – Ch. Mason (Ohio): Thomson, 2003. 654 str.
3. Bonač Geraldina, Lužnik Rajka: Priročnik za izdelavo investicijskega programa. Ljubljana: Ljubljanska banka, 1991. 208 str.
4. Burkeljca Milojka: Splošno o investicijah v javnem sektorju. Priročnik za udeležence seminarja. 1. zvezek. Ljubljana: Upravna akademija, 2005. 30 str.
5. Burkeljca Milojka: Vrednotenje investicijskih projektov. Priročnik za udeležence seminarja. 3. zvezek. Ljubljana: Upravna akademija, 2005a. 24 str.
6. Beltradi Fred: BENEFIT – Cost Analyses and The Private Finance Initiative, The 23 European Transport Forum, 1995 – Financing transport infrastructure, str. 9–18.
7. Caupin Gilles et al.: Projects and Project Management, ICB-IPMA Competence Baseline. [[URL:http://citesser.nj.nec.com./contex/1618354/0](http://citesser.nj.nec.com./contex/1618354/0)], 9. 4. 2005.
8. Cigole Dejan: Promet in okolje. Ljubljana: Svet za varstvo okolja Republike Slovenije, 2002. Potter H. Barry, Diamond Jack: Guidelines for Public Expenditure Management, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1999.
9. Čok Mitja, Rupnik Lado, Stanonik Tine: Javne finance 2. del, Javne finance v Sloveniji. Ljubljana, 1996.
10. Djijan Jean Pierre: The Sharing of Responsibilities and Risk Between Partners, The Market and Politics, Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience, Ministry of Public Works transportation and Tourism, Economics and International Affairs department, 1994. 16 str.
11. Dolenšek Jernej, Lahovnik Matej, Jaklič Marko, Mrak Mojmir: Regulacija trgov po vstopu Slovenije v EU. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, Raziskovalni center 2000.
12. Dornbusch Rudiger, Fischer Stanley, Startz Richard: Macroeconomics. Boston: McGraw-Hill, 2001. 571 str.
13. Doublet Jean Michel: Utilities Privatization. Global Infrastructure Development-World Markets in 1999. The World Bank Discussion Paper No. 343. Washington D.C.: Standard and Poor, 1998. 128 str.
14. Fuster Julija: Zbirka praktičnih nasvetov za financiranje podjetij. Ljubljana: Agencija za prestrukturiranje in privatizacijo, 1997. 114 str.
15. Fabjančič, Zarjan Pučko Danijel: Teoretični problemi decentralizacije v planiranju, Ljubljana (Raziskave na področju teorije in metodologije integralnega planiranja) Ljubljana: RSS, 1983. 90 str.
16. Ferjančič, Miranda: Prednosti in slabosti sodelovanja javnega in zasebnega kapitala pri investicijah v javno infrastrukturo. Mag. delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2004. 119 str.
17. Gordon Aleksander: Fundamentals of investments, New Jersey: Prentice Hall, 2001. 781 str.

18. Horvat Feri: Vloga državnega zbora pri nadziranju javne porabe, Zbornik referatov I. seminarja o javnih financah in državnem revidiranju, Ureditev javnih financ in državnega revidiranja v Sloveniji, Portorož 20.–21. maj 1999, Zveza ekonomistov Slovenije, 1999, str. 205–209.
19. Jerina Andreja: Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov. Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004. 136 str.
20. Kamnar Helena: Javni zavod med državo in trgom. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče, 1999.
21. Kopač Erik: Ekonomsko vrednotenje izgradnje cest, diplomska naloga 1995.
22. Kovačič Art: Nova ekonomija spreminja dejavnike konkurenčnosti: Bančni vestnik – ISSN-0005-4631.
23. Korpič Horvat Etelka: Zakon o Računskem sodišču s komentarjem. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1997.
24. Kreslin Damjan: Vpliv države in regije na izgradnjo prometne infrastrukture do Slovenske Istre, Naše gospodarstvo – ISSN-0547-3101, letnik 2000.
25. Lenič Jože: Analiza ekonomskih tveganj v procesu vključevanja zasebnega sektorja v gospodarsko infrastrukturo. Ljubljana: 1999, magistrsko delo.
26. Mantel et al.: Project Management in Practise. New York: Wiley, 2001. 298 str.
27. Martinand Claude: Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience, ministry of Public Works, Transportation of Tourism, 1994. 219 str.
28. Mrak Mojmir: Strategija Republike Slovenije za vključitev v EU: ekonomski in socialni del. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 1998. 270 str.
29. Mrak Mojmir et al: Invesmant policy reviews. Slovenija, OECD, 2002. 145 str.
30. Mrak Mojmir: Partnerstvo med javnim in privatnim sektorjem, Izgradnja in upravljanje avtocest, 2002, gradivo CISEF, 2002. 34 str.
31. Mrak Mojmir: Projektno financiranje. Vključevanje privatnega sektorja v financiranje novih infrastrukturnih objektov (gradivo seminarja). Ljubljana: CISEF, 2002a. 24 str.
32. Mramor Dušan: Uvod v poslovne finance. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1993. 381 str.
33. Murn Ana: Javnofinančne obveznosti, ki izhajajo iz dokumentov razvojnega načrtovanja in posebnih razvojnih zakonov. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 1998.
34. Padjen Dejan: Prometna politika. Zagreb: Informator: Ekonomski inštitut, 1996. 222 str.
35. Pirnat Rajko: Pravne osebe javnega prava: sistem ali kaos, Podjetje in delo, št. 6–7/1999/XXV.
36. Pojatina Davor: Finančni vidiki izbora donosne investicije. Naše gospodarstvo, 2002, št. 1–2. 72 str.
37. Polak Jacob B.: Analytical transport economics, 2002. 418 str.
38. Potter H. Barry, Diamond Jack: Guidelines for Public Expenditure Management, International Monetary Fund. Washington, D.C., 1999.

39. Prašnikar Janez, Debeljak Žiga: Ekonomski modeli za poslovno odločanje. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 1998. 435 str.
40. Predlog programa DARS, d.d. za leto 1999, Poročevalec DZ, RS-ISSN-1318-0169.
41. Predlog Zakona o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti iz kredita, ki ga najame DARS, d.d. pri Evropski investicijski banki za projekt slovenskih avtocest: Poročevalec, DZ RS, 1999, str. 13–17.
42. Predovnik Mitja: Avtocestni koridor Trst/Koper–Kijev in Slovenija, magistrsko delo, 2000.
43. Premchand, A: Public Expenditures Manegment, International Monetary Fund. Washington, D.C., 1993.
44. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 999 str.
45. Pučko Danijel: Strateško poslovanje in planiranje v podjetju. Ljubljana: Radovljica: Didakta, 1991. 336 str.
46. Rejc Adrijana, Lahovnik Matej: Priročnik za ekonomiko podjetij. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998.
47. Senjur Marjan: Gospodarska rast in razvojna ekonomika. EF: Maksima, 1993. 428 str.
48. Senjur Marjan: Teorija in politike gospodarske rasti in razvoja. EF, 2002. 732 str.
49. Šinkovec Janez: Javno financiranje, Podjetje in delo, št. 7/1993/XIX.
50. Škufca Karmen: Razvoj proračunskega sistema v RS. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2000. 110 str.
51. Turk Ivan: Uvod v ekonomika poslovnega sistema. Ljubljana: Zveza društev računovodskih in finančnih delavcev Slovenije, 1990, str. 332.
52. Zaletel Breda, Živec Vlasta: Priprava načrta razvojnih programov. Priročnik za udeležence seminarja. 2. zvezek. Ljubljana: Upravna akademija, 2005. 49 str.
53. Zemljič Petra: Pravna podlaga proračuna, Javna uprava, letnik 34, št. 2, Ljubljana, 1998.
54. Žibert Franc: Teorija javnih financ. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, 1993.
55. Zupančič Samo: Ekonomika transporta. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 311 str.
56. Welsch, Hilton, Gordon: Budgeting Profit Planning and Control, 1988. 660 str.

9.2 VIRI

1. Bela Knjiga Evropska prometna politika za 2010: čas za odločitve, Bruselj 2001, COM (2001) 370 končna različica. 128 str.
2. Bruto domači proizvod po kupni moči 2001–2004, Statistični urad Republike Slovenije. [URL: http://www.stat.si/novice_poglej.asp?ID..], 28. 7. 2006.
3. COST Benefit and Multi-Criteria Analysis for New Road Construction, final report, R&D Unit-DG VII, Commission of the European Communities, april 94.
4. DRP 2007–2013. [URL: <http://www.svlr.gov.si/index.php%3Fi>], 11. 10. 2006.

5. Državni razvojni program 2001–2006: Poročevalec DZ, št. 6 in 6/I, Ljubljana, 2002, str. 372.
6. Interna gradiva DRSC, 2005.
7. Interna gradiva Ministrstva za finance 2005, 2006.
8. Investicijski programi za izgradnjo avtocest in državnih cest (interno gradivo Ministrstva za promet, 2003).
9. Križanič France, Oplotnik Žan, Makroekonomski učinki NPIA in morebitnih koncesij s študijo upravičenosti koncesijske gradnje; Gospodarska gibanja, št. 345, EIPF, Ljubljana, 2002. 76 str.
10. Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest za leto 2005 (Uradni list RS, št. 49/05).
11. Lizbonska strategija (Vlada RS, Služba Vlade RS za evropske zadeve. [URL: http://svez.gov.si/si/aktualne teme_ lizbonska_strategija], 2005.
12. Nacionalni program izgradnje avtocest v RS (Uradni list RS, št. 13/96 in 41/98).
13. Minimalna merila za ugotavljanje učinkovitosti investicij. Ljubljana: OMEGAconsult, 2001)
14. Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (Uradni list RS, št. 13/96).
15. Navodila za pripravo investicijskega dokumenta-investicijski program. Ljubljana: DRSC, 1999.
16. Obrazložitev predloga finančnega načrta Ministrstva za promet za leto 2005 (interno gradivo Ministrstva za promet, september 2004).
17. Obrazložitev predloga zaključnega računa Ministrstva za promet za leto 2005 (interno gradivo Ministrstva za promet, april 2006).
18. Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 115/02).
19. Predlog programa prodaje državnega finančnega in stvarnega premoženja za leti 2002 in 2003: Poročevalec, DZ, RS, 2002, št. 96/X.
20. Predlog Zakona o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2004 in 2005: Poročevalec, DZ, RS, 2004, št. 96/X.
21. Proračunski memorandum za leti 2006 in 2007. VLADA RS, november 2005.
22. Proračun Ministrstva za promet leta 2005 (Uradni list RS, št. 103/04).
23. Proračunski memorandum in makrofiskalni scenarij in proračunska izhodišča za leta 2002 do 2005 (Vlada RS, Ministrstvo za finance, Sektor za pripravo in upravljanje proračuna, julij 2002).
24. Proračunski priročnik 2003–2004 (Vlada RS, Ministrstvo za finance, Sektor za pripravo in upravljanje proračuna, julij 2002).
25. Pogodba o načinu upravljanja s sredstvi bencinskega tolarja.
26. Pomorski zakonik (Uradni list, RS, št. 26/01).
27. Referenčni okvir za kohezijski sklad za področje prometa 2004–2006. [URL:<http://www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija.html>], 2003.

28. Strukturni skladi EU v Sloveniji.
[URL: http://www.gov.si/euskladi/skladi/kohezija_2.html], 16. 5. 2005.
29. Resolucija o nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (Re NPIA, Uradni list RS, št. 50/04).
30. Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije (RePPRS) (Uradni list RS, št. 58/06).
31. Skulj Sašo: Trendi stroškov graditve avtocest v Sloveniji. PROCTOR, d.o.o., 2006.
32. Sugden Robert and Williams Alan: The principles of practical cost – benefit analysis. Oxford university press, 1978. 271 str.
33. Strategija razvoja Republike Slovenije (Vlada RS, junij 2005).
34. Strokovne podlage Ministrstva za promet za prostorski plan Slovenije (Bled, delavnice, maj 2000).
35. The Northern Ireland Practical Guide to Green Book, 2003. 199 str.
36. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 82/1998, 86/1998, 43/1999, 79/1999, 39/2000, 2/2004).
37. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS št. 60/06).
38. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/02).
39. Uredba o cestnini za uporabo določenih cest (Uradni list RS, št. 105/00).
40. Uredba o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin (Uradni list RS, št. 12/03).
41. Zakon o državni upravi (ZDU-1) (Uradni list RS, št. 52/02).
42. Zakon o Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 57/93).
43. Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93).
44. Zakon o javnih financah (ZJF): s komentarjem/avtorja uvodnih pojasnil in komentarja/Milan M. Cvikl, Petra Zemljič. Ljubljana: BONEX, 2000.
45. Zakon o javnih cestah (Uradni list RS, št. 18/02).
46. Zakon o javnih naročilih (Uradni list RS, št. 36/04).
47. Zakon o letalstvu (Uradni list RS, št. 18/01).
48. Zakon o prevozi v cestnem prometu, Poročevalec DZ, RS, 2001, št. 27.
49. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99 in 30/01).
50. Zakon o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 57/98).
51. Zakon o železniškem prometu (Uradni list RS, št. 92/99 in 33/01).