

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**INVESTICIJSKA DOKUMENTACIJA KOT OSNOVA ZA ODLOČANJE O
INVESTICIJAH V CESTNO INFRASTRUKTURO**

Ljubljana, junij 2006

MARJANA CUDERMAN

IZJAVA

Študentka Marjana Cuderman izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Nevenke Hrovatin in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 15.6.2006

Podpis:

KAZALO

1	UVOD	1
2	CESTNO OMREŽJE KOT DEL DRŽAVNE INFRASTRUKTURE.....	3
2.1	<i>Pomen cestnega omrežja za državo</i>	3
2.1.1	Pomen Slovenije v Evropski zvezi.....	3
2.1.2	Rast prometa.....	3
2.2	<i>Opredelitev in obseg javnega cestnega omrežja</i>	4
2.2.1	Delitev javnih cest.....	4
2.2.2	Kategorije javnih cest.....	4
2.3	<i>Opredelitev pristojnosti za vzdrževanje in upravljanje z javnim cestnim omrežjem</i>	5
2.3.1	Direkcija Republike Slovenije za ceste DRSC	6
2.3.2	Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji DARS.....	6
2.3.3	Zvezno ministrstvo za promet, gradnjo in stanovanjsko gospodarstvo v Zvezni Republiki Nemčiji	6
3	FINANCIRANJE INVESTICIJ V CESTNO INFRASTRUKTURO.....	7
3.1	<i>Proračun kot finančni inštrument za financiranje družbenih potreb</i>	7
3.1.1	Strateški okviri za pripravo proračuna	8
3.1.2	Sestava proračuna.....	8
3.1.2.1	Finančni načrt neposrednih proračunskih uporabnikov	8
3.1.2.2	Načrt razvojnih programov (NRP).....	9
3.2	<i>DRSC kot neposredni proračunski uporabnik</i>	9
3.3	<i>DARS kot neposredni proračunski uporabnik</i>	10
3.4	<i>Zvezno ministrstvo za promet, gradnjo in stanovanjsko gospodarstvo v Zvezni Republiki Nemčiji</i>	11
4	SPLOŠNO O ODLOČITVENEM PROCESU V JAVNEM SEKTORJU	11
4.1	<i>Namen in pomen ocenjevanja ter ovrednotenja investicijske namere</i>	11
4.2	<i>Postopek ocenjevanja</i>	12
4.2.1	Opredelitev ciljev	12
4.2.2	Identifikacija variant	12
4.2.3	Analiza stroškov in koristi.....	13
4.2.4	Tveganje in negotovost	13
4.2.5	Razvrstitev variant na podlagi določenih kriterijev	13
4.2.6	Predstavitev zaključkov.....	14
4.3	<i>Elementi ovrednotenja</i>	14
4.4	<i>Problematika pri ocenjevanju in ovrednotenju netržnih outputov</i>	14
4.5	<i>Diskontiranje</i>	15
4.6	<i>Alternativna pravila za odločanje</i>	16
5	METODOLOGIJA ZA IZRAČUN DRUŽBENO-EKONOMSKE UPRAVIČENOSTI V EVROPSKI ZVEZI IN REPUBLIKI SLOVENIJI.....	16
5.1	<i>Učinki in metode vrednotenja v državah članicah Evropske unije</i>	16
5.1.1	Primerjava uporabe metodologij med državami	17
5.1.2	Primerjava vrednotenj posameznih učinkov med državami	17
5.2	<i>Metodologija za izračun družbeno-ekonomske upravičenosti v RS</i>	19
5.2.1	Povzetek metodologije, ki je zajeta v programu OPCOST	19
5.2.1.1	Ekonomika razvoja.....	19
5.2.1.2	Prometni del	20
5.2.1.3	Gradbeno-tehnični del in stroški investicije.....	20
5.2.1.4	Ekonomika transporta	20
5.2.1.5	Vrednotenje projekta	20
5.2.2	Opis vhodnih podatkov	21

5.2.2.1	Vhodni podatki za FACOST	21
5.2.2.2	Vhodni podatki za OPCOST	21
6	UREDBA O METODOLOGIJI ZA IZDELAVO PROGRAMOV ZA JAVNA NAROČILA INVESTICIJSKEGA ZNAČAJA ZA PODROČJE JAVNIH CEST.....	23
6.1	<i>Splošno o Uredbi za javne ceste</i>	23
6.2	<i>Vrste in obvezna vsebina investicijske dokumentacije</i>	24
6.2.1	Dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP)	25
6.2.2	Predinvesticijska zasnova (PINV-Z)	26
6.2.3	Investicijski program (INV-P)	27
6.2.4	Novelacija investicijskega programa (NOV INV-P)	28
6.2.5	Študija izvedbe nameravane investicije (ŠINI)	28
6.2.6	Poročilo o izvajanju investicije (PII)	29
6.2.7	Poročilo o spremljanju učinkov investicije (PSUI)	29
6.3	<i>Postopki in udeleženci pri pripravi investicijske dokumentacije ter ocenjevanju investicij</i>	29
6.4	<i>Merila za ugotavljanje učinkovitosti investicije</i>	30
6.4.1	Ekonomska merila in finančno - tržna merila	30
6.4.2	Upravičenost investicije	30
6.4.3	Izbor variante v predinvesticijski zasnovi	31
6.5	<i>Metodološke osnove za izračun meril za ugotavljanje učinkovitosti investicije</i>	31
6.5.1	Ekonomska analiza stroškov in koristi	31
6.5.2	Finančna analiza	32
6.5.3	Multikriterijska analiza	33
6.6	<i>Spremembe, ugotovitve in predlogi</i>	33
6.6.1	Predinvesticijska zasnova	33
6.6.2	Investicijski program	34
6.6.3	Ekonomska analiza stroškov in koristi	35
6.6.4	Multikriterijska analiza	36
6.6.5	Diskontna stopnja in analiza občutljivosti	36
7	KONKRETNI PRIMERI INVESTICIJSKE DOKUMENTACIJE ZA PODROČJE JAVNIH CEST	38
7.1	<i>Dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP)</i>	38
7.2	<i>Predinvesticijska zasnova (PINV-Z)</i>	39
7.3	<i>Investicijski program (INV-P)</i>	40
8	SKLEP	42
	LITERATURA	44
	VIRI	44

1 UVOD

Že v letih pred marčno revolucijo (1848) so bile glavne ceste razdeljene po kategorijah, in sicer v državne ali glavne komercialne, deželne, okrajne in občinske ceste. Čeprav so bile te ceste državne, so se celo 19. stoletje srečevali z velikimi težavami njihovega vzdrževanja in obnavljanja. Za slabo vzdrževano cesto je veljala celo najpomembnejša državna cesta Dunaj – Trst. Najpomembnejši vir prihodkov za vzdrževanje glavnih in regionalnih cest so bile mitnine in mostnine. V letu 1930 pa je prišlo do pomembne novosti – štetja prometa, ki je pokazalo poleg obremenitve tudi vlogo cest v prometu blaga in ljudi (Fisher et al., 1998, str. 32-35).

Danes se srečujemo s podobnimi težavami. Ceste so sicer bolj vzdrževane kot v 19. stoletju, vendar bi bilo na tem področju potrebno storiti še veliko. Nekaj pa ostaja enako kot vsa stoletja poprej - omejenost proračunskih sredstev.

Tako kot pri podjetniških investicijah, je tudi pri investicijah, ki se financirajo iz proračuna, potrebno vnaprej analizirati vse dejavnike, ki vplivajo na nameravani investicijski projekt ter s tem čimbolj zmanjšati tveganje, ki ga s seboj prinaša vsaka naložba. Zelo pomembno je ugotavljanje in dokazovanje upravičenosti investicijskih projektov.

Namen diplomskega dela je prikazati Uredbo o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja za področje javnih cest (2005), (v nadaljnjem besedilu: Uredba za javne ceste), na podlagi katere se izdeluje investicijska dokumentacija, ki je osnova za odločanje o investicijah v cestno infrastrukturo. Ugotavljanje ekonomske upravičenosti investicij v cestno infrastrukturo je dokaj težavno. Koristi, ki jih dosežemo s tovrstnimi investicijami, ne moremo direktno izraziti v denarju ter jih primerjati z vloženi sredstvi. Ocenjevanje učinkovitosti investicij v gradnjo cest je izredno zapleteno področje, saj nima dobičkovne naravnosti, ki je prisotna pri podjetniških investicijah. Kljub temu je ekonomska ocena investicije osnovni kriterij za ugotavljanje učinkovitosti. Ugoden rezultat izračuna ekonomske upravičenosti pa ni vedno pogoj za uvrstitev investicije v proračun. Tako se srečamo tudi z investicijami, ki so nujne in jih je potrebno izvesti, čeprav ne izkazujejo neposredne ekonomske upravičenosti.

Cilj diplomskega dela je analizirati proces ugotavljanja družbeno-ekonomske upravičenosti investicij in prikazati postopek izdelave investicijske dokumentacije.

Največ težav pri pridobivanju in izdelavi investicijske dokumentacije izhaja iz dejstva, da je le-ta izdelana prepozno, kajti v večini primerov se izdeluje potem, ko je investicijski projekt že uvrščen v proračun. Investicijsko dokumentacijo bi bilo smiselno izdelati do nivoja investicijskega programa še pred uvrščanjem posameznih projektov v proračun, saj lahko investicijski program daje dovolj natančne podatke za planiranje sredstev. V primeru izdelave

investicijske dokumentacije vnaprej, bi se investicijska dokumentacija pridobivala le za planirane in ne tudi za že delno realizirane investicije.

Sprejeta Uredba za javne ceste ni rešila dveh temeljnih problemov, in sicer mejne vrednosti za izdelavo posamezne vrste investicijske dokumentacije in diskontne stopnje. Dokler Vlada RS ne določi splošne diskontne stopnje se šteje, da je ta 8%. Pri dopolnjevanju Uredbe o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (1998), (v nadaljnjem besedilu: »krovn« Uredba) v letu 2006 bo prišlo do sprememb tudi na tem področju, kajti diskontna stopnja se bo iz sedanjih 8% znižala na predvidenih 6%.

V svojem diplomskem delu najprej opisujem kaj določa Uredba za javne ceste ter pojasnujem vsebino investicijske dokumentacije. Prvo poglavje namenjam opredelitvi ciljev in potrebnih ukrepov za reševanje problematike s področja mejnih vrednosti za izdelavo posamezne vrste investicijske dokumentacije in diskontne stopnje. V drugem poglavju predstavljam pomen in obseg cestnega omrežja, Družbo za avtoceste v Republiki Sloveniji ter Direkcijo Republike Slovenije za ceste, ki sta upravna organa Ministrstva za promet ter Zvezno ministrstvo za promet, gradnjo in stanovanjsko gospodarstvo v Zvezni Republiki Nemčiji. V tretjem poglavju predstavljam financiranje investicij v cestno infrastrukturo. V prvem delu prikazujem sestavo proračuna, v drugem delu pa način financiranja investicij v cestno infrastrukturo glavnih in regionalnih cest na eni strani in avtocest na drugi strani. Sledita poglavji o odločitvenem procesu v javnem sektorju in metodologija za izračun družbeno-ekonomske upravičenosti investicij. Prikazujem učinke in metode vrednotenja v državah članicah Evropske zveze in programski paket OPCOST, ki se uporablja za izračun družbeno-ekonomske upravičenosti investicij v cestno infrastrukturo. S šestim poglavjem se prične osrednji del diplomskega dela, kjer prikazujem temeljne razlike med »krovn« Uredbo in Uredbo za javne ceste ter pojasnujem, katere probleme Uredba za javne ceste rešuje in kaj bi bilo potrebno na tem področju spremeniti. V sedmem poglavju podajam konkretne primere temeljnih dokumentov, ki jih Uredba za javne ceste predpisuje. Diplomsko delo zaključujem s sklepom, v katerem povzemam glavne ugotovitve diplomskega dela.

V diplomskem delu se omejujem na uporabo podatkov, ki so javno dostopni.

Pri ugotavljanju upravičenosti investicij v cestno infrastrukturo moramo poleg stroškovnega vidika presoјati tudi prometne, varnostne, tehnične in izvedbene pogoje in omejitve, okoljske vplive ter koristi za lokalne skupnosti z odpiranjem novih možnosti za regionalni razvoj.

Pri pojasnjevanju metodologij in postopkov izdelave investicijske dokumentacije uporabljam deskriptivno oziroma opisno metodo. Pri svojem delu se opiram na spoznanja, sklepe in rezultate drugih avtorjev, tako uporabljam metodo kompilacije, ki je koristna, kajti le-ta olajšuje pot do lastnih spoznanj in zaključkov. Pri strnitvi ugotovitev pa uporabljam induktivno sklepanje.

2 CESTNO OMREŽJE KOT DEL DRŽAVNE INFRASTRUKTURE

2.1 Pomen cestnega omrežja za državo

Učinkovit cestno prometni sistem je nujen predpogoj splošnega ekonomskega razvoja države oziroma področja. Cestno omrežje zaradi svoje funkcije predstavlja pomemben del nacionalnega bogastva, zato stanje cestnega omrežja oziroma podsistem cestnega prometa v celoti, pomembno prispeva k vrednosti bruto domačega proizvoda. Cestni promet in transport sta ključni komponenti v procesu socio-ekonomskega razvoja (Rodošek, 2002, str. 316). Namen razvoja prometa je povezati mesta in naselja na podeželju v policentrični sistem poselitve, ob upoštevanju načela trajnostnega razvoja, varstva okolja, smotrne rabe prostora ter naravnih in kulturnih dobrin (Pavliha, 2002, str. 34).

2.1.1 Pomen Slovenije v Evropski zvezi

Republika Slovenija (v nadaljnjem besedilu: RS) leži v pomembnem razvojnem loku, ki poteka po južni strani Alp, in ob osi Barcelona - Kijevo. Razvojni lok predstavlja zametke struktur obsežnih gospodarsko-vitalnih somestij (na primer Milano, Verona, Vincenca, Padova, Benetke, Pordenone...), ki postopoma prodirajo proti vzhodu in iščejo povezave z velikimi vzhodnoevropskimi gospodarskimi in populacijskimi potenciali. RS predstavlja v tej osi pomembno orientacijsko točko, saj nastopa kot mesto prehoda med dvema kulturnima sistemoma.

Glede na ta pomen RS v Evropi, je potrebno intenzivno graditi na priključevanju slovenskega gospodarstva k transevropskim razvojnim koridorjem, ki potekajo preko njenega ozemlja in ob njih izoblikovati omrežje učinkovitih razvojnih dejavnikov z neposrednim dostopom do mednarodnega ekonomskega prostora na eni in regionalnega oziroma lokalnega zaledja na drugi strani (Gabrijelčič, 2002, str. 20).

2.1.2 Rast prometa

RS je prepletena s cestami različnih kategorij in ima okoli 20% gostejše cestno omrežje državnih in občinskih cest od povprečja evropskih držav. Sedanje stanje cestnega omrežja narekuje družbeni skupnosti dva bistvena cilja: dograjevati, obnavljati in vzdrževati obstoječe cestno omrežje ter zgraditi sistem avtocest, kar bi vplivalo na izboljšanje prometne varnosti, kakovost prometnih storitev, zmanjšanje porabe energije, znižanje transportnih stroškov in omilitev škodljivih vplivov prometa na okolje in ljudi. V Sloveniji se na državnih cestah že od leta 1954 redno izvaja štetje prometa. V letu 1950 je bilo v Sloveniji registriranih okrog 5.000 motornih vozil, danes jih imamo krepko čez milijon, torej se je v slabih petdesetih letih število registriranih motornih vozil povečalo za 186-krat. Hitra rast števila vozil sledi rasti bruto domačega proizvoda (BDP), (Dobivšek, 2002, str. 71).

2.2 Opredelitev in obseg javnega cestnega omrežja

Javne ceste so prometne površine splošnega pomena za cestni promet, ki jih lahko vsak prosto uporablja na način in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost prometa na njih (Zakon o javnih cestah, 1997).

2.2.1 Delitev javnih cest

Javne ceste obsegajo celotno javno cestno omrežje v RS in jih delimo na:

- Državne ceste, ki so kategorizirane kot javne ceste v lasti RS. Namenjene so prometnemu povezovanju regij ter pomembnejših naselij v državi z enakimi naselji v sosednjih državah, prometnemu povezovanju pokrajin znotraj države ter prometnemu povezovanju pomembnejših naselij znotraj pokrajine;
- Občinske ceste, ki so javne ceste, so namenjene povezovanju naselij v občini z naselji v sosednjih občinah ali pa povezujejo naselja, dele naselja, naravne in kulturne znamenitosti, posamezne objekte in podobno v občini. Občinske ceste so v lasti občin in jih delimo na lokalne ceste in javne poti.

V Tabeli 1 je podan prikaz obsega državnega cestnega omrežja v RS. Kot zanimivost je v tabeli podan tudi obseg državnega cestnega omrežja v Zvezni Republiki Nemčiji in na podlagi njune primerjave lahko ugotovimo, da je obseg državnega cestnega omrežja Zvezne Republike Nemčije za kar 16-krat večji od obsega državnega cestnega omrežja v RS, vendar pa moram poudariti, da je tudi površina ozemlja 18-krat večja.

Tabela 1: Obseg državnega cestnega omrežja v Republiki Sloveniji in Zvezni Republiki Nemčiji

Republika Slovenija		Zvezna Republika Nemčija	
Kategorija	Dolžina cest v km	Kategorija	Dolžina cest v km
Avtoceste	417	Zvezne avtoceste	11.786
Hitre ceste	60	Zvezne ceste (dvopasovne)	41.228
Hitre ceste - dvopasovne	82	Deželne in okrožne ceste	177.834
Glavne ceste	972	Občinske ceste	395.400
Regionalne ceste	4.810		
Lokalne ceste	13.814		
Javne poti	18.245		
SKUPAJ	38.400	SKUPAJ	626.248

Vir: DARS, 2006; Die Gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik Bundesverkehrswegeplan, 2006.

2.2.2 Kategorije javnih cest

Kategorija javne ceste določa funkcijo javne ceste, ki jo ima za prometno povezovanje v določenem prostoru, ter njene tehnične in druge lastnosti, ki omogočajo hitro, varno in za okolje čim manj obremenjujoče odvijanje prometa (Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o kategorizaciji državnih cest, 2005).

Kategorije javnih cest so:

- Avtocesta je državna cesta, namenjena daljinskemu prometu motornih vozil in je sestavni del avtocestnih povezav s sosednjimi državami, sestavljajo jo tudi priključki nanjo (na primer AC A1 Šentilj – Koper).
- Hitra cesta je državna cesta, rezervirana za promet motornih vozil in s svojimi prometno-tehničnimi elementi omogoča hitro odvijanje daljinskega prometa med najpomembnejšimi središči regionalnega pomena. Navezuje se na avtoceste v državi in na cestne sisteme sosednjih držav, sestavljajo jo tudi priključki nanjo (na primer HC H2 Maribor – Pesnica (Tezno)).
- Glavna cesta I. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju med pomembnejšimi središči regionalnega pomena. Navezuje se na ceste enake ali višje kategorije v državi in na cestni sistem sosednjih držav (na primer G1-9 Hajdina (Ptuj) – Gruškovje).
- Glavna cesta II. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju med središči regionalnega pomena in navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije (na primer G2-101 Ljubelj – Bistrica pri Trziču – Podtabor).
- Regionalna cesta I. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju pomembnejših središč lokalnih skupnosti in navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije (na primer R1-218 Metlika – Črnomelj – Vinica).
- Regionalna cesta II. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju središč lokalnih skupnosti in navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije (na primer R2-428 Radmirje – Luče – Sestre Logar – Pavličovo sedlo).
- Regionalna cesta III. reda je državna cesta, namenjena prometnemu povezovanju središč lokalnih skupnosti, za državo pomembnih turističnih in obmejnih območij ter mejnih prehodov z državnimi cestami enake ali višje kategorije, kadar po predpisanih merilih kategorizacije ne doseže višje kategorije (na primer R3-627 Črni Kal – Osp).
- Lokalna cesta je občinska cesta, ki povezuje naselja v občini z naselji v sosednjih občinah in je pomembna za navezovanje prometa na javne ceste enake ali višje kategorije.
- Javna pot je občinska cesta, ki ne izpolnjuje pogojev po minimalnih elementih za lokalno cesto ali pa je namenjena samo določenim vrstam udeležencev v prometu.

2.3 Opredelitev pristojnosti za vzdrževanje in upravljanje z javnim cestnim omrežjem

Vzdrževanje javnih cest je obvezna gospodarska javna služba, ki obsega vzdrževalna dela za ohranjanje javnih cest v dobrem stanju, za zagotavljanje prometne varnosti in prevoznosti javnih cest.

Po Zakonu o javnih cestah (1997) je upravljavec državnih cest RS. Po Pravilniku o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest (1998) vzdrževanje cest vodi in organizira za to dejavnost pristojna strokovna služba upravljavca cest. Družba za avtoceste Republike Slovenije in Direkcija Republike Slovenije za ceste sta tako upravna organa Ministrstva za promet. Upravljavci občinskih cest so občine.

Kot zanimivost je v nadaljevanju podana tudi kratka predstavitev Zveznega ministrstva za promet, gradnjo in stanovanjsko gospodarstvo Zvezne Republike Nemčije.

2.3.1 Direkcija Republike Slovenije za ceste DRSC

Direkcija Republike Slovenije za ceste (v nadaljnjem besedilu: DRSC) je organ v sestavi Ministrstva za promet, ki usmerja in nadzira njeno delo. Ustanovljena je bila leta 1995 iz predhodnice, Republiške uprave za ceste, iz katere je bila izločena gradnja avtocest in prenesena na novoustanovljeno javno podjetje v lasti RS. DRSC upravlja dvopasovne hitre ceste, glavne in regionalne ceste ter državne kolesarske poti, kar znaša skupaj skoraj 6.000 km cest. Po Zakonu o javnih cestah opravlja DRSC strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo glavnih in regionalnih cest ter delov hitrih cest, naloge, ki se nanašajo na prevoze v tovornem in potniškem cestnem prometu ter naloge ugotavljanja skladnosti cestnih vozil. Med naloge DRSC sodi tudi priprava predlogov za investicije v državne ceste v njeni pristojnosti, usklajevanje pri projektiranju, graditvi in obnovah cest in objektov na teh cestah. DRSC izbira in obdeluje različne podatke, potrebne za presojo glede vlaganj v ceste in izvaja naloge, sprejete v Državnem zboru, Vladi RS in Ministrstvu za promet.

2.3.2 Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji DARS

Družba za avtoceste v RS d.d. (v nadaljnjem besedilu: DARS) je bila ustanovljena na podlagi Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (2004). DARS ima položaj delniške družbe kot gospodarske družbe po zakonu, ki ureja gospodarske družbe. Edini ustanovitelj in delničar je RS, ki jo zastopa Vlada RS. DARS opravlja naloge v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest, ki so v skladu z Nacionalnim programom izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (2002). Opravlja tudi finančni inženiring sredstev, namenjenih za izgradnjo avtocest in odplačuje posojila, najeta za njihovo izgradnjo.

2.3.3 Zvezno ministrstvo za promet, gradnjo in stanovanjsko gospodarstvo v Zvezni Republiki Nemčiji¹

Ministrstvo je pomembno investicijsko področje Zvezne vlade v Zvezni Republiki Nemčiji, kajti združuje naloge prometa, gradnje in stanovanjskega gospodarstva. Povezane so vse pristojnosti v zvezi s prometno in gradbeno infrastrukturo: ceste, železnice, vodarstvo in gradnja ter razvoj mest. Tako kot v RS tudi v Zvezni Republiki Nemčiji podjetja v opravila prevzemajo strokovne naloge. Država je lastnica oziroma solastnica naslednjih podjetij:

- Deutsche Bahn AG,²
- Deutsche Flugsicherung GmbH – podjetje za varnost letenja,
- podjetja za letalstvo,

¹ Nemško: Bundesministerium für Verkehr, Bau – und Wohnungswesen.

² Lahko bi ga primerjali s slovenskim DARS d.d..

- Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH – Združenje za planiranje in gradnjo glavnih cest,³
- podjetja za gradnjo stanovanj.

Pristojnosti v okviru Zveznega ministrstva so:

- planiranje in uravnavanje prioritetnih političnih projektov ter politične analize,
- raziskovalni projekti in pilotni preizkusi za uvajanje novih tehnologij,
- statistika in raziskava javnega mnenja,
- zvezni prometni plan,
- koordinacija državnih prometnih investicij,
- je pobudnik in razvijalec inovativnejših konceptov mobilnosti,
- nalaganje primernih prometnih stroškov, na primer cestnin,
- evropske in mednarodne prometne povezave.

Za časovni obseg od leta 2001 do 2015 Zvezni transportni plan predvideva nujen obseg investicij v novogradnje in vzdrževanje zveznih cest ter druge investicije. Pri tem je poudarek na:

- širitvi močno obremenjenih AC,
- zapiranju lukenj v avtocestni mreži,
- gradnji obvoznic okoli naselij.

3 FINANCIRANJE INVESTICIJ V CESTNO INFRASTRUKTURO

3.1 Proračun kot finančni instrument za financiranje družbenih potreb

Proračun je akt države oziroma občine, s katerim so predvideni prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za eno leto. Pri pripravi in izvrševanju proračuna si je potrebno prizadevati za makroekonomsko stabilnost ter zagotavljati trajen in stabilen narodnogospodarski razvoj. Sredstva proračuna se uporabljajo za financiranje funkcij državnih in občinskih organov, za izvajanje njihovih nalog in za druge namene, ki so opredeljeni z ustavo, zakoni ali občinskimi predpisi ter v višini, ki je nujna za delovanje in izvajanje njihovih nalog in programov. Pri pripravi in izvrševanju proračuna je potrebno spoštovati načeli učinkovitosti in gospodarnosti. V proračunu se izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene. Proračun mora biti uravnotežen med prejemki in izdatki (Zakon o javnih financah, 1999).

³ V RS planiranje in gradnjo glavnih in regionalnih ceste pokriva DRSC v okviru Ministrstva za promet.

3.1.1 Strateški okviri za pripravo proračuna

Strateški okviri za pripravo proračuna so (Uredba o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna, 2002):

- Strategija gospodarskega razvoja Republike Slovenije,
- Proračunski memorandum,
- Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja (DRP-RS):
 1. Dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja je dolgoročni izvedbeni dokument strategije gospodarskega razvoja RS;
 2. Regionalni razvojni program je izvedbeni dokument na regionalni ravni;
 3. Prostorski plani – po Zakonu o urejanju prostora (2002) so prostorski akti lahko državni, občinski ali skupni;
 4. Nacionalni programi in drugi razvojni programi: po Zakonu o javnih cestah (1997) je upravljevec državnih cest RS. DRSC opravlja upravne naloge za RS za področje državnih cest. Ta zakon opredeljuje tudi, da je potrebno sprejeti:
 - a) Strategijo razvoja in vzdrževanja državnih cest (izdela se za 10 let),
 - b) Nacionalni program (sprejema se za 4 leta);
 5. Predpristopni razvojni program;
 6. Enotni programski dokument⁴;

3.1.2 Sestava proračuna

Skladno z Zakonom o javnih financah proračun sestavljajo:

- a) Splošni del (bilance prihodkov in odhodkov);
- b) Posebni del, ki ga sestavljajo finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov (tudi podatki za preteklo, tekoče in prihodnje leto);
- c) Načrt razvojnih programov (NRP).

3.1.2.1 Finančni načrt neposrednih proračunskih uporabnikov

Finančni načrt je akt neposrednega uporabnika proračuna, s katerim so predvideni njegovi prejemki ter odhodki in drugi izdatki za eno leto. Obrazložitev finančnega načrta mora obsegati:

- predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju,
- usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom,
- izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,
- druga pojasnila.

⁴ Uredba o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna je bila sprejeta v letu 2002 in v 28. členu med drugim določa izdelavo Predpristopnega razvojnega programa in Enotnega programskega dokumenta. Omenjena Uredba v zadnjem obdobju ni bila spremenjena oziroma dopolnjena, vendar glede na to, da je RS polnopravna članica Evropske zveze, teh dveh dokumentov ni več potrebno izdelovati.

3.1.2.2 Načrt razvojnih programov (NRP)

V Načrtu razvojnih programov se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdeljeni po:

- posameznih programih neposrednih uporabnikov,
- po letih, v katerih bodo izdatki bremenili proračune prihodnjih let,
- virih financiranja.

Pogoji za uvrstitev projektov in aktivnosti v Načrt razvojnih programov so:

- usklajenost ciljev s cilji Dolgoročnega razvojnega programa in cilji proračunskega memoranduma,
- če je izdelana investicijska dokumentacija in potrjena najmanj na nivoju predinvesticijske zasnove.

Če ti pogoji niso izpolnjeni, se projekt ne sme uvrstiti v Načrt razvojnih programov.

V Načrt razvojnih programov se prednostno uvrsti programe in projekte, ki so že predvideni za izvajanje v letu, za katero se sprejema proračun, zatem pa se izbira in uvršča programe in projekte, ki se bodo na novo uvrstili v Načrt razvojnih programov. O vključitvi izbranih projektov ali programov v Načrt razvojnih programov odloča Vlada RS. Neposredni proračunski uporabnik lahko naroča gradnje in izvaja investicijsko vzdrževanje samo, če je to načrtovano v Načrtu razvojnih programov. Splošne izdatke za pripravo projekta do potrditve dokumenta identifikacije investicijskega projekta oziroma do nastanka samostojnega projekta in njegove vključitve v Načrt razvojnih programov, lahko vodi neposredni uporabnik kot skupne stroške projektov. V primeru, da pride do sprememb potrebnih sredstev za projekt v višini več kot 20% predvidenega obsega potrebnih sredstev za projekt, utemeljitev izhaja iz spremenjene dokumentacije projekta, pri projektih investicijskega značaja pa iz novelacije investicijskega programa ali drugega dokumenta, skladno s »krovno« Uredbo in Uredbo za javne ceste. Obseg predvidenih sredstev za projekt se nanaša na skupno vrednost projekta. Neposredni uporabnik mora pripraviti predlog spremembe projekta, o katerem odloča Vlada RS.

3.2 DRSC kot neposredni proračunski uporabnik

S skupnim pojmom javni sektor označujemo upravno-poslovne sisteme, ki predstavljajo lastnika in upravljavca skupnega državnega premoženja z vsemi pravicami in odgovornostmi. Državne in javne službe, ki se ukvarjajo z državno prometno infrastrukturo, so v bistvu administratorji porabe državnega proračuna in upravniki lastnine. DRSC deluje v sestavi Ministrstva za promet in predstavlja posredno lastnika in upravljavca državnih cest v RS in deluje kot sistem, katerega namen je omogočiti čimbolj nemoten, varen in ekonomičen promet uporabnikom z zagotavljanjem optimalnega stanja omrežja državnih cest. Sistem deluje v poslovnem okolju cestnega gospodarstva in v upravnem okolju RS.

V potrjenem proračunu RS za leti 2006 in 2007 (2005) je za novogradnje, rekonstrukcije, preplastitve in ostala dela, ki so v pristojnosti DRSC, v letu 2006 namenjenih 28,9 milijard tolarjev in v letu 2007 33,7 milijard tolarjev.

3.3 DARS kot neposredni proračunski uporabnik

DARS ima položaj delniške družbe kot gospodarske družbe skladno z Zakonom o gospodarskih družbah (1993). Edini ustanovitelj in delničar je RS, ki jo zastopa Vlada RS.

Viri sredstev za izvajanje nalog iz 3. člena Zakona o družbi za avtoceste v RS (2004) in za plačilo obveznosti iz posojil, najetih v ta namen, so:

- sredstva, zbrana na podlagi Zakona o spremembah zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest (2002), s katerim se zagotavljajo namenska sredstva za gradnjo avtocestnega omrežja v RS,
- druga namenska sredstva,
- najeta posojila in refinanciranje posojil,
- sredstva, zbrana z izdajanjem dolžniških vrednostnih papirjev,
- druga sredstva iz proračuna RS,
- prihodki od upravljanja in razpolaganja z nepremičninami iz tretjega odstavka 3. člena tega zakona,
- sredstva koncesijske dajatve, ki se zagotovijo iz dela cestnin in drugih prihodkov družbe.

Cestnina za uporabo avtocest, povračila za izredne prevoze po avtocestah ter povračila za čezmerno uporabo avtocest so prihodek družbe v zvezi z upravljanjem in vzdrževanjem avtocest.

Za realizacijo gradnje cest iz Nacionalnega programa izgradnje avtocest v obdobju 2003-2013, v višini 3.475,7 milijonov evrov, bodo zagotovljena finančna sredstva iz naslednjih virov:

- namenska sredstva (proračun RS): 42,6%,
- vrednostni papirji (obveznice): 45,9%,
- domači in tuji krediti: 10,7%,
- drugi viri: 0,8%.

Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest v RS za leto 2006 (2006) je vreden 170,6 milijard tolarjev. V proračunu RS (namenska sredstva) je namenjenih 5,9 milijarde tolarjev, iz kohezijskega sklada Evropske zveze pa bosta na voljo 2 milijardi tolarjev. Od že odobrenih posojil bo DARS črpal predvidoma 40,4 milijarde tolarjev, izdal pa bo še za 86,6 milijarde tolarjev obveznic.

3.4 Zvezno ministrstvo za promet, gradnjo in stanovanjsko gospodarstvo v Zvezni Republiki Nemčiji

Po podatkih iz Priročnika za ceste in promet⁵ (Der Elsner, 2004, str. 67-95), znaša zvezni proračun za potrebe avtocest in zveznih cest že vrsto let (od leta 1991 dalje) približno 5,5 milijard evrov (vzdrževanje, obnove in razširitve, novogradnje in ostalo). Iz državnega proračuna Zvezne Republike Nemčije je predvidenih slabih 10% celotnega proračuna za promet, gradbeništvo in stanovanjsko gospodarstvo, za zvezne ceste pa je od tega namenjenih 22%. Proračunska sredstva za ceste se delijo na:

- vzdrževanje: 33%,
- investicije: 50%,
- ostalo: 17%.

Stroški občin za vzdrževanje in gradnjo cest v enem letu znašajo približno 6,8 milijard evrov, kar pomeni, da občine za vzdrževanje in gradnjo cest nosijo večje breme kot država sama.

V RS je način financiranja cest ravno obraten, kajti večji del stroškov nosi država sama. Velikokrat se srečujejo s podpisanimi sofinancerskimi sporazumi med državo in občino, iz katerih je razvidno, da država prevzame strošek izgradnje ceste tudi v višini 80% vrednosti investicije.

4 SPLOŠNO O ODLOČITVENEM PROCESU V JAVNEM SEKTORJU

V tem poglavju je v večji meri povzet priročnik »Ocenjevanje gospodarnosti v ministrstvih in javni upravi – Priročnik za pripravo investicijske in programske dokumentacije« oziroma t.i. »Zelena knjiga« z originalnim naslovom »Economic Appraisal in Central Government – A Technical Guide for Government Departments«, ki ga je pripravila Her Majesty's Treasury, izdala pa HM Stationery Office leta 1997. Ta priročnik ureja ocenjevanje naložb v ministrstvih in javni upravi Združenega kraljestva.

4.1 Namen in pomen ocenjevanja ter ovrednotenja investicijske namere

Kakovostno ocenjevanje je pomembno, ker se na ta način sprejemajo boljše ekonomske odločitve. Pogoj za sistematično ocenjevanje so jasni cilji, ki jih želimo doseči, razmišljanje o različnih možnostih za njihovo uresničevanje ter ugotavljanje, in prikaz stroškov in koristi izvedljivih variant, ki jih je smiselno realizirati. Dosledno izvedeno ocenjevanje namer usmerja načrtovalce in upravljavce k utemeljenim odločitvam in jih spodbuja, da se sprašujejo o svojem ravnanju in dokazujejo njegovo upravičenost. Ocenjevanje določa okvire za racionalno razmišljanje o porabi omejenih virov.

⁵ Nemško: Hanbuch für Strassen und Verkehrswesen

4.2 Postopek ocenjevanja

Ocenjevanje ni standardiziran postopek, pa vendarle poteka po nekem zaporedju. Gre za smiselno urejen, toda prilagodljiv in enoten pristop k odločanju o izdatkih. Ocenjevanje zajema naslednje faze:

- a) opredelitev ciljev;
- b) obravnavanje variant;
- c) identificiranje, ugotavljanje obsega in, kjer je mogoče, ocenjevanje denarne vrednosti stroškov in koristi;
- d) ugotavljanje stroškov in koristi, ki jih je mogoče izraziti v denarju ter pretvarjanje le-teh na medsebojno primerljive osnove;
- e) ugotavljanje negotovosti pri vsaki izmed variant;
- f) razvrščanje variant na podlagi določenih kriterijev in
- g) predstavitev zaključkov.

Postopek ocenjevanja se ponavadi zaključi z odločitvijo, da bo v nadaljevanju postopka podrobno obdelana ena izmed obravnavanih variant oziroma z ugotovitvijo, da se postopek zaključi. V postopku podrobnega načrtovanja se podatki, ki so bili uporabljeni pri ocenjevanju, analizirajo, pri čemer se lahko pojavijo nova dejstva. Pomembno je zagotoviti, da ostanejo osnove, ki so bile podlaga za odločitev o izdatkih, veljavne.

4.2.1 Opredelitev ciljev

Cilji morajo biti v jasni povezavi s temeljno resorno politiko ali strategijo in ne smejo biti tako ozko definirani, da bi bila zato izločena kakšna zanimiva varianta, nasprotno pa so preširoko določeni cilji vzrok za nepotrebno delo in izgubo zaupanja v oceno. Cilji morajo biti določeni glede na nivo ocenjevanja. V samem postopku ocenjevanja se cilji analizirajo, ugotavlja se njihova upravičenost, o njih se postavljajo vprašanja, mogoče jih je tudi spremeniti.

Družbeno ekonomski cilji pri prometni infrastrukturi so na splošno naravnani k izboljševanju prevoznih pogojev za tovor ali za potnike na določenem geografskem območju, ki ga obravnava posamezna študija, ali pa težijo k boljši dostopnosti tega območja. Ti cilji istočasno zasledujejo tudi izboljšanje kakovosti okolja in bivanjskih pogojev prebivalstva (Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov, 2004, str. 70).

4.2.2 Identifikacija variant

Pripraviti je potrebno seznam glavnih variant ali možnih načinov za uresničevanje ciljev. Ponavadi je osnovna varianta ničelna, pri kateri se »nič ne spremeni«⁶ ali »minimalna varianta« in jo je potrebno vključiti kot izhodišče za primerjave. Ocenjevanje včasih privede do sprememb

⁶ Varianta »brez investicije« v prometnem sektorju lahko v nekaterih primerih predstavlja problem. Če ta pomenila nevarnost za ohromitev prometa ali povečevanje smrtnih žrtev med udeleženci v prometu, bi bila vsaka druga varianta koristna, pa čeprav bi bila še tako draga.

začetnih variant ali do oblikovanja nove. Predvsem pri ključni odločitvi je pomembno obravnavati široko paleto variant, čeprav bodo nekatere zavrnjene že v začetni fazi zaradi finančnih ali strokovnih razlogov in jih bo za nadaljnje ocenjevanje ostalo le nekaj.

Zakon o urejanju prostora (2002) določa, da se strokovne rešitve prostorske ureditve, ki jo obravnava prostorski akt, lahko pridobijo z izdelavo več variantnih rešitev. Prostorske ureditve, ki so vsebina državnega lokacijskega načrta, se praviloma določajo s primerjavo več variantnih rešitev. Določbe o variantnih rešitvah, obveznih strokovnih podlagah ter vidikih presoje in primerjave vsebujeta tudi Uredba o prostorskem redu Slovenije (2004) in Pravilnik o vsebini, obliki in načinu priprave državnih in občinskih lokacijskih načrtov ter vrstah njihovih strokovnih podlag (2004). V postopke priprave prostorskih aktov, kot jih določa Zakon o urejanju prostora (2002), pa se je s postopkom celovite presoje vplivov na okolje oziroma presoje vplivov na okolje vključil tudi Zakon o varstvu okolja (2004), (Priročnik za izdelavo študije variant za državne prostorske ureditve, 2005, str. 2-4).

4.2.3 Analiza stroškov in koristi

V celovite ocene bi morali biti vključeni in posebej opredeljeni vsi pomembni stroški in koristi. Vse pomembne stroške in koristi, ki se jih ne da izraziti v denarju, je potrebno vsaj evidentirati in, če je le mogoče, določiti njihovo količino. Denarne vrednosti stroškov in koristi v postopku ocenjevanja običajno izrazimo v stalnih cenah, to so cene na takrat veljavni splošni ravni. Stroške in koristi, ki se dajo izraziti v denarju, pripišemo obdobju, v katerem pričakujemo njihov nastanek. Ob ocenah stroškov in koristi naj bi bila navedena tudi ocenjena pričakovanja pomembnejših negotovosti.

4.2.4 Tveganje in negotovost

Pri ocenjevanju moramo upoštevati tudi negotovosti pri ocenjenih stroških in koristih. Izraz »tveganje« uporabljamo takrat, ko je mogoče verjetnosti natančno oceniti, izraz »negotovosti« pa takrat, ko se jih ne da. V praksi mora proces odločanja temeljiti najmanj na presoji verjetnosti, saj so oblike tveganja lahko različne. V večini primerov ocenjevanj v ministrstvih je mogoče obravnavati tveganje s pomočjo analize občutljivosti, to je z uporabo nizov verjetnih pomembnejših negotovosti v predpostavkah projekta, s katerimi ugotavljamo možne učinke na relativne prednosti variant, ki jih med seboj primerjamo.

4.2.5 Razvrstitev variant na podlagi določenih kriterijev

Lahko se pojavijo pomembni dejavniki, ki pa jih ni možno ovrednotiti ali količinsko prikazati, kot so na primer dejavniki okolja, možnosti načrtovanja, druga področja... Pri vsaki od variant je potrebno preveriti vpliv tovrstnih dejavnikov ter ugotoviti njene glavne prednosti. Izpostaviti je potrebno tiste dejavnike ter njihove analize negotovosti, ki so za rezultat projekta odločilni.

4.2.6 Predstavitev zaključkov

V rezultatih ocenjevanja morajo biti izpostavljeni:

- cilji,
- obravnavane variante,
- izračunani rezultati,
- varianta z največ prednostmi,
- primerjave te variante z njenimi najpomembnejšimi alternativami in
- kako bo rezultat projekta ocenjevan kasneje.

Rezultatom ocenjevanja bi morala biti priložena podrobna analiza, ki naj bi vsebovala dodatne informacije o poteku ocenjevanja, o privzetih predpostavkah in izvedenih izračunih. Potrebno je navesti tudi podrobnosti, kot so cenovne osnove, izhodiščni datum, uporabljen pri diskontiranju in izbrano diskontno stopnjo.

4.3 Elementi ovrednotenja

Z ovrednotenjem analiziramo rezultat projekta ali programa, vprašanja, ki si jih pri tem zastavljamo, pa se razlikujejo po svoji zapletenosti. Ovrednotenje naj bi potekalo po naslednjem zaporedju:

- določitev ciljev sprejete odločitve,
- določitev obsega ovrednotenja,
- določitev izhodiščne situacije in/ali odločitve, ki bi jih bilo potrebno upoštevati pri primerjavi z rezultatom,
- primerjava rezultatov z izbranimi alternativami,
- predstavitev izsledkov s priporočili.

4.4 Problematika pri ocenjevanju in ovrednotenju netržnih outputov

Vsak projekt ima lahko poleg načrtovanih posledic tudi stranske učinke. Posledice stranskih učinkov so lahko tako stroški kot koristi. Praviloma bi morale biti v celoviti analizi stroškov in koristi ugotovljene količine in vrednosti vseh tovrstnih stroškov in koristi. V praksi to velikokrat ni mogoče. Pomembno je, da se pri ocenjevanjih sistematično obravnavajo vsi učinki določenega programa ali projekta.

Razpoložljive metode, s katerimi lahko analiziramo učinke netržnih outputov, lahko razvrstimo v tri večje skupine:

- analiza stroškov in koristi, s katero je mogoče direktno ovrednotiti stroške in koristi ter predstavlja najboljšo metodo, če je le izvedljiva;
- matrični pristop ali pristop z navedbo vplivov, pri katerem gre za najbolj enostaven pristop; pri njem navedemo vsak učinek posebej, če je le mogoče, ga opredelimo tudi količinsko;
- ponderiranje in točkovanje – to metodo je mogoče uporabiti za razvrstitev variant (rangiranje) glede na določene rezultate ali glede na postavljena merila, ki so povezana z določeno skupino lastnosti;

Ker stroški ali koristi ne nastopajo na trgu, je njihovo ugotavljanje predvsem stvar presoje analitika. Zato pri teh metodah obstaja nevarnost, da bodo rezultati pristransko ocenjeni v korist enega predloga ter v škodo drugih, ki jih izdelovalci predlogov ne podpirajo.

Osnovni postopek, ki se uporabi pri ocenjevanju, je lahko naslednji:

- Sestavimo spisek pomembnih rezultatov projekta, tako pozitivnih kot negativnih.
- Zberemo kvantitativne podatke o vsakem rezultatu, po potrebi razvijemo merila (v obliki lestvice), ki omogočajo ugotavljanje razlik med variantami.
- Ocenimo denarne vrednosti kvantitativnih podatkov. Če to ni mogoče, določimo uteži, zato da bi bilo mogoče sestaviti količinske podatke ali lestvice v enotno merilo, ki bi omogočalo končno razvrstitev različnih variant (največkrat ob upoštevanju stroškovne učinkovitosti). V primeru, da določitev uteži ni možna, uporabimo kot povzetek zbranih podatkov matrični pristop ali pristop z navedbo vplivov.
- Kjer je to primerno, določimo analizo rezultatov tako, da upoštevamo posamezne skupine prebivalstva, na katere ti rezultati vplivajo.

Vrednotenje tržnega blaga je enostavnejše. Pri blagu, ki ni predmet trženja in zanj cena ni poznana, je mogoče v najboljšem primeru opazovati le velikost povpraševanja ali ponudbe. Včasih je mogoče privzeti metode iz drugih projektov ali podobnih programov, vendar pa so izpeljane vrednosti navadno specifične za določeno področje uporabe.

4.5 Diskontiranje

Diskontiranje je postopek za pretvarjanje bodočih denarnih vrednosti v primerljivo sedanjo vrednost s pomočjo diskontne stopnje. Diskontna stopnja je letna odstotna mera, po kateri se sedanja vrednost denarne ali kake druge obračunske enote nacionalnega gospodarstva v naslednjih letih zmanjšuje s časom. Pri diskontiranju gotovinskih tokov, ki so izraženi v nominalnih vrednostih, je pogosto primerno, da se jih preračuna v realne vrednosti z uporabo prognozirane stopnje inflacije. Pri kratkoročnih finančnih transakcijah pa to ni ustrezno, zato je treba v teh primerih uporabiti nominalno diskontno stopnjo. Namen uporabe diskontne stopnje je zmanjšanje vrednosti bodočih stroškov ali koristi na sedanje vrednosti, diskontirana vrednost pa se imenuje sedanja vrednost.

4.6 Alternativna pravila za odločanje

Predloge za izdatke v splošnem ocenimo z njihovo neto sedanjo vrednostjo, ki naj bi bila pozitivna, seveda ob primerni diskontni stopnji. Zasebni sektor pri odločanju upošteva še izračune interne stopnje donosnosti in dobe vračanja investicije.

Izdatki so lahko v določenih letih omejeni. Omejitve izdatkov ne zmanjšujejo pomena ocenjevanja, temveč ravno obratno, povečujejo pomen izbire tistih projektov, ki bodo v okviru porabe omejenih sredstev omogočili največje koristi.

Vsi dejanski rezultati predvidene investicije ali programa morajo biti, če je le mogoče, kvantificirani. V primerih, ko določenega rezultata ni možno izmeriti, si lahko izmislimo lestvico za merjenje, s katero si pomagamo pri ugotavljanju razlik med variantami na podlagi določenih kriterijev. Na voljo je več tovrstnih lestvic:

- razvrstilna lestvica omogoča enostavno rangiranje variant na podlagi ocenjenih karakteristik; ta lestvica je lahko podlaga za trditev, da je varianta A “bolj primerna” od variante B, pri tem pa ni znano, za koliko je bolj primerna;
- intervalna lestvica – v okviru te je pomembna razlika med različnimi meritvami; omogoča odštevanje rezultatov med seboj;
- lestvica razmerij se razlikuje od intervalne v tem, da ima izhodišče, zato lahko razmerja med rezultati izračunamo.

Pri uporabi lestvic moramo najprej ugotoviti, kateri tip oziroma katere tipe lestvic bomo uporabili. Vrednotenje s pomočjo lestvice mora biti razumljivo, ponovljivo (s strani drugih strokovnjakov), prilagodljivo (spremembam okoliščin) in stroškovno učinkovito (glede na vrednost pridobljenih informacij). Uporabljena mora biti ustrezna metoda, posebej je potrebno navesti metode in predpostavke, ki so bile uporabljene pri izpeljavi rezultatov.

5 METODOLOGIJA ZA IZRAČUN DRUŽBENO-EKONOMSKE UPRAVIČENOSTI V EVROPSKI ZVEZI IN REPUBLIKI SLOVENIJI

5.1 Učinki in metode vrednotenja v državah članicah Evropske zveze

V Evropski zvezi je vrednotenje investicij eno od orodij v procesu načrtovanja transportnih sistemov. Rezultati vrednotenja predstavljajo potrebne informacije za odločanje, vendar sami po sebi še ne pomenijo izvedbe odločanja. Tipi odločitev, ki jih podpirajo, so naslednji:

- določitev prednostnih projektov znotraj programa investicij,
- izbira različic za rešitev nekega transportnega problema,
- odločanje o tem, ali določen projekt predstavlja zadostno družbeno vrednost za vloženi denar,
- izbira optimalnega časa za izvedbo investicije.

V Tabeli 2 na str. 18 so prikazani učinki, ki jih obravnavajo v posameznih nacionalnih metodologijah, in metode za njihove vrednotenje. Tabela je indikativnega značaja - definicije posameznih učinkov so v posameznih državah zelo različne, zato je neposredna primerljivost posameznih elementov učinkov nemogoča. Po posameznih deželah se tudi močno razlikuje stopnja formaliziranosti postopkov vrednotenja investicij v transportno infrastrukturo (Minimalna merila za ugotavljanje učinkovitosti investicij, 2001, str. 11-13).

5.1.1 Primerjava uporabe metodologij med državami

Iz Tabele 2 na str. 18 je razvidno, da v vseh državah uporabljajo analizo stroškov in koristi⁷ (v nadaljnjem besedilu: CBA) za denarno ovrednotenje večine direktnih učinkov infrastrukture. Deloma so denarno ovrednoteni okoljski učinki, medtem ko so posamezni družbeno-ekonomski učinki denarno ovrednoteni le v Nemčiji, Grčiji in Španiji. V deželah, kjer uporabljajo multikriterialno analizo⁸ (v nadaljnjem besedilu: MCA), je CBA ponavadi vključena kot dodatni element te analize. V deželah, kjer uporabljajo CBA, ne pa tudi MCA, se drugi posredni učinki (na okolje in družbeno-ekonomski učinki) ponavadi izmerijo oziroma ocenijo le kvalitativno.

5.1.2 Primerjava ovrednotenij posameznih učinkov med državami

Direktni učinki se povsod ovrednotijo po metodi CBA. V deželah, kjer imajo razvito MCA, je CBA vključena v analizo kot eden od elementov MCA. Pri ovrednotenju okoljskih učinkov je zaznati težnjo, da bi bili učinki denarno ovrednoteni. Govorimo predvsem o tistih, ki delujejo v neposredni okolici ceste. Za proces odločanja je tudi pomembno, da so učinki, ki niso denarno ovrednoteni, ocenjeni vsaj v količinskem (na primer ocena spremembe emisij CO, Nox na določeni lokaciji v tonah) oziroma kvalitativnem smislu (ugodna oziroma neugodna sprememba obremenitev). Raven obdelave družbeno-ekonomskih učinkov je še nižja kot pri okoljskih učinkih. V večini dežel je ocenjen vpliv na gospodarski razvoj in zaposlenost, kar je običajno lastnost velikih infrastrukturnih projektov. Dokaj pogosto je obdelano tudi vprašanje vpetosti v mednarodne prometne tokove in skladnosti s sektorskimi načrti. Pri tem se je potrebno zavedati, da so družbeno-ekonomski učinki po svojem značaju »mehki« (to je: lažje jih je opisati na kvalitativen kot kvantitativen način) in da definicije učinkov niso enotne.

⁷ Angleško: cost/benefit analysis

⁸ Multikriterialna analiza je metoda ocenjevanja, pri kateri so v ospredju cilji oziroma njihovo doseganje. Doseganje ciljev se meri glede na dane kazalce, ki so ponderirani, s čimer je mogoče dobiti enotno oceno za posamezen projekt in tudi osnovo za primerjanje projektov znotraj skupine projektov.

Tabela 2: Vrednotenje, merjenje in opisovanje družbeno-ekonomskih učinkov infrastrukture po posameznih državah

DIREKTNI UČINKI		AVT	BEL	DAN	FIN	FRA	NEM	GRČ	IRS	ITA	NIZ	POR	ŠPA	ŠVE	VB	SLO	SLO Opombe	
Investicijski	Gradbeni stroški	MCA	MCA					MCA			MCA						Vključeno v OPCOST	
	Rušenja		MCA					MCA									Vključeno v OPCOST	
	Odkupi zemljišč in posesti		MCA					MCA									Vključeno v OPCOST	
	Vzdrževanje	MCA	MCA					MCA			MCA						Vključeno v OPCOST	
	Obratovalni stroški upravljavca							MCA			MCA							
	Obratovalni stroški vozil	MCA	MCA					MCA			MCA							Vključeno v OPCOST
	Prihodki	MCA						MCA										Vključeno v OPCOST
	Prihranki potnikov							MCA										
	Časovni prihranki	MCA	MCA					MCA			MCA							Vključeno v OPCOST
	Varnost	MCA	MCA					MCA			MCA							Vključeno v OPCOST
	Raven storitve	MCA						MCA										
	Obveščanje							MCA										
	Nadzor																	
	Financiranje/obdobja							MCA										
OKOLJSKI UČINKI																		
	Hrup	MCA	MCA					MCA			MCA							Vključeno pri gradnji obvoznic
	Tresljaji		MCA															
	Obremenitev zraka - lokalno	MCA	MCA					MCA			MCA							Vključeno pri gradnji obvoznic
	Obremenitev zraka - globalno	MCA	MCA					MCA										
	Ločitveni učinek	MCA																Vključeno pri gradnji obvoznic
	Vizuelne motnje							MCA										Vključeno v CPVO
	Izguba pomembnih lokacij		MCA															Vključeno v CPVO
	Poraba virov							MCA										Vključeno v CPVO
	Vpliv na krajino	MCA																Vključeno v CPVO
	Podtalnica/tekoča voda	MCA						MCA										Vključeno v CPVO
DRUŽBENO EKONOMSKI UČINKI																		
	Uporaba zemljišč	MCA						MCA			MCA							Vključeno v CPVO
	Gospodarski razvoj	MCA	MCA					MCA			MCA							Vključeno v študije upravičenosti
	Zaposlenost		MCA					MCA										
	Ekonomski in družbeni kohezija							MCA										
	Mednarodni promet							MCA										Vključeno v študije upravičenosti
	Povezljivost							MCA										
	Regionalna politika		MCA					MCA			MCA							
	Skladnost s sektorskimi načrti		MCA					MCA										
	Obrobje/distribucija							MCA										

Legenda:

	Analiza stroškov in koristi (CBA)		Kvalitativna ocena
	Merjeni učinki		Vključeno v multikriterialno analizo

OPCOST: program za izračun družbeno-ekonomske upravičenosti investicij v cestno infrastrukturo

CPVO: Celovito poročilo o vplivih na okolje

Vir: Minimalna merila za ugotavljanje učinkovitosti investicije, 2001, str. 12.

5.2 Metodologija za izračun družbeno-ekonomske upravičenosti v RS

Metodologija, ki se uporablja za izračun družbeno-ekonomske upravičenosti za izgradnjo cestne infrastrukture v RS, je zajeta v Navodilih za izdelavo študij upravičenosti cest, ki so jih izdelali izdelovalci Dorsch Consult, München, Nemčija, s sodelovanjem Louis Berger Inc., East Orange NJ, ZDA leta 1974 (v nadaljnjem besedilu: Navodila). Navedena Navodila so plod raziskav v prometni, gradbeni in ekonomski stroki, s ciljem izdelave metodologije za izračun stroškov uporabnikov cest⁹.

Osnova za družbeno-ekonomsko ovrednotenje investicij v ceste so koristi uporabnikov cest, ki so določene kot razlika stroškov uporabnikov v omrežju brez investicije in v omrežju z investicijo. Po Navodilih se v opazovanem obdobju za obravnavano cestno omrežje izračunajo stroški uporabnikov v dveh različicah: za obstoječe stanje in za stanje z investicijo. Nato se izračunajo koristi uporabnikov kot razlika med stroški na obstoječem omrežju in stroški na omrežju z investicijo. Razlika med stroški uporabnikov predstavlja koristi uporabnikov zaradi izboljšanja prometno-tehničnih elementov ceste, ki jih povzroči predpostavljena investicija. Sledi izračun ekonomskih kazalcev, kot sta neto sedanja vrednost investicije in interna stopnja donosa ob predpostavljeni diskontni stopnji. Upošteva se metoda diskontiranja koristi v opazovanem obdobju in metoda eskontiranja investicijskih vlaganj na ničelno leto oziroma na prvo leto koristi.

Za izračun družbeno-ekonomske upravičenosti investicij v cestno infrastrukturo se uporablja programski paket OPCOST, ki vsebuje tri vsebinske sklope: programe FACOST, OPCOST in EVAL (Novelacija in dopolnitev programskih paketov za prometno-ekonomsko vrednotenje investicij za ceste, 1996).

5.2.1 Povzetek metodologije, ki je zajeta v programu OPCOST

Izračun družbeno-ekonomske upravičenosti investicij v cestno infrastrukturo je zasnovan na analizi stroškov oziroma koristi uporabnikov cest in je izdelan v skladu z Navodili. Posredni ekonomski učinki investicije v računu niso zajeti.

5.2.1.1 Ekonomika razvoja

Z izrazom »ekonomika razvoja« se označuje tiste raziskave, s katerimi ugotavljamo in merimo medsebojne vplive med prometnimi dejavnostmi in drugimi gospodarskimi področji. Glavni namen ekonomskega poglavja je, da nam poda napovedi za ključne ekonomske parametre, ki so potrebni za izdelavo napovedi prometa (registracije vozil, proizvodnja/poraba, turizem...).

⁹ V letu 1964 je bila izdelana prva Študija upravičenosti za izgradnjo nove ceste od Podtabora do Ljubelja po novi metodologiji, ki je služila za pridobitev prvega mednarodnega kredita za to novogradnjo.

5.2.1.2 Prometni del

Poglavje prometni del je eno od ključnih poglavij za izdelavo študij upravičenosti in je razdeljeno na štiri podpoglavja:

- analiza obstoječega prometa, ki zajema program snemanja prometa, prometno anketo in analizo podatkov,
- prometne napovedi, kjer so opisani modeli porasta, simulacijski modeli in porazdelitev prometa,
- značilnosti prometa glede na obratovalne stroške, kjer so prikazane kategorije stroškov, ki jih izračuna program OPCOST ter podrobne prometne karakteristike, ki vplivajo na te stroške in
- aplikacije inducirane prometa glede na vrednotenje projektov – namen tega poglavja je, da se teoretične pristope za razvrednotenje projekta, ki se nanašajo na splošno uporabo pokazateljev ekonomske upravičenosti, uporabi v širših postopkih za ugotavljanje optimalne upravičenosti ceste.

5.2.1.3 Gradbeno-tehnični del in stroški investicije

V tem poglavju so podrobno opisana navodila in postopki o projektiranju in tehničnih elementih cest ter njihovem vplivu na ekonomsko vrednotenje projektov.

5.2.1.4 Ekonomika transporta

V poglavju ekonomika transporta so analizirani:

- obratovalni stroški vozil,
- koristi za cestni promet,
- finančni, ekonomski in individualno prisojeni stroški,
- preusmerjanje prometa med transportnimi načini ter
- povzetek računanja celotnih koristi.

5.2.1.5 Vrednotenje projekta

Analiza ekonomske upravičenosti posameznega ukrepa je izdelana z dinamičnimi metodami ekonomskega vrednotenja, upoštevaje diskontirani ekonomski tok koristi in eskontirani tok stroškov na isti časovni presek. Izračun neto sedanje vrednosti projekta upošteva:

- letne koristi uporabnikov, diskontirane na začetek prvega leta uporabe odseka ceste po izvedeni investiciji,
- stroške investicijskih vlaganj, eskontirane na začetek prvega celega leta uporabe odseka ceste po izvedeni investiciji,
- diskontno stopnjo 8 %,
- opazovano obdobje 20 let¹⁰.

¹⁰ V RS se uporablja opazovano obdobje 20 let, medtem ko v državah zahodne Evrope (Velika Britanija, Nemčija) uporabljajo daljše opazovalno obdobje, ponavadi vsaj 30 let.

Na neto sedanjo vrednost in interno stopnjo donosa posameznega projekta, ki sta analizirani v analizi občutljivosti (izdela se ob upoštevanju sprememb koristi in stroškov v mejah od –10% do +30%), vpliva več dejavnikov, med njimi so najpomembnejši investicijski stroški, koristi investicije in diskontna stopnja.

V analizi občutljivosti je upoštevan faktor za investicijske stroške in koristi. Diskontna stopnja je predpisana s strani države in je enaka za vse projekte. V izračunu je s programom možno izračunati tudi interno stopnjo donosnosti in neto sedanjo vrednost v primeru drugačne diskontne stopnje. V primeru faktorja koristi pa je potrebno ugotoviti, da na spremenjene koristi, po realizaciji določenega projekta, vpliva predvsem drugačen (spremenjen) obseg prometa, ki je lahko v opazovanem 20-letnem obdobju večji ali manjši od napovedi, ki je upoštevana v določenem izračunu. S programom je mogoče izdelati variantne izračune za različne vhodne podatke, torej tudi za različen obseg prometa.

5.2.2 Opis vhodnih podatkov

5.2.2.1 Vhodni podatki za FACOST

Za izračun stroškov uporabnikov s programom OPCOST je potrebno predhodno s programom FACOST določiti enotne stroške za posamezne kategorije stroškov in posamezne vhodne parametre v skladu z Navodili. Za izračun stroškov uporabnikov so uporabljene cene, ki se preračunajo na enoten cenovni nivo, pri čemer so upoštewane sledeče kategorije stroškov:

- obratovalni stroški vozil,
- vrste vozil: izračunani so obratovalni stroški za 10 vrst vozil,
- vrste stroškov, in sicer stroški porabe (gorivo, mazivo, gume in vzdrževanje in popravila) in časovno odvisni stroški (amortizacija, obresti, režija in plača voznika),
- prihranek na času potnikov: prihranek na času se izračuna iz statističnega podatka za povprečni osebni dohodek v RS, iz katerega se preračuna vrednost delovne ure.

5.2.2.2 Vhodni podatki za OPCOST

Vhodni podatki za program OPCOST so sestavljeni iz:

- prometnih podatkov: podatki so podani za štiri kategorije vozil (osebna domača, osebna tuja, tovorna vozila in avtobuse) in morajo biti določeni za projekt brez investicije in za projekt z investicijo,
- podatkov o tehničnih elementih ceste: številka cestnega odseka, številka cestnega pododseka, varianta, dolžina pododseka, računaska hitrost, dovoljena hitrost, vrsta ceste, število voznih pasov, širina voznega pasu...
- vrednosti investicije: vnese se skupna investicijska vrednost po letih, v skladu s predvideno dinamiko gradnje, nivo cen je enak nivoju cen programskega paketa OPCOST,
- diskontne stopnje, ki je predpisana s strani države in trenutno še vedno znaša 8%,
- opazovanega obdobja, ki je 20 let, v primeru preplastitve vozišča pa je opazovano obdobje 10 let,

- faktorjev za analizo občutljivosti: uporabljajo se faktorji povečevanja (do +1,2) in faktorji zmanjševanja (do -0,9) koristi in stroškov posamezne investicije. Ob teh predpostavkah se izračunajo različne interne stopnje donosnosti in neto sedanje vrednosti, ki nam pokažejo občutljivost posameznega projekta.

Stroški uporabnikov predstavljajo osnovni rezultat programa OPCOST in se delijo na določene kategorije stroškov po vrstah vozil. Tako je mogoče v programu OPCOST dobiti naslednje izpise za posamezno varianto omrežja oziroma projekt:

- izpis stroškov porabe (operativni stroški),
- izpis dodatnih stroškov,
- izpis režijskih stroškov,
- izpis časovnih stroškov,
- stroškov vzdrževanja,
- stroškov nesreč,
- povzetek stroškov in
- povzetek stroškov po tipih vozil.

Na izpisu so prav tako vidni rezultati neto sedanje vrednosti in interne stopnje donosa.

Obstoječ programski paket OPCOST je ustrezen predvsem za novogradnje cest med naselji, nekoliko manj pa za cestne odseke, ki potekajo na mestnem oziroma urbanem področju. Gre za ugotovitev časa, ki ga vozila porabijo, da prevozijo določen cestni odsek. V primeru odprte trase, na primer avtoceste ali hitre ceste med priključki, program vrednoti porabljen čas v skladu z vgrajenimi funkcijami na dovolj realnih osnovah. V primeru, ko določena cesta poteka skozi naseljeno področje, kjer so razmeroma velike prometne obremenitve, veliko križišč in priključkov, pa program ne omogoča realnega vrednotenja časa, ki ga vozila porabijo, da prevozijo določen cestni odsek. V tem primeru je v programu dana možnost, da se dodatna poraba časa, kot posledica zamud v križiščih, ovrednoti ločeno ter se vnese v program kot dodaten strošek in se upošteva v končnem izračunu. Problem v teh primerih je določitev oziroma ocena teh dodatnih časovnih stroškov, ker je del teh zaradi zaustavljanja ob ovirah že možno vključiti v sam izračun, v skladu z metodologijo.

6 UREDBA O METODOLOGIJI ZA IZDELAVO PROGRAMOV ZA JAVNA NAROČILA INVESTICIJSKEGA ZNAČAJA ZA PODROČJE JAVNIH CEST

Investicijska dokumentacija je del procesa oblikovanja in izvrševanja proračuna, del procesa oblikovanja in planiranja investicij ter v končni fazi del odločitve o izvedbi le-teh. Investicijska dokumentacija vsebuje vse potrebne elemente in izračune, tako da je na njeni osnovi mogoče vsestransko oceniti finančno-tržne, ekonomske in druge posledice odločitve o investiciji. Investicijska dokumentacija mora biti izdelana strokovno in v okviru razpoložljivih podatkov ter tako podrobno, kolikor je še ekonomsko upravičeno. Projektna, prostorska in investicijska dokumentacija morajo biti med seboj usklajene v vseh fazah investiranja.

Od leta 1998 se je v postopkih izdelave investicijske dokumentacije v cestno infrastrukturo uporabljala »krovna« Uredba, konec leta 2005 pa je bila sprejeta Uredba za javne ceste, ki je stopila v veljavo v januarju 2006.

6.1 Splošno o Uredbi za javne ceste

Z Uredbo za javne ceste se natančneje določa vsebina investicijske dokumentacije, merila in metodološke osnove za izračun meril za ugotavljanje učinkovitosti investicije. Predlagana uredba v veliki meri sledi »krovni« Uredbi, pri čemer so upoštevane specifičnosti graditve in vzdrževanja javnih cest. Te specifičnosti so vključene predvsem kot natančnejša določitev uporabljenih pojmov, obvezne vsebine investicijske dokumentacije, meril za ugotavljanje učinkovitosti investicije in metodoloških osnov za izračun meril. Uporablja se v postopkih izdelave programov za javna naročila investicijskega značaja za javne ceste in v postopkih učinkovitega in gospodarnega odločanja o investicijah v javne ceste, in sicer o:

- gradnjah cest (na primer novogradnje cest in objektov, izgradnje obvoznic, izgradnje kolesarskih poti),
- nadomestnih gradnjah (na primer gradnja nadomestnih objektov),
- rekonstrukcijah (na primer modernizacije makadamskih vozišč, rekonstrukcije cest in objektov, rekonstrukcije križišč, ureditve cest skozi naselja, ureditev okolja cest, vgradnja cestnih naprav in ureditev),
- obnovitvah (na primer obnove, preplastitve in ojačitve cest, sanacije objektov, propustov, podpornih in opornih zidov, brežin ter plazov).

Določene so mejne vrednosti za izdelavo posamezne vrste investicijske dokumentacije po stalnih cenah, vključno z davkom na dodano vrednost v času priprave, kot je razvidno iz Tabele 3.

Tabela 3: Potrebna investicijska dokumentacija glede na vrednost investicijskega projekta

Mejna vrednost	Investicijski dokument	Opomba
med 50 in 100 mio SIT	❖ dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP)	
nad 100 mio SIT	❖ dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP) in ❖ investicijski program (INV-P)	Lahko se izdelata tudi predinvesticijska zasnova, če so možne variante, ki bi se na isti lokaciji bistveno razlikovale po drugih lastnostih (na primer predračunska vrednost, viri in načini financiranja, tehnologija in rok izvedbe).
nad 500 mio SIT	❖ dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP), ❖ predinvesticijska zasnova (PINV-Z) in ❖ investicijski program (INV-P)	V primeru, ko je bila izdelana predinvesticijska zasnova za celovit projekt, ni potrebno izdelovati predinvesticijske zasnove za posamezne investicijske projekte, čeprav njihova vrednost presega 500 milijonov tolarjev, ob predpostavki, da so ciljne predpostavke iz celovitega projekta ostale nespremenjene.
pod 50 mio SIT	❖ dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP)	Dokument se zagotovi v sledečih primerih: ➤ pri tehnološko zahtevnih investicijskih projektih, ➤ pri investicijah, ki imajo v svoji ekonomski dobi pomembne finančne posledice, ➤ v primerih, ko obstaja več variant za doseganje določenih ciljev.

Vir: Uredba o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja za javne ceste, 2005.

6.2 Vrste in obvezna vsebina investicijske dokumentacije

Glede na fazo investicijskega procesa je potrebno izdelati naslednje vrste investicijske dokumentacije:

- faza načrtovanja investicije:
 - a) dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP),
 - b) predinvesticijska zasnova (PINV-Z),
 - c) investicijski program (INV-P) ali novelacija investicijskega programa (NOV INV-P),
 - d) študija izvedbe nameravane investicije (ŠINI),
- faza izvedbe investicije:
 - a) novelacija investicijskega programa (NOV INV-P),
 - b) poročilo o izvajanju investicije (PII),
- faza obratovanja investicije:
 - a) poročilo o spremljanju učinkov investicije (PSUI).

6.2.1 Dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP)

Dokument identifikacije investicijskega projekta vsebuje podatke, ki so potrebni za določitev investicijske namere in njenih ciljev v obliki funkcionalnih zahtev, ki jih bo morala investicija izpolnjevati. Dokument identifikacije investicijskega projekta lahko vsebuje tehnične ali tehnološke elemente rešitev in je osnova za odločanje o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije ali nadaljevanju investicije.

Dokument identifikacije investicijskega projekta vsebuje najmanj sledeče podatke:¹¹

- opredelitev investitorja ter določitev strokovnih delavcev oziroma služb, odgovornih za nadzor in izdelavo ustrezne investicijske ter projektne dokumentacije,
- analizo sedanjega stanja z opisom razlogov za investicijsko namero (promet, stanje ceste oziroma objekta, zmožljivost, geometrijski elementi ceste, prometna varnost, vplivi na okolje, prostorski pomen),
- opredelitev ciljev investicije, ki morajo biti opredeljeni tako, da je možno identificirati ekonomične variante za njihovo realizacijo ter da je možno ugotavljati in preverjati njihovo uresničevanje. Cilji morajo biti skladni s strategijo in nacionalnim programom razvoja in vzdrževanja državnih cest ali drugim dokumentom dolgoročnega razvojnega načrtovanja ter z zakoni,
- ugotovitev različnih variant za doseganje ciljev (fazna gradnja, način financiranja...),
- opredelitev vrste investicije, ocena vrednosti investicije z navedbo osnove za oceno (osnova je največkrat projektno-tehnična dokumentacija ali pa se ocena izdelava na podlagi analize že izvedenih investicij, vendar je slednje priporočljivo le za »lažje« investicijske projekte, na primer preplastitve vozišča),
- opredelitev osnovnih elementov, ki določajo investicijski projekt (stanje prostorskih aktov, predhodna idejna zasnova, lokacija, obseg in specifikacija naložbe, prometna varnost, varstvo okolja, terminski načrt izvedbe, kadrovsko-organizacijska shema s prostorsko opredelitvijo, finančni in drugi viri),
- opredelitev potrebne investicijske in projektne dokumentacije ter potrebnih prostorskih aktov,
- terminski načrt izdelave investicijske in projektne dokumentacije.

V primeru, da gre za investicijski projekt, katerega vrednost je pod 50 milijonov tolarjev, mora dokument identifikacije investicijskega projekta, poleg obvezne vsebine, vsebovati še analizo stroškov in koristi za posamezne variante ter izbor variante, ki temelji na projektni dokumentaciji, saj tako dokument identifikacije investicijskega projekta pridobi svojstvo investicijskega programa ter predstavlja osnovo za odločitev o investiciji.

¹¹ Če vsebino dokumenta identifikacije investicijskega projekta primerjamo s predpisano vsebino v »krovni Uredbi«, lahko ugotovimo, da le-ta ostaja praktično nespremenjena, enalo lahko ugotovimo za predpisano vsebino investicijskega programa.

6.2.2 Predinvesticijska zasnova (PINV-Z)

V predinvesticijski zasnovi so obravnavane vse variante, za katere je verjetno, da bi na ekonomsko, finančno, terminsko in tehnično sprejemljiv način izpolnile cilje iz dokumenta identifikacije investicijskega projekta. Pri tem se upoštevajo tehnične, finančne, zakonske in druge omejitve in ugotavljajo posledice posameznih variant ter se utemelji predlog optimalne variante. Predinvesticijska zasnova temelji na:

- ekonomskih analizah in študijah,
- dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja,
- tehnoloških raziskavah,
- idejnih gradbenih in drugih rešitvah,
- geoloških, geomehanskih in drugih raziskavah,
- podatkih o možnih lokacijah objekta ter analizi vplivov na okolje,
- podatkih o možnih virih financiranja.

Obvezna vsebina predinvesticijske zasnove vključuje:

- uvodno pojasnilo s povzetkom,
- osnovne podatke o investitorju z navedbo odgovornih oseb za izdelavo investicijske dokumentacije in izvedbo investicije, navedbo dokumenta identifikacije investicijskega projekta,¹²
- analizo obstoječega stanja z vidika predmeta investiranja s prikazom potreb, ki jih bo zadovoljevala predmetna investicija (sedanji in predvideni obseg ter struktura prometa, stanje ceste oziroma objekta, zmogljivost, geometrijski elementi ceste, prometna varnost, vplivi na okolje, prostorski pomen),
- skladnost investicijskega projekta s strategijami gospodarskega razvoja RS oziroma strategije in nacionalnega programa razvoja in vzdrževanja državnih cest ali z drugim dokumentom dolgoročnega razvojnega načrtovanja oziroma mesto investicije v nacionalnem programu razvoja in vzdrževanja državnih cest ali v drugem dokumentu dolgoročnega razvojnega načrtovanja,
- analizo variant z oceno investicijskih stroškov in koristi ter izračunom učinkovitosti za ekonomsko dobo investicije,
- analizo lokacij variant z opisom pomembnejših vplivov investicije (posebej vplivov na okolje),
- analizo zaposlenih po posameznih variantah (v kolikor ima investicijski projekt vpliv na število in strukturo zaposlenih pri investitorju oziroma upravljavcu),
- okvirni terminski načrt realizacije investicije z dinamiko financiranja po variantah,
- okvirno finančno konstrukcijo posameznih variant,
- izračun finančnih in ekonomskih kazalcev (neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, relativna neto sedanja vrednost) posameznih variant z opisi učinkov in vplivov, ki se ne dajo

¹² Uredba za javne ceste ne predvideva več povzetka dokumenta identifikacije investicijskega projekta, kar je smiselno, kajti s tem je odpravljenega kar nekaj uvodnega povzemanja in »nepotrebnih« strani elaboratov.

ovrednotiti z denarjem, za predinvesticijske zasnove večjih predračunskih vrednosti tudi razvojna merila,

- analizo občutljivosti vsake od variant,
- opis meril in uteži za izbor variante,
- predlog za izbor variante in njegova utemeljitev.

Predinvesticijska zasnova vsebuje analizo občutljivosti investicije tako, da:

- opredeli kritične parametre investicijskega projekta, pri katerih so projekcije nezanesljive, po vrstnem redu vplivanja na končni rezultat investicije oziroma po stopnjah tveganja ter
- izkaže ugotovitve analize v možnih vplivih na končni rezultat oziroma v možnih odmikih od projekcij.

Pri izboru optimalne variante se za vsako od variant preveri izvedljivost z vidika omejitvenih dejavnikov (finančnih, zakonskih, regionalnih, okoljevarstvenih, prostorskih, institucionalnih ipd.).

6.2.3 Investicijski program (INV-P)

Investicijski program s svojim tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom predstavlja strokovno osnovo za investicijsko odločitev.

Investicijski program je podrobno razdelan investicijski projekt, ki temelji na naslednji dokumentaciji:

- najmanj idejnemu projektu; za manj zahtevna obnovitvena dela (kot so preplastitve in podobno) je potrebno pridobiti dokumentacijo, ki vsebinsko ustreza idejnemu projektu,
- izvedbenem prostorskem aktu (z opredeljenimi pogoji investicije),
- tehnološkem projektu s specifikacijo opreme,
- geoloških, geomehanskih, seizmoloških, vodnogospodarskih, ekoloških in drugih raziskavah.

Obvezna vsebina investicijskega programa zajema:

- uvodno pojasnilo s povzetkom investicijskega programa,
- osnovne podatke o investitorju z navedbo odgovorne osebe za izdelavo investicijskega programa in odgovorne osebe za izvedbo investicije ter navedbo dokumenta identifikacije investicijskega projekta,
- analizo obstoječega stanja z vidika predmeta investiranja s prikazom potreb, ki jih bo zadovoljevala predmetna investicija (sedanji in predvideni obseg ter struktura prometa, stanje ceste oziroma objekta, zmogljivost, geometrijski elementi ceste, prometna varnost, vplivi na okolje, prostorski pomen),
- skladnost investicijskega projekta s strategijami gospodarskega razvoja RS oziroma s strategijami iz nacionalnega programa razvoja in vzdrževanja državnih cest ali z drugim dokumentom dolgoročnega razvojnega načrtovanja oziroma mesto investicije v nacionalnem

programu razvoja in vzdrževanja državnih cest ali v drugem dokumentu dolgoročnega razvojnega načrtovanja,

- tehnično-tehnološki del,
- terminski načrt izvedbe investicije,
- oceno vlaganj po stalnih in tekočih cenah s prikazano strukturo po vrstah investicijskih stroškov (gradbena dela, komunalni vodi in naprave, drugo) in oceno deleža po namenih stroškov (učinkovitost in zanesljivost odvijanja prometa, zagotavljanje prometne varnosti, varovanje naravnega okolja, varovanje bivalnega okolja),
- analizo vplivov investicijskega projekta na naravno in bivalno okolje ter oceno stroškov za odpravo negativnih vplivov,
- finančno konstrukcijo po tekočih cenah (v primeru financiranja s krediti tudi izračun stroškov financiranja in odplačil kreditov, v primeru sofinanciranja pa predlog sofinancerskega deleža),
- izračun upravičenosti v ekonomski dobi, izračun finančnih in ekonomskih kazalcev (neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, relativna neto sedanja vrednost) za investicijski projekt z opisi učinkov in vplivov, ki se ne dajo ovrednotiti z denarjem, za investicijske programe večjih predračunskih vrednosti pa tudi razvojna merila,
- predstavitev in razlaga rezultatov.

6.2.4 Novelacija investicijskega programa (NOV INV-P)

Novelacija investicijskega programa se izdelava, če se spremenijo ključne predpostavke iz investicijskega programa (na primer sprememba obsega del, sprememba tehnologije, terminskega načrta izvedbe, virov financiranja, sprememb povpraševanja, itd.) v takem obsegu, da se bodo najmanj za 20%¹³ spremenili stroški ali koristi investicije, izraženi v stalnih cenah. V novelaciji investicijskega programa se ugotavljajo odstopanja, ki so v mejah odstopanj iz analize občutljivosti, odstopanja, ki so posledica pomanjkljivosti pri projektiranju in odstopanja, na katera projektanti niso mogli vplivati.

Upravičenost izdelave novelacije investicijskega programa se preveri pred začetkom izvajanja investicije, ob poročilih o izvajanju investicije ter v primeru, ko je od potrditve investicijskega programa do veljavnosti investicijskega programa (vključitev v Načrt razvojnih programov) preteklo več kot eno leto.

6.2.5 Študija izvedbe nameravane investicije (ŠINI)

Študija izvedbe nameravane investicije je popis vseh potrebnih aktivnosti za izvedbo investicije, vključno z aktivnostmi za zagon obratovanja, in je lahko tudi sestavni del investicijskega programa. Ta dokument zagotovi naročnik (DARS, DRSC) najpozneje do začetka oddaje del, storitev ali nabave blaga, opredeljenega v investicijskem programu.

¹³ V »krovni Uredbi« je bila določena sprememba stroškov ali koristi v višini 15%.

6.2.6 Poročilo o izvajanju investicije (PII)

Poročilo o izvajanju investicije je namenjeno pravočasnemu ugotavljanju odstopanj od načrtovane izvedbe ter ukrepom za njihovo odpravo. Lahko predstavlja strokovno osnovo za odločitve o morebitni izdelavi novelacije investicijskega programa, kajti s poročilom o izvajanju investicije se izdelava primerjava realizacije terminskega načrta s predvidenim terminskim načrtom v investicijskem programu, primerjava porabe finančnih sredstev s predvidenim planom in ugotavlja vzroke za nastala odstopanja. Poročilo o izvajanju investicije se izdelava enkrat letno, zagotovi pa ga naročnik.

6.2.7 Poročilo o spremljanju učinkov investicije (PSUI)

Namen poročila je ugotavljanje dejanskih učinkov investicije v primerjavi z učinki, opredeljenimi v investicijskem programu. Poročilo izdelava upravljavec investicije v obratovanju, in sicer najpozneje v treh letih po začetku normalnega obratovanja.

6.3 Postopki in udeleženci pri pripravi investicijske dokumentacije ter ocenjevanju investicij

Izdelavo dokumenta identifikacije investicijskega projekta, predinvesticijske zasnove in investicijskega programa zagotovi investitor in se do teh dokumentov opredeli, tako da s pisnim sklepom odobri predloženo investicijsko dokumentacijo, jo vrne v postopek za pridobivanje dodatnih informacij ali pa zavrne z navedbo razlogov predlagatelju.

S potrditvijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta se odobri izdelava ostale potrebne investicijske dokumentacije, oziroma če gre za investicijski projekt vreden manj kot 50 milijonov tolarjev, sama izvedba investicije. S potrditvijo predinvesticijske zasnove, ki je potrebna za obsežnejše in zahtevnejše investicijske projekte, se odobri izdelava investicijskega programa in s potrditvijo investicijskega programa se investicija uvrsti v Načrt razvojnih programov.

Investitor lahko imenuje strokovno komisijo za pregled in oceno investicijske dokumentacije, ki izdelava strokovno oceno o investicijski dokumentaciji. V okviru Ministrstva za promet delujeta dve strokovni komisiji, in sicer Komisija za pregled in izdelavo ocene investicijskih programov za izgradnjo avtocestnega omrežja v okviru NPIA v RS¹⁴ in Komisija za pregled in izdelavo ocene investicijskih programov za vse ukrepe na državnih cestah, razen novogradenj. Ocena upravičenosti investicije vsebuje strokovno oceno o skladnosti investicijske dokumentacije z metodologijo in upravičenosti investicije z vidika veljavnih meril učinkovitosti. V strokovno ocenjevanje ne morejo biti vključene osebe, ki so sodelovale pri pripravi investicijske dokumentacije.

¹⁴ NPIA je okrajšava dokumenta »Nacionalni program izgradnje avtocest v RS«.

6.4 Merila za ugotavljanje učinkovitosti investicije

Vrste meril, ki se uporabljajo za ugotavljanje učinkovitosti investicije, so:

- a) Učinkovitost investicije se, upošteva način pridobivanja prihodkov (na primer iz proračunskih sredstev, s prodajo storitev, itd.) in vrednosti investicije, ugotavlja z ekonomskimi, finančno-tržnimi in razvojnimi merili.
- b) Učinkovitost investicijskih projektov se vedno ugotavlja z ekonomskimi merili. V kolikor bo imel investicijski projekt v času svojega obratovanja prihodek (na primer cestnine in podobne dajatve), se učinkovitost investicije ugotavlja tudi s finančno-tržnimi merili.
- c) Pri ugotavljanju učinkovitosti koncesijskega načina izvedbe investicije se obravnavata varianti konvencionalnega in koncesijskega načina izvedbe investicije. Pri tem se uporabijo ekonomska in finančno-tržna merila.
- d) Pri ugotavljanju učinkovitosti investicijskih projektov za nizkoprometne ceste¹⁵ se uporablja merilo stroškovne učinkovitosti.

6.4.1 Ekonomska merila in finančno - tržna merila

Osnova za izračun ekonomskih meril je ekonomska analiza stroškov in koristi. Pri izračunih dinamičnih meril se uporabi metoda diskontiranja. Ekonomska naložbena merila so:

- ekonomska neto sedanja vrednost,
- ekonomska interna stopnja donosnosti in
- ekonomska relativna neto sedanja vrednost.

Osnova za izračun finančno-tržnih meril za ugotavljanje učinkovitosti investicije je predračunski izkaz finančnega izida. Pri izračunih dinamičnih meril se uporabi metoda diskontiranja. Finančno-tržna naložbena merila so:

- neto sedanja vrednost,
- interna stopnja donosnosti in
- relativna neto sedanja vrednost.¹⁶

6.4.2 Upravičenost investicije

Upravičena je tista investicija, ki izkazuje pozitivno ekonomsko neto sedanjo vrednost oziroma ekonomsko interno stopnjo donosnosti, ki je enaka ali presega diskontno stopnjo. V posebnih primerih je upravičena tudi investicija, katere ekonomska interna stopnja donosa ne dosega diskontne stopnje, vendar pa ima eno od naslednjih značilnosti:

- obnovev ali nadomestna gradnja na cesti, ki predstavlja edino povezavo za posamezno naselje ali skupino naselij; opustitev izvedbe del bi pomenila prekinitev dostopa za ta naselja do regionalnih središč po javnih cestah;

¹⁵ V Sloveniji predstavlja omrežje nizkoprometnih cest približno 70% celotnega omrežja javnih cest.

¹⁶ Relativna neto sedanja vrednost je razmerje med neto sedanjo vrednostjo projekta in sedanjo vrednostjo investicijskih stroškov.

- namen investicije je izvedba okoljskega varovalnega ukrepa, ki nima učinkov za uporabnike cest ali prebivalce ob cesti (na primer prehodi za prosto-živeče živali).

Tabela 4: Določanje upravičenosti glede na učinke investicije

Učinki investicije	Ekonomska interna stopnja donosnosti		
	do 8%	8% ali več	
Zagotavljanje edine povezave	Ne	<i>Neupravičeno</i>	<i>Upravičeno</i>
	Da	<i>Upravičeno</i>	<i>Upravičeno</i>
Okoljski učinki, brez učinkov za ljudi	Ne	<i>Neupravičeno</i>	<i>Upravičeno</i>
	Da	<i>Upravičeno</i>	<i>Upravičeno</i>

Vir: Uredba o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja za javne ceste, 2005.

6.4.3 Izbor variante v predinvesticijski zasnovi

Predlog za izbor optimalne variante v predinvesticijski zasnovi se utemelji z izvedeno multikriterijsko analizo, v kateri je vključeno ekonomsko merilo, merilo varstva okolja (ki opisuje vpliv projekta na ohranjanje narave, varovanje okolja, varstvo kulturne dediščine) in merilo racionalne rabe prostora (ki opisuje vpliv projekta na prostorski razvoj širšega območja).

6.5 Metodološke osnove za izračun meril za ugotavljanje učinkovitosti investicije

Metode, ki se uporabljajo za ugotavljanje upravičenosti investicij so:

- ekonomska analiza stroškov in koristi,
- finančna analiza,
- multikriterijska analiza,
- analiza občutljivosti,
- analiza stroškovne učinkovitosti.

6.5.1 Ekonomska analiza stroškov in koristi

V ekonomski analizi stroškov in koristi se upoštevajo vsi ekonomski stroški investicije in koristi v zvezi z obravnavano investicijo, ne glede na to, pri katerem subjektu nastanejo (investitor, upravljavec, uporabnik, okolica ceste). Morebitne disparitete cen se vključijo v analizo pri investicijah nad 5 milijard tolarjev. V ekonomski analizi se upoštevajo samo tisti stroški investicije, ki so zaradi investicije v javne ceste nujni. Dopustno je zmanjšanje investicijskih stroškov za del investicije, ki se ne nanaša na javno cesto oziroma njen del in ki ga financira sofinancer (na primer stroški izgradnje komunalne infrastrukture, ki jih zaradi racionalnosti sočasne izgradnje financira lokalna skupnost).

Tabela 5: Stroški, ki se upoštevajo pri izračunu koristi

Vrsta investicije	Stroški uporabnikov	Stroški obratovanja in vzdrževanja	Stroški prometne varnosti	Stroški prometa v naselju*	Stroški uporabnikov zaradi obvozov**	Stroški usposobitve in vzdrževanja občinskih cest***	Stroški začasnih ukrepov
Gradnje							
Novogradnja ceste	X	X	X				
Novogradnja objekta	X	X	X				
Obvoznica	X	X	X	X			
Izgradnja kolesarskih poti			X				
Nadomestne gradnje							
Izgradnja nadomestnega objekta		X			X	X	X
Rekonstrukcije							
Rekonstrukcija ceste	X	X	X				
Rekonstrukcija objekta	X	X	X				
Rekonstrukcija križišča	X	X	X				
Modernizacija ceste	X	X	X				
Ureditev ceste skozi naselje							
Ureditev okolja cest		X		X			
Vgradnja cestnih naprav in ureditev	X	X	X				
Obnovitve							
Obnova in ojačitev ceste	X	X			X	X	
Preplastitev ceste	X	X					
Sanacije objektov, prepustov, podpornih in opornih zidov, brežin in plazov		X			X	X	X

Opombe:

*: obremenitve s hrupom, izpušnimi plini, ločenost naselja, varnost pešcev in kolesarjev.

** : če so obvozi v primeru, da investicije ne bi izvedli, nujni in možni.

***: če se obvozi v primeru, da investicije ne bi izvedli, izvajajo po občinskih cestah.

Vir: Uredba o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja za javne ceste, 2005.

6.5.2 Finančna analiza

V predračunskem izkazu finančnega izida se upoštevajo vsi denarni izdatki in prejemi investitorja oziroma upravljavca v zvezi z obravnavano investicijo v ekonomski dobi investicije. Finančni tokovi, ki se vključijo v predračunski izkaz finančnega izida, so naslednji:

- finančni tokovi pri poslovanju (prejemki od cestnin in drugi prejemki, izdatki za delo, material, storitve in dajatve),
- finančni tokovi pri investiranju (prejemki od obresti in dobička, prejemki od prodaj sredstev, izdatki za nakupe sredstev) in
- finančni tokovi pri financiranju (prejemki od vplačanega kapitala in prejetih posojil, izdatki za obresti, vračila posojil in kapitala, izplačila dividend).

6.5.3 Multikriterijska analiza

Z modelom multikriterijske odločitvene analize se določi:

- cilje in merila vrednotenja (kazalce učinkov in vplivov),
- točkovanje vsake variante glede na postavljena merila,
- uteži za posamezna merila in
- način izračuna skupne ocene.

Kriteriji, ki se uporabijo v multikriterijski analizi, so naslednji:

- merilo ekonomske učinkovitosti (ekonomska relativna neto sedanja vrednost),
- merilo okoljskih vplivov (na primer obremenjenost naselij s hrupom, potek ceste po občutljivih območjih) in
- merilo prostorskega razvoja.

Vsako merilo se opredeli v kvantitativni obliki, tako da je moč variante po posameznem kazalcu razvrstiti od najboljše do najslabše.

Tabela 6: Priporočene uteži v multikriterijski analizi po posameznih vrstah investicij (v %)

Vrsta investicije	Ekonomsko merilo	Prostorsko merilo	Okoljsko merilo
Gradnja	60	25	15
Rekonstrukcija	70	20	10
Nadomestna gradnja	75	15	10
Obnovitev	80	10	10

Vir: Uredba o metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja za javne ceste, 2005.

6.6 Spremembe, ugotovitve in predlogi

6.6.1 Predinvesticijska zasnova

Osnovna težava, s katero smo se srečevali v zadnjih nekaj letih pri izdelavi predinvesticijske zasnove je v tem, da se je ta dokument izdeloval za že izbrane variante in je tako rekoč ponovno izbiral oziroma izbral že izbrano varianto. Slednje se je predvsem pojavljalo pri novogradnjah v okviru programa izgradnje avtocest. Prostorska ureditev, ki je vsebina državnega lokacijskega načrta, se praviloma določi s primerjavo več variantnih rešitev. Variantne rešitve morajo biti presojane iz funkcionalnega, varstvenega in ekonomskega vidika ter z vidika njihove sprejemljivosti v lokalnem okolju. O izboru rešitve, ki je podlaga razgrnjenemu predlogu državnega lokacijskega načrta, odloči Vlada RS na predlog Ministrstva za okolje in Ministrstva, ki je pobudnik za pripravo državnega lokacijskega načrta (v našem primeru Ministrstva za promet).

Temeljna novost Uredbe za javne ceste je, da se za investicijski projekt, za katerega je po predpisih o urejanju prostora potrebno predhodno sprejeti izvedbeni prostorski akt pri presoji

variantnih rešitev z ekonomskega vidika izvede izračun ekonomskih in finančno-tržnih meril (če so predvideni prihodki projekta). Šteje se, da je predinvesticijska zasnova izdelana in potrjena, če je izvedbeni prostorski akt, v skladu z zakonom, ki ureja urejanje prostora, sprejet. V primeru, da je za investicijski projekt sprejet izvedbeni prostorski akt, ki določa njegovo lokacijo, vendar so možne različice glede drugih lastnosti, je potrebno izdelati predinvesticijsko zasnovo, s katero se izbere varianta samo na podlagi ekonomskega merila.

Študija variant, kot osnova za izbor najustreznejše variante, ki je predmet državnega lokacijskega načrta, bo sedaj obravnavala samo okoljsko področje in jo bodo pripravili oziroma izdelali prostorski načrtovalci. Istočasno se bo izdelala predinvesticijska zasnova, ki bo obravnavala tehnični, prometni, ekonomski in finančni kriterij. Izdelana predinvesticijska zasnova bo, s primerjavo posameznih variant po omenjenih kriterijih, tako izbrala najugodnejšo varianto z vidika prometne ureditve. Katera varianta bo dejansko izbrana pa bodo pokazala dodatna usklajevanja in primerjave med posameznimi področji (na področju cest sta največkrat prisotna Ministrstvo za promet in Ministrstvo za okolje, seveda pa imajo pri tem pomembno vlogo tudi lokalne skupnosti). Rezultat takega pristopa k izdelavi predinvesticijske zasnove bo dokument, ki nam bo podal konkretne in oprijemljive rezultate, ki bodo primerni oziroma bodo služili za nadaljnjo obdelavo.

Ena izmed prednosti Uredbe za javne ceste je tudi, da v primeru projekta obnovitvenih del ni potrebno izdelovati predinvesticijske zasnove, čeprav njegova vrednost presega 500 milijonov tolarjev. Vendar pa morajo biti ta dela projektirana v skladu s tehničnimi specifikacijami iz 7. člena Zakona o javnih cestah, ki določajo načrtovanje teh del glede na predvideno prometno obremenitev. V tem primeru je potrebno v investicijskem programu prikazati utemeljenost načrtovanja investicijskega projekta.

6.6.2 Investicijski program

Pri izdelavi oziroma pridobivanju investicijske dokumentacije je prihajalo do veliko težav, kajti le-ta je bila velikokrat izdelana prepozno. Investicijsko dokumentacijo bi bilo potrebno izdelati do nivoja investicijskega programa (če je to smiselno in možno za investicije med 100 in 500 milijonov tolarjev) še pred uvrščanjem posameznih projektov v proračun.

Prednosti »vnaprej« izdelanega investicijskega programa glede na zakonodajno podlago lahko strnemo v nekaj točk:

- Investicijski program daje dovolj natančne podatke za planiranje sredstev, kar izhaja iz dejstva, da je osnova zanj idejni projekt. Le redko bi prišlo do odstopanj nad 20%, to pa je toleranca odstopanj, ko je enkrat projekt uvrščen v Načrt razvojnih programov;
- Investicijski program mora predlagati realno dinamično financiranje (glede na fizično realizacijo) in tako prikazati realen obseg potrebnih finančnih sredstev za realizacijo posamezne investicije;

- Glede na zakonsko zahtevo, da se v Načrtu razvojnih programov predvidijo tudi viri financiranja – sofinancerski deleži, je to možno v investicijskem programu zelo natančno opredeliti, saj je v njem, z uporabo veljavnih metodologij, dovolj natančno analizirana celotna vrednost projekta. Omogočena je transparentnost delitve posameznih postavk;
- Na ta način bi se investicijska dokumentacija pridobivala vnaprej in ne tudi za že delno realizirane investicije;
- Investicijski program je lahko tudi podlaga za pripravo nacionalnega programa, ki je, skladno z Zakonom o javnih cestah, podlaga za pripravo finančnih načrtov. Nacionalni program po Zakonu o javnih cestah opredeljuje prioritete, te pa je možno določiti s pomočjo investicijskega programa, saj vključuje multikriterialno analizo.

Vendar je v praksi na tem področju precej drugače. Ko je bil konec leta 2005 sprejet proračun za leti 2006 in 2007, se je problematika ponovila.¹⁷ V proračun so bili uvrščeni med drugim tudi investicijski projekti, za katere ni izdelana niti projektna dokumentacija, kaj šele investicijska. Tukaj moram poudariti, da je leto 2006 specifično, kajti jeseni bodo volitve na občinski ravni, zato je takih projektov še veliko več kot običajno. Seveda pa niso bili v proračun uvrščeni investicijski projekti, za katere investicije v ceste niso upravičene in taki, ki mogoče niso najbolj prioritetni. Največja težava pri tem je, da se pridobivanje vse potrebne dokumentacije, odkupovanje zemljišč in sama izvedba skoncentrirajo na nekaj mesecev, čeprav take investicije, ki predstavljajo velik finančni zalogaj tako za proračun kot posredno za vse državljanke in državljanke, zahtevajo veliko strokovnega dela, ta »hitrost« pa lahko strokovnost razvrednoti.

6.6.3 Ekonomska analiza stroškov in koristi

Upravičena je tista investicija, ki izkazuje pozitivno ekonomsko neto sedanjo vrednost. Pri izračunu ekonomskih meril je dopustno zmanjšanje investicijskih stroškov za del investicije, ki se ne nanaša na javno cesto oziroma njen del in ki ga financira sofinancer, saj je to predmet njegove ekonomske presoje.

V posebnem primeru je upravičena tudi investicija, ki ne dosega predpisane ekonomske interne stopnje donosnosti, vendar pa gre za enega od dveh primerov:

- obnovitev ali nadomestna gradnja na cesti, ki predstavlja edino povezavo za posamezno naselje ali skupino naselij; opustitev izvedbe del bi pomenila prekinitev dostopa za ta naselja do regionalnih središč po javnih cestah ali pa
- izvedba okoljskega varovalnega ukrepa, ki nima učinkov za uporabnike cest ali prebivalce ob cesti (na primer prehodi za prosto živeče živali).

Prvi primer se tipično pojavlja v alpskih dolinah in obmejnih krajih, kjer je zaradi dotrajanosti objekta (ali grozečega plazu, oslabiljenih podpornih konstrukcij in podobno) grozi prekinitev edine povezave s preostalo Slovenijo. Po standardnih metodologijah ni moč ugotoviti

¹⁷ Tukaj ni problem predlog proračuna, ki je dan v obravnavo in potrditev v Državni zbor, temveč dani amandmaji, s pomočjo katerih se v proračun lahko vključi kar nekaj nepredvidenih investicijskih projektov.

ekonomskih koristi zaradi odprave tovrstnega tveganja (na primer kolikšna je korist ohranjanja poselitve v zaprtih dolinah in obmejnih krajih), saj ni moč izračunati njihovih stroškov zaradi uporabe obvozo. V praksi so se tako pojavili razni bolj ali manj primerni deskriptivni pristopi k utemeljevanju upravičenosti tovrstnih investicij. Predlagana rešitev se vsebinsko navezuje na 40. člen Zakona o javnih cestah, ki pravi, da se morajo državne ceste redno vzdrževati in obnavljati tako, da ob upoštevanju njihovega pomena za povezovanje prometa v prostoru, gospodarnosti vzdrževanja in določb 5., 6. in 8. člena tega zakona, omogočajo varno odvijanje prometa. Podoben primer predstavlja ugotavljanje koristi zaradi koristi projektov za ohranjanje okolja (narave), ki niso vezane na ljudi – uporabnike ceste ali prebivalstvo ob cesti. Tovrsten primer je izgradnja prehodov za prosto živeče živali,¹⁸ zaradi česar nimajo uporabniki in tisti, ki živijo ob cesti, nobenih specifičnih koristi, pač pa so te splošnejše in težje določljive (na primer kakšna je ekonomska korist zaradi ohranjanja biotske raznovrstnosti). Takšna ureditev je po eni strani bolj življenjska, po drugi strani pa predstavlja za ta del investicij bolj ohlapna pravila. Zato je tudi za te ukrepe potrebno izdelati investicijski program¹⁹ z vsemi poglavji, v katerih morajo biti ti učinki (koristi) dokazani, vendar pa ne denarno ovrednoteni. Delež javnih sredstev, ki se nameni tema dvema skupinama projektov, se določa z dolgoročnimi razvojnimi programi.

6.6.4 Multikriterijska analiza

Tukaj so opredeljeni cilji in merila vrednotenja, točkovanje variant, določanje uteži za posamezna merila in način izračuna skupne ocene. Največja utež se uporablja za kazalec prometno-ekonomske učinkovitosti, s čimer se zagotovi, da ima odločilno težo pri izboru variante prometno-ekonomsko vrednotenje projekta. Uteži se spreminjajo glede na vrsto investicije. Relativno največji pomen ima ekonomski kazalec pri obnovitvah cest, saj gre za obstoječe ceste po obstoječi trasi z danimi zmogljivostmi, kjer zaradi izvedbe investicije ni moč pričakovati kakšnih večjih vplivov na okolje in prostor. Za razliko od obnovitev, pri novogradnjah velja, da imajo lahko pomemben vpliv tudi na razvoj v prostoru in na vplive prometa na okolje, zaradi česar je pri tovrstnih investicijah utež ekonomskega merila zmanjšana na račun prostorskega in okoljskega merila. Za preostali dve vrsti investicij (nadomestne gradnje in rekonstrukcije) pa so uteži meril postavljene med dve skrajnosti.

6.6.5 Diskontna stopnja in analiza občutljivosti

Na predlog ministra, pristojnega za finance Vlada RS določi splošno diskontno stopnjo za izračun ekonomskih meril v proračunskem memorandumu. Dokler Vlada RS ne določi splošne diskontne stopnje, se šteje, da je ta 8%.²⁰

¹⁸ Ti primeri se največkrat pojavljajo pri izgradnji avtocest, kjer se nameni veliko finančnih sredstev za na primer ograje za žabe, podhode za medvede, ohranjanje rastlinstva...

¹⁹ Ukrepi za ohranjanje okolja so vključeni v investicijski program, ki opredeljuje na primer izgradnjo avtoceste, ker je ravno zaradi investicije v cesto v našem primeru potrebno sprejeti oziroma izvesti tudi okoljevarstvene ukrepe.

²⁰ V letu 2006 bo prišlo do sprememb oziroma dopolnitev »krovne Uredbe«. Obravnavana bo tudi problematika višine diskontne stopnje, predvidoma se bo, iz zdajšnjih 8%, znižala na okrog 6%.

V Angliji »Zelena knjiga« opredeli družbene oportunitetne stroške kapitala kot stroške, ki so nastali zaradi zamaknjene zasebne potrošnje in proizvodnje. Družbena časovna preferenčna stopnja in zasebna stopnja donosnosti sta določeni pri 6%, čeprav obstaja veliko dovoljenih izjem. V Italiji znaša, v novih navodilih za izdelavo študij izvedljivosti, diskontna stopnja 5%. V Španiji so določili različne družbene diskontne stopnje v različnih sektorjih: 6% realno stopnjo za transport in 4% za projekte s področja vodnih virov. V Franciji je Commissariat General du Plan določil 8% realno diskontno stopnjo in od leta 1984 ta še ni bila novelirana. V ZDA je Office of Management and Budget predlagal različne diskontne stopnje. Ob upoštevanju, da javne investicije (projekti, ki vplivajo na družbeno blaginjo) dejansko vplivajo na zamaknjeno zasebno porabo, se uporabi realna 7% diskontna stopnja ali pa se izračuna na podlagi pripisane cene kapitala (Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov, 2004, str. 102-104).

Tabela 7: Primer diskontnih stopenj v nekaterih državah Evrope

Sektor	Država	Diskontna stopnja
Transport	Španija	5
Transport	Španija	6
Transport	Španija	6
Transport	Španija	6
Transport	Francija	8
Okolje	Litva	3
Okolje	Poljska	5
Okolje	Poljska	5
Industrija	Portugalska	10
Energetika	Portugalska	11

Vir: Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov, 2004, str. 102

Na neto sedanjo vrednost in interno stopnjo donosa posameznega projekta, ki sta analizirani v analizi občutljivosti, vpliva več dejavnikov, med njimi so najpomembnejši naslednji:

- investicijski stroški,
- koristi investicije in
- diskontna stopnja.

Za izračun prometno-ekonomske ocene za posamezne investicije v cestno prometno infrastrukturo je uporabljeno opazovalno obdobje 20 let. Enako obdobje se uporablja tudi v projektni dokumentaciji, saj se ceste načrtujejo za 20 letno obdobje po predaji ceste v promet.

V državah zahodne Evrope (Velika Britanija, Nemčija) uporabljajo daljše opazovalno obdobje, ponavadi vsaj 30 let. Ob uporabi nižje diskontne stopnje je daljše opazovalno obdobje smiselno. V Sloveniji je, pri predpisani diskontni stopnji 8%, skoraj nesmiselno podaljševati opazovalno obdobje, ker diskontirane koristi po dvajsetih letih predstavljajo le minimalen znesek.

Pri izračunu za bolj občutljive projekte bi morali še večjo pozornost posvetiti izračunu analize občutljivosti, predvsem z vidika vpliva obsega prometa na neto sedanjo vrednost in interno

stopnjo donosa. Kvaliteten izračun je med drugim odvisen od zanesljivih prometnih podatkov, predvsem napovedi prometnih obremenitev za konec planskega obdobja. Smiselno bi bilo izdelati variantne izračune za različne vhodne podatke, torej tudi za drugačen obseg prometa in tudi ob predpostavki nižje diskontne stopnje, na primer 5% ali 6%.

7 KONKRETNI PRIMERI INVESTICIJSKE DOKUMENTACIJE ZA PODROČJE JAVNIH CEST

V tem poglavju so kratko predstavljeni trije osnovni dokumenti:

- a) Dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP);
- b) Predinvesticijska zasnova (PINV-Z) in
- c) Investicijski program (INV-P).

Ti trije dokumenti so bili predpisani že s »krovno« Uredbo, v tem poglavju pa podajam konkretne primere teh dokumentov, ki so bili izdelani v zadnjih štirih mesecih na podlagi Uredbe za javne ceste. Navedeni dokumenti so izdelani za različne investicijske projekte, kajti prve pogodbe za izdelavo investicijske dokumentacije po Uredbi za javne ceste so bile podpisane šele v marcu leta 2006.

Zaradi zaupnosti teh dokumentov v nadaljevanju ne navajam naslovov investicijskih projektov.

7.1 Dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP)

V mesecu februarju je bil izdelan dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljnjem besedilu: DI-IP), ki je na podlagi sprejetega Letnega plana razvoja in obnavljanja avtocest v RS (2006), (v nadaljnjem besedilu: LPROAC 2006) obravnaval investicijo »*Rekonstrukcija voziščne konstrukcije in sanacija objektov*«. V dokumentu si sledijo sledeča poglavja:

1. Opredelitev odgovornosti s strani investitorja in inženirja: v poglavju sta natančno opredeljena investitor in inženir, navedene so odgovorne osebe za nadzor nad izdelavo projektne in investicijske dokumentacije.
2. Analiza sedanjega stanja in opis razlogov za investicijsko namero: podani so splošni podatki o projektu (stacionaža in dolžina ukrepa, šifra projekta), opis obstoječega stanja, iz katerega sledi, da so na vozišču prisotne takšne deformacije, da ne omogočajo več varnega odvijanja prometa. Poleg tega je ugotovljeno, da se na tem delu odseka hitre ceste nahajajo trije nadvozi, ki so ravno tako potrebni sanacije. V podpoglavju »Promet« je ugotovljeno, da na tem odseku povprečni letni dnevni promet znaša (PLDP) 6.612 vozil/dan, od tega je kar 33,5% tovornih vozil.
3. Cilj investicije: namen investicije je izvajanje del po Zakonu o javnih cestah. Cilj je zagotoviti tehnično ustrezno voziščno konstrukcijo in s tem boljšo prometno varnost ter prevoznost avtocestnih odsekov oziroma odsekov hitrih cest.

4. Variante za doseganje cilja investicije: projektno je bila obdelana varianta z rekonstrukcijo voziščne konstrukcije. V poglavju so navedeni ukrepi, ki jih je potrebno izvesti (preddela, zemeljska dela, zgornji in spodnji ustroj, sanacija objektov).
5. Investicija: vrednost investicije, na podlagi projektne dokumentacije, ki je bila za vozišče že izdelana in ocene sanacije objektov, za katere je projektno dokumentacijo potrebno še izdelati, znaša po stalnih cenah (februar 2006) 357.021.303,00 SIT, z vključenim DDV.
6. Financiranje investicije: investicija se bo financirala iz lastnih sredstev investitorja, sredstva so zagotovljena v LPROAC 2006, v postavkah 3.1. - Investicijsko obnavljanje vozišč v višini 134.945.087,00 SIT in 3.2. - Investicijsko obnavljanje objektov v višini 42.880.000,00 SIT.
7. Terminski okvir za izdelavo potrebne dokumentacije in izvedbo investicije: navaja že izdelano in manjkajočo projektno dokumentacijo. Naveden je tudi okvirni terminski plan izvedbe investicije, in sicer se bo investicija izvajala v obdobju julij – oktober 2006. Načeloma se rekonstrukcije odsekov avtocest in hitrih cest ne izvajajo med turistično sezono, vendar se ta odsek nahaja na območju, kjer promet v poletnih mesecih ni bistveno povečan.

V primeru, da bi investicija presegla 500 milijonov tolarjev, bi glede na določila »krovne« Uredbe, že v samem DI-IP-u predvideli tudi izdelavo predinvesticijske zasnove. Uredba za javne ceste v primeru sanacij ali preplastitev dopušča možnost, da se predinvesticijska zasnova ne izdeluje, kajti v tem primeru obstaja samo varianta »z« ali »brez« investicije. Za preplastitve vozišča na odsekih hitrih cest in avtocest variante za doseganje cilja tako rekoč ne obstajajo, so pa pri teh investicijah značilne visoke interne stopnje donosa (v večini primerov nad 15%), kar je logično, kajti na teh odsekih je v večini prisotna visoka prometna obremenitev.

7.2 Predinvesticijska zasnova (PINV-Z)

V mesecu aprilu 2006 je bila izdelana *predinvesticijska zasnova za ureditev regionalne ceste*. V elaboratu si sledijo sledeča poglavja:

1. Uvodno pojasnilo s povzetkom predinvesticijske zasnove: v poglavju je opredeljen predmet, namen in cilj investicije, strokovne podlage za izdelavo predinvesticijske zasnove, investicijska vrednost in predvidena finančna konstrukcija ter rezultat izračuna upravičenosti. Poglavje je izdelano skladno s priložo 1 Uredbe za javne ceste. V poglavju so prikazani tudi osnovni podatki o investitorju in naročniku.
2. Analiza sedanjega stanja: predstavljene so tehnične karakteristike ceste - obstoječa cesta je v zelo slabem stanju, nima hodnikov za pešce in javne razsvetljave, bankine in odvodnjavanje je neurejeno. Za ta odsek je značilno veliko število prometnih nesreč (predvsem zaradi neprilagojene hitrosti), zato so na tem odseku predvideni ukrepi za umirjanje prometa (izvedba sredinskih umirjevalnih otokov in bočnih ovir).
3. Mesto investicije v strateških in planskih dokumentih: investicija je uvrščena v državni proračun RS.
4. Promet: po podatkih iz Publikacije PROMET 2004 (DRSC, 2005) znaša povprečni letni dnevni promet (PLDP) 3.807 vozil/dan. Cesta z vidika kapacitete ni kritična, problem predstavlja predvsem prometna varnost.

5. Gradbeno tehnični opis z oceno investicijskih stroškov: za obravnavano investicijo variantne študije niso bile izdelane. Edina varianta je govorila o širini vozišča in s tem tudi o hodniku za pešce oziroma kolesarski stezi. Naročnik se je odločil, da je z vidika prometne varnosti smiselna večja širina ceste in ožja kolesarska steza. Preučevana je bila tudi varianta o lokaciji avtobusnih postajališč. Prikazan je sam potek ureditve cestišča ter investicija v stalnih cenah (april 2006), ki znaša 734.090.948 SIT. Zaradi visokega deleža stroškov vključene komunalne infrastrukture, ki se bo zaradi racionalizacije izvajala sočasno z ureditvijo ceste, je tudi izračunana investicija brez komunalnih vodov (vodovod in telekomunikacijski vodi), tako da popravljena investicijska vrednost znaša 638.622.829,00 SIT. Glede na to, da bo investicijo sofinancirala občina, so izračunani tudi deleži sofinanciranja, in sicer državni oziroma DRSC-jev znaša 58%, občinski pa 42%.
6. Vpliv investicije na okolje: z ukrepi za umirjanje prometa se bo zmanjšalo onesnaževanje s hrupom.
7. Terminski plan in dinamika plačil: investicija se bo terminsko izvajala od leta 2006 do leta 2009. Vrednost investicije po tekočih cenah znaša 766.642.987,00 SIT. Država mora v letu 2008 zagotoviti manjkajoča finančna sredstva v višini 95.159.077,00 SIT.
8. Družbeno–ekonomska upravičenost investicije: investicija ekonomsko ni upravičena, saj ISD znaša 1,22%. Četudi bi vrednost investicije zmanjšali za 10% in hkrati povečali koristi za 20%, ISD ne bi dosegala 8%, znašala bi 3,89%. Uredba za javne ceste dopušča možnost izračuna kazalcev upravičenosti investicije brez upoštevanja stroškov, ki jih financirajo občine. Tako je bil narejen tudi drugi izračun, v katerem ISD znaša 2,49%. Četudi bi vrednost investicije zmanjšali za 10% in koristi istočasno povečali za 20%, ISD ne bi dosegala 8%, znašala bi 5,32%. Investicijo opravičujejo predvsem posredne koristi - ukrepi za umirjanje prometa in s tem zmanjšanje števila prometnih nesreč, izgradnja dodatnega kolesarskega pasu, hodniki za pešce, javna razsvetljava in avtobusna postajališča.
9. Predlog za izbor variante: podane so bistvene ugotovitve.

7.3 Investicijski program (INV-P)

Po metodologiji, ki se uporablja za izračun družbeno–ekonomske upravičenosti izgradnje, rekonstrukcije ali sanacije cest, se izračunajo stroški uporabnikov na obstoječi cestni mreži oziroma na posameznem odseku ceste ter se primerjajo s stroški uporabnikov po izgradnji nove ceste na cestnem omrežju ali po rekonstrukciji cestnega odseka. Tako dobljene razlike v stroških uporabnikov predstavljajo neposredne koristi, ki jih imajo uporabniki določenega cestnega omrežja. Upoštevajo se letne koristi v 20-letnem obdobju ter se primerjajo z investicijskimi stroški določenega projekta. Ugotovljena neto sedanja vrednost (NSV) in interna stopnja donosnosti (ISD) pokažeta koristnost določenega projekta.

Vendar pa obstajajo investicije, ki jih na »klasičen« način ne moremo upravičevati. Ena izmed takih je vsekakor sanacija objektov, ki bo v tej točki tudi podrobneje prikazana. Podobno je tudi pri sanacijah brežin, kajti taka investicija ne spreminja vozniških pogojev na cesti. Gre le za potencialno ogroženost prometa zaradi vdora brežine in posledično delne ali popolne zapore

prometa. Pričakovane koristi pri takih investicijah so torej povečana prometna varnost, razvoj gospodarstva, razvoj turizma. Podobno se opravičujejo tudi investicije v izgradnjo kolesarskih poti. Specifične investicije so tudi izgradnje križišč. V teh primerih se ekonomska upravičenost računa z vrednotenjem stroškov časa na obravnavanem cestnem omrežju. Vrednotenje zajema sistem križišč v več različicah, enkrat kot semaforizirano štirikrako križišče in drugič kot krožno križišče. Kot zanimivost naj navedem, da je v večini primerov ekonomsko upravičeno krožno križišče.

V mesecu marcu je bil izdelan *investicijski program za sanacijo objekta*. V elaboratu si sledijo sledeča poglavja:

1. Uvodno pojasnilo s povzetkom investicijskega programa: v poglavju je opredeljen predmet, namen in cilj investicije, strokovne podlage za izdelavo investicijskega programa, investicijska vrednost in predvidena finančna konstrukcija ter rezultat izračuna upravičenosti. Poglavje je izdelano skladno s prilogo 2 Uredbe za javne ceste.
2. Osnovni podatki o investitorju in naročniku: poglavje je tako rekoč enako poglavju 1 dokumenta identifikacije investicijskega projekta.
3. Analiza obstoječega stanja: poglavje zajema kratek tehničen opis objekta ter obseg in strukturo prometa, iz katerega je razvidno, da gre za nizko prometno cesto, kajti povprečni letni dnevni promet (PLDP) znaša 1.900 vozil/dan. Prikazan je vpliv investicije na okolje, ki zaradi nizke prometne obremenitve ni velik. Prikazana so tudi prostorska strategija in izhodišča območja, v katerem se predmetna investicija nahaja.
4. Skladnost investicijskega programa z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja: v poglavju je navedeno, da je investicija opredeljena v Načrtu razvojnih programov, s katerim je v letu 2006 zagotovljenih 70 mio SIT, nadaljnjih 170 mio SIT pa v letu 2007.
5. Gradbeno-tehnični del: podan je opis geoloških razmer na tem odseku ter predvidena nova tehnična rešitev oziroma način sanacije objekta in cestišča pred in za objektom.
6. Terminski plan izgradnje po aktivnostih: iz poglavja je razvidno, da se bo investicija izvajala od sredine junija 2006 do maja 2007.
7. Predračun gradbenih del: investicija je prikazana po posameznih postavkah iz projektantskega predračuna projekta za izvedbo (PZI), in sicer po cenah projektantskega predračuna in cenah investicijskega programa. Po stalnih cenah investicijskega programa (marec 2006) znaša investicija 255.238.510,00 SIT.
8. Plan gradnje in dinamika vlaganj: prikazana je dinamika vlaganj po stalnih in tekočih cenah po kvartalnih in posameznih postavkah. Za preračun tekočih cen je uporabljen zadnji veljavni proračunski memorandum (Urad za makroekonomske analize in razvoj, Jesensko poročilo, oktober 2005), in sicer so upošteevane stopnje podražitev za leto 2006 2,5% in za leto 2007 2,4%. Investicija znaša po stalnih cenah (marec 2006) 265.238.510,00 SIT in po tekočih cenah 271.573.299,00 SIT.
9. Analiza vplivov investicije na naravno in bivalno okolje: zaradi sanacije se bo promet odvijal bolj tekoče, kar bo vplivalo na zmanjšanje obremenitve okolja, negativni vplivi na okolje pa bodo prišli do izraza predvsem med gradnjo.

10. Financiranje investicije: ugotovljeno je, da se bo investicija v celoti financirala iz sredstev proračuna RS. Ker je vrednost investicije višja od predvidenih finančnih virov, bo potrebno za realizacijo investicije manjkajoči del zagotoviti v letu 2007. Dinamika vlaganj namreč za leto 2007 predvideva porabo v višini 193.667.274,00 SIT, v proračunu RS pa je za to leto zagotovljenih 170 mio SIT.
11. Družbeno-ekonomska upravičenost investicije: obravnavana investicija v sanacijo objekta predstavlja specifičen projekt, ki nima na razpolago ustreznih meril za ocenjevanje tovrstnih investicij. Glede na značilnosti projekta so izračunani tudi stroški neposrednih uporabnikov ceste, vendar za upravičevanje celotne investicije niso merodajni. Interna stopnja donosnosti (ISD) znaša 0,00%. Posredne koristi investicije so predvsem hitrejši razvoj področja zaradi lažje dostopnosti, krepitev prepoznavnosti kakovostnih naravnih in kulturnih značilnosti krajine ter izboljšanje infrastrukturnih omrežij, kar povečuje privlačnost prostora, tako za turiste kot za prebivalce.
12. Analiza občutljivosti: analiza občutljivosti je izdelana z vidika vpliva sprememb višine investicijskih stroškov in koristi na višino neto sedanje vrednosti in na višino interne stopnje donosnosti. Iz analize občutljivosti izhaja, da bi bila interna stopnja donosnosti (ISD) 0,00% tudi v primeru, če se koristi povečajo za 20%, ob hkratnem zmanjšanju stroškov za 10%.
13. Zaključek: podane so bistvene ugotovitve.

8 SKLEP

Učinkovit cestno-prometni sistem je nujni predpogoj splošnega ekonomskega razvoja države oziroma področja. Cestno omrežje zaradi svoje funkcije predstavlja pomemben del nacionalnega bogastva, zato stanje cestnega omrežja oziroma podsistem cestnega prometa v celoti, pomembno prispeva k vrednosti bruto domačega proizvoda.

V Evropski zvezi je vrednotenje investicij eno od orodij v procesu načrtovanja transportnih sistemov. Rezultati vrednotenja predstavljajo potrebne informacije za odločanje, vendar sami po sebi še ne pomenijo izvedbe odločanja. Osnova za družbeno-ekonomsko vrednotenje investicij v ceste so koristi uporabnikov cest, ki so določene kot razlika stroškov uporabnikov na omrežju brez investicije in na omrežju z investicijo. Obstajajo pa investicije, ki jih s predpisanimi programskimi orodji ne moremo upravičevati, temveč jih lahko upravičujemo samo s posrednimi koristmi, ki jih te investicije prinašajo.

Uredba za javne ceste določa vsebino in vrste investicijske dokumentacije ter postopke in merila za ugotavljanje učinkovitosti. To je podlaga za odločanje o investicijah in je eden od pogojev za pričetek oddaje javnega naročila v skladu s predpisi, s katerimi se ureja poraba in gospodarjenje z javno-finančnimi sredstvi in z načeli finančno-tržne ter narodno-gospodarske upravičenosti. Investicijska dokumentacija vsebuje vse potrebne elemente in izračune, tako da je na njeni

osnovi možno vsestransko oceniti finančno-tržne, ekonomske in druge posledice odločitve o investiciji. Vsebino investicijske dokumentacije določajo vrsta in namen investicije ter pravila stroke. Investicijska dokumentacija mora biti izdelana strokovno in v okviru razpoložljivih podatkov ter tako podrobno, kolikor je to še ekonomsko upravičeno.

Največ težav ob pridobivanju in izdelavi investicijske dokumentacije izhaja iz dejstva, da je le-ta izdelana prepozno, kajti v večini primerov se izdeluje potem, ko je investicijski projekt že uvrščen v proračun. Investicijsko dokumentacijo bi bilo smiselno izdelati do nivoja investicijskega programa še pred uvrščanjem posameznih projektov v proračun, saj lahko investicijski program daje dovolj natančne podatke za planiranje sredstev. V primeru predčasne izdelave investicijske dokumentacije bi se investicijska dokumentacija pridobivala le za planirane in ne tudi za že delno realizirane investicije. Vendar je v praksi na tem področju precej drugače, kajti v proračun so uvrščeni med drugim tudi investicijski projekti, za katere ni izdelana niti projektna, kaj šele investicijska dokumentacija.

Težava, s katero se srečujemo, je tudi v opazovalnem obdobju investicije in v višini diskontne stopnje. V državah zahodne Evrope (Velika Britanija, Nemčija) uporabljajo daljše opazovalno obdobje, ponavadi vsaj 30 let. Ob uporabi nižje diskontne stopnje je daljše opazovalno obdobje smiselno. V Sloveniji je pri predpisani diskontni stopnji 8% skoraj nesmiselno podaljševati opazovano obdobje, ker diskontirane koristi po dvajsetih letih predstavljajo le minimalen znesek.

Pri izračunu za bolj občutljive projekte bi morali še večjo pozornost posveti izračunu analize občutljivosti z vidika vpliva obsega prometa na neto sedanjo vrednost in interno stopnjo donosa. Kvaliteten izračun je med drugim odvisen od zanesljivih prometnih podatkov, predvsem napovedi prometnih obremenitev za konec planskega obdobja. Smiselno bi bilo izdelati variantne izračune za različne vhodne podatke, torej tudi za drugačen obseg prometa in za nižje diskontne stopnje, na primer 5% ali 6%.

Karel Čapek je nekoč povedal: »Kritizirati – pomeni dokazati avtorju, da bi jaz delal drugače, če bi znal.« Tudi na podlagi tega reka lahko rečem, da namen mojega diplomskega dela ni kritika »državnega aparata«, temveč sem skušala predvsem prikazati Uredbo za javne ceste, ki je v veljavo stopila januarja 2006 in je v veliki meri nadomestila »krovno« Uredbo. Nova Uredba je rešila kar nekaj problemov in je določene dokumente celo nekoliko poenostavila. Izdelava investicijske dokumentacije zahteva veliko strokovnega dela in po Uredbi za javne ceste je bilo zaenkrat izdelanih le nekaj dokumentov, tako da bodo predvsem izkušnje pri izdelavi le-teh pokazale, kaj je dejansko v tej novi Uredbi potrebno spremeniti, dopolniti ali nadgraditi.

LITERATURA

1. Dobivšek Želimir: Investigation into Prediction of road Traffic CO₂ Emissions. Zbornik referatov – 6. Slovenski kongres o cestah in prometu. Ljubljana : Družba za raziskave v cestni in prometni stroki Slovenije, 2002. 1240 str.
2. Dorsch Consult, Louis Berger Inc.: Navodila za izdelavo študij upravičenosti cest. Zvezek 1 in 2. Ljubljana : Svet republiških in pokrajinskih organizacij za ceste, 1974. 312 str.
3. Fisher Jasna et al.: Pogled v zgodovino slovenskega podjetništva. Vrhnika : Razum, 1998. 315 str.
4. Gabrijelčič Peter: Slovenski avtocestni križ – orodje in priložnost za nadaljnji razvoj slovenske urbane strukture. Zbornik referatov – 6. Slovenski kongres o cestah in prometu. Ljubljana : Družba za raziskave v cestni in prometni stroki Slovenije, 2002. 1240 str.
5. Mramor Dušan: Poglavja iz poslovnih financ. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1994. 299 str.
6. Pavliha Mitja: Zasnova prometne infrastrukture v novem prostorskem planu RS – novi strategiji prostorskega razvoj RS. Zbornik referatov – 6. Slovenski kongres o cestah in prometu. Ljubljana : Družba za raziskave v cestni in prometni stroki Slovenije, 2002. 1240 str.
7. Rodošek Vlasta: Opredelitev sistema vzdrževanja cestnega omrežja v funkciji upravljanja cest. Zbornik referatov – 6. Slovenski kongres o cestah in prometu. Ljubljana : Družba za raziskave v cestni in prometni stroki Slovenije, 2002. 1240 str.

VIRI

1. DARS.
[URL: <http://www.dars.si/index.php?id=134>], 6.2.2006.
2. DRSC.
[URL: <http://www.dc.gov.si/index.php?id=1870>], 6.2.2006.
3. Bundesministerium für Verkehr, Bau – und Wohnungswesen.
[URL: <http://www.bmvbw.de/Das-Ministerium/-,1601/Aufgaben.htm>], 13.2.2006.
4. Die gesamtwirtschaftliche Bewertungsmethodik Bundesverkehrswegeplan.
[URL: <http://www.bmvbs.de/dokumente/,-16211/Publikationen/dokument.htm>], 14.2.2006.
5. Letni plan razvoja in obnavljanja AC v RS za leto 2006 (Uradni list RS, št. 37/2006).
6. Economic Appraisal in Central Government – A Technical Guide for Government Departments. London : HM Stationery Office, 1997. 91 str.
7. Handbuch für Strassen und Verkehrswesen. Berlin : Otto Elsner Verlagsgesellschaft, 2004. 651 str.
8. Minimalna merila za ugotavljanje učinkovitosti investicij. Ljubljana : OMEGAconsult, 2001. 33 str.
9. Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 18/2002).

10. Novelacija in dopolnitev programskih paketov za prometno-ekonomsko vrednotenje investicij za ceste. Ljubljana : OMEGAconsult, 1996. 24 str.
11. Pravilnik o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest (Uradni list RS, št. 62/1998).
12. Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov. Ljubljana : Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004. 136 str.
13. Priročnik za izdelavo študije variant za državne prostorske ureditve. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor, 2005. 18 str.
14. Proračun Republike Slovenije za leto 2006 (Uradni list RS, št. 116/2005).
15. Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 82/1998).
16. Uredba o metodologiji za izdelavo programov z javna naročila investicijskega značaja za javne ceste (Uradni list RS, št. 118/2005).
17. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/2002).
18. Uredba o spremembah in dopolnitvah uredbe o kategorizaciji državnih cest (Uradni list RS, št. 118/2005).
19. Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 20/2004).
20. Zakon o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/1997).
21. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999).
22. Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/2002).