

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**PORABA PRORAČUNSKIH SREDSTEV ZA INVESTICIJSKE PROJEKTE
DIREKCIJE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CESTE**

Ljubljana, januar 2009

MARKO MATIĆ

IZJAVA

Študent/ka Marko Matić izjavljam, da sem avtor/ica tega diplomskega dela, ki sem ga napisal/a pod mentorstvom dr. Andreje Cirman, in da dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 28.01.2009

Podpis:

KAZALO

UVOD.....	1
1 PREDSTAVITEV DIREKCIJE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CESTE.....	2
1.1 DEJAVNOST DIREKCIJE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CESTE	2
1.2 ORGANIZIRANOST DRSC	3
2 INVESTICIJSKI PROJEKT	3
2.1 POJMOVANJE PROJEKTA	3
2.2 VPLIV TRANSPORTA IN CESTNEGA OMREŽJA NA GOSPODARSTVO.....	4
2.3 FAZE PROJEKTOV KATERIH NAROČNIK JE DRSC	5
2.4 INVESTICIJSKA DOKUMENTACIJA.....	6
2.4.1 Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP).....	7
2.4.2 Predinvesticijska zasnova (PIZ)	7
2.4.3 Investicijski program (IP).....	8
2.4.4 Študija izvedbe (ŠI).....	8
2.4.5 Poročilo o izvajanju investicije	8
2.4.6 Poročilo o spremljanju učinkov investicije.....	9
2.5 VREDNOTENJE INVESTICIJSKIH PROJEKTOV V CESTNO INFRASTRUKTURO	9
2.5.1 Analiza stroškov in koristi	9
2.5.2 Družbeno-ekonomska ocena upravičenosti investicij v ceste v RS.....	10
3 VIRI FINANCIRANJA INVESTICIJSKIH PROJEKTOV	10
3.1 JAVNE FINANCE V SLOVENIJI.....	11
3.2 PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE	11
3.2.1 Proračunski proces v Republiki Sloveniji.....	12
3.2.2 Sestava proračuna	13
3.2.3 Načrt razvojnih programov	13
3.2.3.1 Uvrstitev investicijskega projekta v NRP.....	14
3.2.4 Enotna klasifikacija javnofinančnih tokov.....	15
3.2.5 Programska klasifikacija izdatkov državnega proračuna	15
3.2.5.1 Področja proračunske porabe	16
3.2.5.2 Glavni programi	16
3.2.5.3 Podprogrami.....	17
3.3 INVESTICIJSKA VLAGANJA V CESTNO INFRASTRUKTURO V PRETEKLIH LETIH	19
3.4 DELEŽ PRORAČUNSKIH SREDSTEV DRSC NAMENJENIH ZA INVESTICIJE V LETU 2007	21
3.4.1 Struktura sredstev investicijskega podprograma v letu 2007.....	22
3.5 SMOTRNOST PORABE PRORAČUNSKIH SREDSTEV INVESTICIJSKEGA PODPROGRAMA	22
3.5.1 Ocena uspešnosti pri dolgoročnih ciljih investicijskega podprograma.....	23
3.5.2 Ocena uspešnosti pri kratkoročnih ciljih Investicijskega podprograma	24
3.5.3 Razlogi za odstopanje doseženega od planiranega	25
4 OCENA UPRAVIČENOSTI INVESTICIJSKEGA PROJEKTA »REKONSTRUKCIJA KRIŽIŠČA NA REGIONALNI CESTI LOŠKA GORA-ZREČE«.....	26
4.1 PREDSTAVITEV INVESTICIJSKEGA PROJEKTA	26
4.2 PROMETNA ANALIZA	27
4.2.1 Prometna obremenitev križišča v letu 2004.....	27
4.2.2 Predvidena prometna obremenitev križišča v letu 2024.....	27
4.3 VPLIV INVESTICIJE NA OKOLJE	28
4.4 INVESTICIJSKI STROŠKI IN FINANCIRANJE INVESTICIJSKE NALOŽBE.....	28
4.5 DRUŽBENO EKONOMSKA UPRAVIČENOST INVESTICIJE	29

4.5.1 Neposredne koristi investicije.....	29
4.5.1.1 Analiza stroškov uporabnikov cest	30
4.5.1.2 Neto sedanja vrednost	30
4.5.1.3. Interna stopnja donosnosti	31
4.5.1.4 Analiza občutljivosti	32
4.5.2 Posredne koristi investicije.....	33
SKLEP	33
LITERATURA IN VIRI.....	34

UVOD

Direkcija Republike Slovenije za ceste (kasneje DRSC) je organ v sestavi Ministrstva za promet, ki se neposredno financira iz proračuna in jo uvrščamo med neposredne proračunske uporabnike. Za opravljanje svoje dejavnosti pridobiva proračunska sredstva oziroma sredstva davkoplačevalcev. Z vidika davkoplačevalcev je pomembno, da učinkovito opravlja naloge, s katerimi povečuje družbeno blaginjo in smotrno porablja javna sredstva. To lahko doseže le z dobro zastavljenimi cilji, pri čemer doseganje ciljev opravičuje porabo proračunskih sredstev.

Za razliko od zasebnih družb, kjer se kot merilo uspešnosti uporablja kazalec dobičkonosnost kapitala lastnika, se pri javnih družbah uporabljajo različni posredni kazalci. Ti kažejo v kolikšni meri je družba dosegla zastavljene cilje in kako je bila uspešna pri opravljanju svojega poslanstva.

DRSC v sklopu svoje dejavnosti financira investicije v cestno infrastrukturo. Investiranje v cestno infrastrukturo je dolgotrajen in zahteven proces, saj od priprave dokumentacije do same izvedbe investicije lahko mine več let. Vrednosti investicij dostikrat z ekonomskega vidika niso racionalne, zato je pomembno, da DRSC pri pripravi finančnega načrta upošteva tudi posredne koristi investicije. Skupek aktivnosti, ki se odvijajo v okviru neke investicije, predstavljajo zaokroženo celoto, to je investicijski projekt. Cilj diplomske naloge je predstaviti investicijske projekte DRSC in podrobno razčleniti njihove proračunske vire financiranja ter ugotoviti smotrnost porabe proračunskih sredstev.

Diplomska naloga je vsebinsko razdeljena na štiri poglavja. V prvem poglavju je predstavljena DRSC, njene naloge in organiziranost. Naslednje poglavje definira investicijski projekt, natančno opredeli njegove faze in opiše zakonsko določeno investicijsko dokumentacijo. Metode vrednotenja, ki so predstavljene na koncu poglavja, so investitorju v pomoč pri investicijski odločitvi o začetku aktivnosti posameznega projekta. Ko investicijski projekt »dobi zeleno luč« je potrebno zagotoviti vire za financiranje. Finančna sredstva se zagotavljajo v okviru proračunskih in drugih virov. Tretje poglavje opredeli proračunske vire, in se na podlagi enotne klasifikacije javnofinančnih tokov in programske klasifikacije izdatkov, osredotoči na investicijski podprogram DRSC. V tretjem poglavju je prikazana struktura investicijskih vlaganj DRSC v zadnjih letih, s podanimi ugotovitvami o uspešnosti DRSC, pri doseganju kratkoročnih in dolgoročnih ciljev. V zadnjem poglavju je analiziran konkretni investicijski projekt Rekonstrukcija križišča na regionalni cesti Loška Gora - Zreče. Ob upoštevanju družbeno ekonomske analize in ugotovljenih neposrednih in posrednih koristi, je navedena ocena upravičenosti obravnavanega projekta.

1 PREDSTAVITEV DIREKCIJE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CESTE

1.1 Dejavnost Direkcije Republike Slovenije za ceste

Direkcija republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju DRSC) je bila ustanovljena leta 1995 iz predhodnice Republiške uprave za ceste. DRSC na podlagi podatkov, ki jih zbira in vodi v Banki cestnih podatkov, pripravlja dolgoročne in letne programe dela, ki se jih nato v obliki predloga proračuna preko Ministrstva za promet predloži v potrditev Državnemu zboru Republike Slovenije. Je organ v sestavi Ministrstva za promet, ki se neposredno financira iz proračuna in jo uvrščamo med neposredne proračunske uporabnike¹.

V skladu z Zakonom o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97) opravlja številne strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge:

- izdelava strokovnih podlag za plane vzdrževanja in razvoja državnih cest in izdelava osnutkov teh planov,
- naloge nadzora nad stanjem državnih cest,
- naloge nadzora nad prometno ureditvijo vseh državnih cest,
- izvajanje postopkov za oddajanje vzdrževalnih del na državnih cestah, za katere je podpisana izbira izvajalca na podlagi javnega razpisa,
- izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in izbire koncesionarja za redno vzdrževanje državnih cest,
- naloge v zvezi z investicijami v državne ceste,
- naloge v zvezi z organizacijo obveščanja javnosti o stanju državnih cest in prometa na njih.

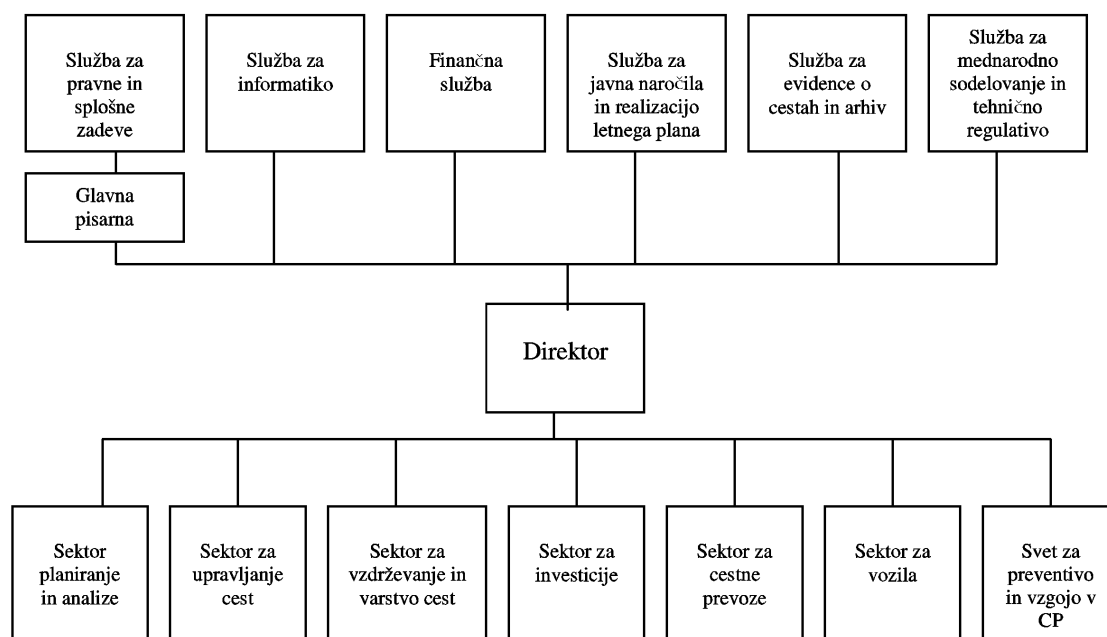
Poleg zgoraj navedenih nalog se DRSC tudi aktivno vključuje v pripravo različnih strategij, povezanih s cestnim gospodarstvom. Pomemben projekt je Nacionalni program razvoja, izgradnje in vzdrževanja državnih cest, s katerim je določen vrstni red prednostnih nalog vzdrževanja gradnje in razvoja državnih cest, viri sredstev za njihovo uresničitev ter dinamika in obseg uresničevanja posameznih razvojnih nalog v štiriletnem planskem obdobju. Vse večjo pozornost namenja tudi vprašanjem varstva okolja in prometne varnosti. Pri vseh novogradnjah in obsežnejših rekonstrukcijah državnih cest je v skladu z zahtevami okoljske zakonodaje, analiza vplivov na okolje postala sestavni del projektne dokumentacije. Na podlagi tako dobljene projektne dokumentacije se izvajajo tudi ustrezni ukrepi za zaščito okolja pred negativnimi vplivi ceste. Zato je v teh primerih napredek pri varovanju okolja že sedaj znaten. Med najpomembnejše dokumente s tega področja, sodi dolgoročni načrt oziroma strategija ukrepov v zvezi z varstvom okolja pred vplivi ceste in prometa, zlasti varstvo pred prometnim hrupom ter onesnaževanjem tal in vode (Poslovnik kakovosti, 2008, str. 5).

¹ Neposredni uporabniki proračuna so tisti organi države in občin, ki se neposredno financirajo iz proračunov, kar pomeni, da predstavljajo del proračuna RS. Mednje štejemo nevladne proračunske uporabnike, ministrstva in pravosodne proračunske uporabnike.

1.2 Organiziranost DRSC

DRSC je organizacijsko sestavljena iz več sektorjev in služb. Aktivnosti povezane z investicijskim vzdrževanjem in gradnjo državnih cest, na katere se osredotočam v diplomski nalogi, se izvajajo v Sektorju za investicije. Sektor je zadolžen za različne naloge. Zaposleni pripravljajo predloge za uvrstitev novih investicijskih projektov v državni proračun, naročajo investicijsko in vse vrste projektne in tehnične dokumentacije ter pripravljajo poročila o realizaciji investicij.

Slika 1: Organigram DRSC



Vir: Poslovník kakovosti DRSC, 2008, str. 15.

2 INVESTICIJSKI PROJEKT

2.1 Pojmovanje projekta

Projekt je sklop dejavnosti z določenim namenom, v katerem se trošijo finančni, materialni, človeški, časovni in drugi viri za doseg določenih ciljev oziroma koristi. Pomeni ekonomsko nedeljivo celoto aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno nalogo in imajo jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Za projekt je značilno, da je začasnega značaja ter, da je njegov cilj doseganje enkratnega rezultata. (Proračunski priročnik, 2008-2009, str. 4)

Rozman (2006, str. 5) definira projekt kot širšo dejavnost, ki jo sestavlja skupina med seboj povezanih dejavnosti. Značilnost, ki označujejo projekt so:

- neponovljivost projektne procesa, v katerem nastaja učinek projekta

- enkratnost proizvoda ali storitve
- časovna omejenost celotne dejavnosti in sodelovanje različnih sodelavcev in srestev v projektu.

Dinsmore in Cabanis-Brewin (2004, str. 2-3) opredelita projekt kot delovni proces, ki uporablja človeške in ostale vire za izvajanje enkratnih med seboj povezanih aktivnosti z namenom doseganja enkratnega rezultata. Na uspešnost projekta vplivajo trije faktorji (čas, viri in kvalitetna izvedba), ki morajo biti medsebojno usklajeni.

Omenjene definicije so le ene od mnogih opredelitev projekta, ki jih lahko zasledimo v literaturi. Na podlagi zgornjih opredelitev lahko izluščimo, katere so glavne značilnosti projekta. Imeti mora vnaprej jasno zastavljen cilj, pri doseganju cilja ima na voljo omejene resurse in omejeno življenjsko dobo. Projekt je unikat, saj se ne more nikdar ponoviti pod enakimi pogoji in ga je mogoče zaradi njegovih posebnosti razlikovati od običajnih rednih nalog. Poznamo več vrst projektov. Hoehne (1996, str. 42) jih glede na tip projekta razdeli v tri skupine, in sicer investicijske, razvojno-raziskovalne in organizacijske.

Investicijski projekti, ki jih obravnavam v tej nalogi, so skupek vseh aktivnosti v okviru neke investicije², pri katerem se uporabljajo omejeni viri za pridobivanje koristi. Te koristi se običajno realizirajo na podlagi povečanja opredmetenega premoženja ali drugih ukrepov. To so večinoma projekti večjih vrednosti, za katere je pomembno vnaprej vedeti, iz katerih finančnih virov jih bo mogoče financirati ter v kolikšnem času jih bo mogoče izvesti. Investicijski projekti navadno trajajo več kot eno leto, v povprečju dve do tri leta. Investitor (naročnik investicijskih del) lahko začne z izvedbo investicije, ko je projekt potrjen in veljaven. **Potrjen investicijski projekt** je potrjen s sklepom investitorja in pripravljen na podlagi predpisane investicijske dokumentacije, medtem ko je **veljaven investicijski projekt** tisti, ki je vključen v razvojni del proračuna (Zaletel, 2002, str. 4).

Pojem »investicija« se uporablja v različnih pomenskih zvezah. V računovodstvu kot kategorizacija vrste izdatka, to je izdatek, ki povečuje vrednost osnovnih sredstev, izdatek za nekaj, kar bo vračalo korist v času, daljšem od enega leta (Černigoj, 2008, str. 64). V tej diplomski nalogi niso obravnavane investicije v računovodskem pomenu, temveč investicije kot investicijski projekti.

2.2 Vpliv transporta in cestnega omrežja na gospodarstvo

V diplomski nalogi se ukvarjam z investicijskimi projekti v cestno omrežje. Učinkovito cestno omrežje lahko bistveno pripomore k razvoju regije. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) definira štiri dejavnike, s katerimi vlaganje v cestno

² Investicije v javno infrastrukturo so naložbe v povečanje in ohranjanje premoženja države, lokalnih skupnosti in drugih vlagateljev v obliki zemljišč, objektov, opreme in naprav ter drugega opredmetenega in neopredmetenega premoženja in druge naložbe, ki bodo prinesle koristi v prihodnosti (Zaletel, 2002, str. 4).

infrastrukturo pripomore k razvoju regije. Prvi dejavnik je **dostopnost** (*ang. accessibility*). Z gradnjo novih cest in obnovo obstoječih, se nižajo potovalni časi in stroški. Nekatere regije imajo tako možnosti povečati proizvodnjo in privabiti delavce drugih regij, nove cestne povezave omogočajo razvoj turizma. **Učinkovitost** (*ang. efficiency*) proizvodnje v regiji se poveča, saj imajo podjetja boljši dostop in cenejšo distribucijo do trgov sosednjih regij. Boljša povezanost s sosednjimi regijami pripelje konkurenco, tako da morajo biti podjetja v regiji bolj dobičkonosna. Prebivalci regije imajo boljše možnosti za **zaposlovanje** (*ang. employment*). V regiji se zaradi večje proizvodnje odpirajo nova delovna mesta, obenem imajo prebivalci zaradi nižjih potovalnih stroškov možnosti zaposlitve v sosednjih regijah. Nazadnje se za ljudi v regiji izboljšajo **socialne razmere** (*ang. social inclusion*) (OECD, 2002, str. 9).

Zupančič (1996, str. 51-55) pravi, da transportni sistem vpliva na gospodarstvo na sledeče načine:

- kot gospodarska dejavnost omogoča izvajanje procesa reprodukcije za večino gospodarskih dejavnosti,
- vpliva na razvijanje teritorialne delitve dela,
- vpliva na pospeševanje družbene delitve dela,
- je pomemben dejavnik gospodarskega razvoja vsake države, kot tudi njihovih delov, in splošni pogon družbenega razvoja,
- je pomemben dejavnik gospodarskega razvoja manj razvitih držav in območij.

Transport ima svoj vpliv na industrijo, kmetijstvo, na trg in razvoj turizma. Pojavlja se po eni strani kot velik in pomemben potrošnik industrijskih proizvodov, po drugi strani pa ima vpliv na razvoj in lokacijo industrijskih obratov. Za izgradnjo in vzdrževanje cest so potrebne ogromne količine raznih industrijskih proizvodov. Pri kmetijstvu so potrebne ustrezne prometne povezave za učinkovito prevažanje pridelkov. V procesu družbene reprodukcije vpliva razvit transportni sistem na povečevanje in širjenje trga. Urejeno cestno omrežje omogoča transport blaga na večje razdalje. Nazadnje dobra cestna infrastruktura vpliva na razvoj turizma.

2.3 Faze projektov katerih naročnik je DRSC

Pri obravnavanju investicijskega projekta je pomembno, da gledamo na projekt kot zaokroženo celoto, ki ima svoj začetek in zaključek. Vmes poteka projektni cikel, ki je sestavljen iz več faz. Vsaka faza je samostojna tehnično-tehnološka in funkcionalna celota, pri kateri je mogoče ugotavljati učinke. To investitorju omogoča boljšo preglednost in večjo kontrolo v procesu priprave, izvedbe in zaključka projekta. Investicijski projekti, katerih naročnik je DRSC potekajo v štirih fazah (Organizacijski predpis, 2007, str. 1-4):

- V fazi **načrtovanje projekta** skrbnik projekta in svetovalec projekta izdelata terminski plan fizične izvedbe investicije in pripravita dinamiko porabe finančnih sredstev za projekt.

- V fazi **pripravljanja dela** se izvajajo številne aktivnosti:
 - a) pred najavljanje javnih naročil
 - b) pridobivanje zemljišč in odkup nepremičnin
 - c) izdelovanje investicijsko tehnične dokumentacije
 - d) pridobivanje dovoljenj
 - e) izbiranje izvajalca gradbenih in ostalih del
- V okviru faze **spremljanje izvedbe del** svetovalec, inženir in skrbnik projekta nadzirata izvedbo del. Dostikrat je za izvedbo investicije potrebno opraviti večji obseg del od predvidenega. Izvajalec v takem primeru izda zahtevek za priznavanje dodatnih del. Interna komisija presodi upravičenost zahtevka in ga na podlagi tega potrdi oziroma zavrne. Na koncu faze se opravi interni pregled izvedbenih del.
- V zadnji fazi **zaključevanje projekta** se odpravijo pomanjkljivosti, ugotovljene na internem pregledu, pridobi se uporabno dovoljenje, izvede se kolavdacija³ in objekt se preda v upravljanje. Po končani izvedbi del, v času garancijske dobe, je DRSC dolžna spremljati investicijo in zagotoviti, da izvajalec del odpravi morebitne pomanjkljivosti.

2.4 Investicijska dokumentacija

Z doseganjem zastavljenih ciljev, projekt opravičuje svojo uspešnost in porabo proračunskih sredstev. Izdelava investicijske dokumentacije je ključnega pomena za projekt, saj v njej investitor določi cilje, poda investicijske stroške, potrebne za doseganje le teh in koristi oziroma učinke investicije. Investicijski program praviloma pripravijo strokovne institucije, ki so za to usposobljene, medtem ko investitor pripravi dokument identifikacije investicijskega projekta. Pomembno je, da investitor natančno opredeli, kaj pričakuje od investicijske dokumentacije in ves čas aktivno sodeluje z izdelovalcem.

Investicijska dokumentacija je hkrati izhodišče za dejanski začetek projekta, saj z njeno potrditvijo projekt preide iz priprave v izvedbo investicije. Investicijsko dokumentacijo potrdi odgovorna oseba investitorja na podlagi ocene, da je investicija izvedljiva tako, kot je v dokumentu predvideno, da je skladna s strateškimi cilji, ter predstavljena skladno z metodologijo kot tudi z merili učinkovitosti področne metodologije, ki določa normative in standarde za zadevno področje (Burkeljca, 2003, str. 9). Pri investicijski dokumentaciji je potrebno z vidika vsebine posebno skrbno pripraviti (Zaletel, 2003, str. 14):

- prikaz obstoječega stanja z analizo in prikazom potreb v naslednjih letih,
- navedbo zakonskih podlag za investicijo,
- določiti cilje in namen projekta,
- prikaz različnih variant izvedbe projekta,
- navesti vso že izdelano projektno dokumentacijo,
- navesti osnovo za oceno vrednosti investicije,

³Kolavdacija je uradni pregled dela, če ustreza tehničnim predpisom.

- investicija mora biti predstavljena transparentno,
- upravičenost investicije.

Osnova za pripravo tovrstne dokumentacije je Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (v nadaljevanju UEM). Ta določa vsebino in vrste investicijske dokumentacije ter postopke in merila za ugotavljanje učinkovitosti, ki so podlaga za odločanje o investicijah.

Poznamo več vrst investicijske dokumentacije, ki sledijo razvojnim stopnjam projekta. Vsak investicijski projekt mora glede na vrednost investicije zagotoviti potrebno dokumentacijo.

Tabela 1: Zakonsko predpisana dokumentacija glede na vrednost investicije

<i>Vrednost investicije v EUR</i>	<i>Vrsta investicijske dokumentacije</i>
Pod 100.000,00	Enostavni DIIP ¹
Med 100.000,00 in 300.000,00	DIIP
Med 300.000,00 in 500.000,00	DIIP, (IP) ² ŠI
Med 500.000,00 in 2.500.000,00	DIIP, IP, ŠI
Nad 2.500.000,00	DIIP, IP, PIZ, ŠI

Legenda:

¹ Dokument identifikacije investicijskega programa (DIIP) se naredi za tiste projekte, ki so tehnološko zahtevni, ki imajo v ekonomski dobi pomembne finančne posledice in ki so financirani s proračunskimi sredstvi.

² V primeru vrednosti investicijskega projekta med 300.000,00 € in 500.000,00 € lahko Dokument identifikacije investicijskega programa prevzame vlogo investicijskega programa (IP).

Vir: Proračunski priročnik 2008-2009.

2.4.1 Dokument identifikacije investicijskega projekta (DIIP)

Osnovni dokument, s katerim se evidentira investicijske potrebe in namere, je DIIP. Na podlagi opisa in analize investicije se odloči o tem, ali se nadaljuje postopek priprave investicijske dokumentacije, na podlagi katerega se bo investitor odločil o izvedbi posamezne investicije. Pri investicijah, vrednih manj kot 300.000 €, je izdelava DIIP obvezna in prevzame vlogo investicijskega programa, vendar je ključno vsebini dodati analizo stroškov in koristi posamezne variante ter izbor optimalne variante. Dokument mora vsebovati naslednje podatke: opredelitev odgovornosti, analiza sedanjih razmer in razlogov za investicijsko namero, določitev namena in ciljev investicije, predlagana rešitev, oceno vrednosti investicije, ugotovitev smiselnosti in možnosti izdelave nadaljnje dokumentacije ter določitev strokovnih delavcev odgovornih za pripravo dokumentacije (UEM, 2006).

2.4.2 Predinvesticijska zasnova (PIZ)

Osnovni namen izdelave PIZ-e je v prikazu ter analizi možnih variant doseganja določenih ciljev iz predhodnega dokumenta (DIIP) ter izboru optimalne variante z vidika

ekonomičnosti, vrste tehnologije, terminskega plana izvedbe in finančne konstrukcije. Pri izboru se upoštevajo omejitve, ki jih določajo tehnične in finančne možnosti ter zakonski predpisi, obenem se med seboj primerjajo varianta »brez investicije« ter varianta »z investicijo«. Izbere se optimalno varianta, ki se v nadaljevanju obdela v investicijskem programu. Študija temelji na že izdelanih študijah ter drugih predhodnih delih, ki utemeljujejo potrebnost in namen investicije. Obvezno se izdelava za investicije, katerih vrednost presega 2.500.000 € (Zaletel, 2002, str. 11).

2.4.3 Investicijski program (IP)

Investicijski program (v nadaljevanju IP) je najpomembnejši dokument, saj predstavlja strokovno osnovo za odločitev o investiciji. V tej fazi investitor sprejme odločitev⁴ ali bo potrdil investicijsko dokumentacijo in sprejel sklep o začetku investicije. V IP se glede na predhodno dokumentacijo podrobno obdela optimalna varianta investicije. Pri tem se izdelava analiza občutljivosti, kjer se upoštevajo vsi dejavniki, ki bi lahko vplivali na izvedbo investicije (inflacija, gospodarska rast, zakasnitve). IP je izhodišče za nadaljnjo primerjavo poteka izvedbe investicije v fazi realizacije in doseganje predvidenih učinkov investicije v fazi obratovanja investicije. Vsebina tega dokumenta investicijskemu odločevalcu odgovori na ključna vprašanja glede projekta, in sicer **zakaj** iti v investicijo, **koliko** bo investicija stala in **kakšni** bodo družbeni učinki projekta ob zaključku investicijskih del. Izdelava IP je zakonsko obvezna za vse investicije, katerih vrednost presega 500.000 €. V primerih, ko se vhodni podatki za investicijo spremenijo do te mere, da bistveno vplivajo na učinke investiranja, je treba IP novelirati.

2.4.4 Študija izvedbe (ŠI)

Študija izvedbe (v nadaljevanju ŠI) mora biti izdelana najkasneje do začetka izvedbe postopka javnega razpisa za izbor izvajalca. Dokument predstavlja pripravo na izvedbo investicije in vsebuje načrt vseh potrebnih dejavnosti za izvajanje investicijskih del. V njej so zapisani postopki organizacijskih rešitev pri izvedbi ter napotki pri izbiri izvajalca in vzpostavitvi obratovanja. Za investicijske projekte, dražje od 300.000 €, je treba izdelati tovrstno dokumentacijo.

2.4.5 Poročilo o izvajanju investicije

V fazi izvajanja investicije dela dostikrat ne potekajo v skladu z načrtovanimi. Zaradi tega je smotrno za naročnika, da med samo izvedbo investicije ugotavlja morebitna odstopanja od planiranega in tako pravočasno ukrepa. S poročilom o izvajanju investicije, se ugotovijo

⁴ Investitor se odloči ali bo dokumentacijo potrdil, zavrnil ali zahteval dopolnitev na podlagi mnenja strokovne komisije, ki jo sam določi.

morebitna odstopanja dejanske porabe finančnih sredstev od predvidene porabe in odstopanja realizacije terminskega plana v primerjavi s planiranim.

2.4.6 Poročilo o spremljanju učinkov investicije

Poročilo o spremljanju učinkov investicije spremlja dejanske učinke investicije v fazi obratovanja, v primerjavi z rezultati, predvidenimi v IP. Izdela se enkrat letno ob zaključnem računu in je namenjeno boljši pripravi naslednjih podobnih investicij, (Zaletel, 2002, str. 13).

2.5 Vrednotenje investicijskih projektov v cestno infrastrukturo

Pri investicijskem odločanju ima investitor na voljo več možnih rešitev. Za izbiro najboljše možne rešitve s stališča upravičenosti in sprejemljivosti so na voljo različne metode, ki pomagajo investitorju pri njegovem odločanju. Žal ne obstajajo univerzalne metode, ki bi dale v vseh primerih najboljše rešitve. Zaradi tega je potrebno za vsako vrsto investicije uporabljati različne metode.

Učinkovitost investicijskega projekta lahko opazujemo z vidika projekta ali z vidika družbe v celoti. V skladu s tem se poda oceno tržno-finančne učinkovitosti, ki upošteva samo neposredne koristi in stroške ter oceno družbeno-ekonomske učinkovitosti, katera k analizi doda družbeno komponento (ugotavljanje posrednih koristi in stroškov). Infrastrukturalne investicije, med katere spadajo investicije v cestno infrastrukturo, izražajo predvsem družbeno korist in optimalni družbeni razvoj in ne podjetniški dobiček. Zato so metode vrednotenja specifične in drugačne od metod, katerim je osnovna individualna učinkovitost. Investicijski projekti v cestno infrastrukturo morajo tako optimirati stroške in koristi ter minimizirati stroške ob danih koristih (Zupančič, 1996, str. 126). Pri investicijah v cestno infrastrukturo so tako smiselne metode, ki prikažejo analizo vseh koristi in stroškov oziroma tiste metode, ki poleg neposrednih učinkov upoštevajo tudi posredne učinke projekta. Najbolj smiselna metoda za investicije v transportu je analiza stroškov in koristi (*ang. Cost-Benefit method*) z opravljeno družbeno-ekonomsko oceno, ki ju bom v nadaljevanju na kratko opisal.

2.5.1 Analiza stroškov in koristi

Investicijska odločitev na podlagi analize stroškov in koristi se izbere takrat, kadar se želi doseči optimalen razvoj s stališča družbe. Predstavlja analizo vseh koristi in stroškov projekta in poda oceno ali je projekt ekonomsko upravičen. Analizo stroškov in koristi lahko razčlenimo na več korakov (Zupančič, 1996, str. 129):

- Definiranje projekta, kjer je treba ugotoviti koristi in stroške projekta⁵.

⁵ Koristi in stroške projekta je potrebno upoštevati za ves čas trajanja projekta.

- Ocena koristi in stroškov: osnovno načelo ocen koristi in stroškov je, da se vrednost projekta določi glede na njegovo tržno vrednost. Prihodnje koristi in stroške je treba prilagoditi cenam, ki veljajo v času priprave projekta.
- Primerjava neto koristi: neto korist je presežek koristi nad stroški.
- Primerjava koristi z odhodki: tu se ugotavlja stopnja koristi.
- Določanje velikosti projekta: Odločitev o velikosti projekta je pomembna z vidika nosilca investicijske odločitve. Vprašanje velikosti projekta pomeni izbor optimalnega razmerja med koristmi in stroški projekta.

Z opravljeno analizo stroškov in koristi investitor dobi informacijo, kolikšne so koristi in stroški investicije. Odgovor na ključno vprašanje investitorja, ali je investicija upravičena s strani družbe oziroma, če ima pozitivne učinke na okolico in družbo, ponudi ocena družbeno ekonomske upravičenosti.

2.5.2 Družbeno-ekonomska ocena upravičenosti investicij v ceste v RS

Družbeno-ekonomska ocena projekta odraža upravičenost investicije s širšega družbenega, razvojno gospodarskega vidika. Izračun ocene se izdelava na podlagi analize stroškov oziroma koristi uporabnikov cest v skladu z Navodili za izdelavo upravičenosti cest⁶. Glavna determinanta pri določanju upravičenosti so koristi uporabnikov cest. Te so določene kot razlika med stroški uporabnikov na obstoječi cesti brez investicije in stroški uporabnikov na modernizirani cesti. Če se koristi uporabnikov povečajo, je investicija s tega vidika upravičena. Uporabniki ceste imajo tako večje koristi zaradi izboljšav na cesti, ki jih povzroči investicija. Pri izračunu upravičenosti projekta, je treba izračunati neto sedanjo vrednost ter interno stopnjo donosa, ki upoštevatata koristi in vrednost investicije v opazovanem obdobju in so diskontirane na začetek prvega leta uporabe modernizirane ceste.

3 VIRI FINANCIRANJA INVESTICIJSKIH PROJEKTOV

Viri financiranja določajo predvideno strukturo financiranja za celotno vrednost projekta, izraženo v tekočih cenah⁷ (Burkeljca, 2003, str. 11). Investicijski projekt se lahko financira iz proračunskih virov in drugih virov. **Proračunski viri** so proračunska sredstva, ki so predvidena v posebnem delu proračuna v sklopu investicijskega podprograma in njegovih postavkah. Izhajajo iz opredeljene dinamike v dokumentaciji projekta. **Drugi viri** so predvidene vrednosti sredstev za financiranje projekta iz vseh ostalih virov, ki jih dodatno zagotavljajo sofinancerji za izvedbo projekta in s tem zaokrožijo finančno konstrukcijo projekta. To so sredstva, ki jih zagotovijo občine, sponzorji, razne institucije, samoprispevki

⁶ Navodila za izdelavo upravičenosti cest, ki predstavljajo konkretno izdelane napotke za izdelavo Cost-Benefit analiz pri gradnji cest, se uporabljajo za vse cestne projekte, ki jih je v Sloveniji financirala Mednarodna banka za obnovo in razvoj. Sprejemajo jo različne mednarodne institucije kot je Evropska investicijska banka.

⁷ Tekoče cene so nominalne cene, za katere se predvideva, da bodo veljale v določenem času realizacije projekta in odražajo učinke rasti cen.

in sovlaganja zasebnikov. Ko se projekt financira s sofinancerji, je pomembno, da ima investitor dobro investicijsko dokumentacijo, saj z njo lahko učinkovito predstavi namen in cilje projekta sofinancerjem in jih tako prepriča k sodelovanju.

V primeru cestne infrastrukture se posamezen investicijski projekt financira predsem iz državnih in občinskih virov, kar ga zavezuje k upravičeni porabi teh sredstev. Zaradi tega je pomembno izdelati oceno investicijskega programa z analizo stroškov in koristi. Ocena nam prikaže ali so državna in občinska sredstva naložena v projekt, smotrno porabljena. V nadaljevanju se bom osredotočil na proračunske vire financiranja.

3.1 Javne finance v Sloveniji

Sistem javnih financ je doživljal nenehne spremembe od osamosvojitve leta 1991 dalje. Zadnjo in celovito reformo je uvedel novi Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), (Čok et al., 2007, str. 2). Do sprejetja ZJF se je uporabljalo t.i. tradicionalno sprejemanje proračuna, ki je imelo visoko stopnjo centralizacije. Določitev pravic porabe in nadzor nad izvajanjem proračuna je bilo v pristojnosti Ministrstva za finance, sprejemanje proračuna pa je temeljilo na realizaciji preteklih let.

Z ZJF so se izboljšale pomanjkljivosti pri sprejemanju in izvrševanju proračuna. Pomembni novosti sta bili večja »svoboda« proračunskih uporabnikov pri pripravi in izvrševanju proračuna (Čok et al., 2007, str. 5), ter programsko usmerjeno načrtovanje proračuna. Neposredni proračunski uporabniki tako sedaj prosto razpolagajo s sredstvi v okviru posameznih področij in glavnih programov, saj vsako leto pripravijo finančne načrte za področje svojega delovanja. Obenem se je izboljšala fiskalna disciplina, saj je programsko načrtovanje proračuna uvedlo nove programske, funkcionalne in institucionalne klasifikacije izdatkov proračuna, kar omogoča boljšo preglednost pri razpolaganju s proračunskimi sredstvi (Klun, 2001, str. 232).

3.2 Proračun Republike Slovenije

Država pobira denar davkoplačevalcev z namenom zagotavljanja javnih dobrin in storitev ter tako skrbi za večanje blaginje vseh državljanov. Instrument, ki ga uporablja pri opravljanju te dejavnosti, je proračun. Proračun je javnofinančna blagajna v katero priteka davkoplačevalski denar, ki se nato uporabi za financiranje dejavnosti javnega sektorja.

Definicija proračuna po ZJF (79/99) se glasi: »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«. Država si prizadeva za čim boljšo blaginjo državljanov in čim višjo gospodarsko rast, zato je pomembno, da instrument za doseganje teh ciljev deluje optimalno. Finančna teorija in praksa sta določili načela, ki so potrebna za učinkovito načrtovanje in

vodenje celotnih javnih financ. Cvikel in Zemljič (2000, str. 44-46) navajata vodila, ki jih je treba upoštevati v vseh fazah proračunskega ciklusa:

- načelo učinkovitosti in gospodarnosti,
- načelo enotnosti in popolnosti proračuna,
- načelo proračunskega ravnovesja,
- načelo bruto izkazovanja proračunskih prihodkov in odhodkov,
- načelo celovitega pokrivanja,
- načelo specializacije proračuna,
- načelo periodičnosti,
- načelo proračunske preglednosti,
- načelo planirane večletnosti,
- načelo proračunske javnosti,
- načelo točnosti proračuna.

3.2.1 Proračunski proces v Republiki Sloveniji

Proces načrtovanja in izvrševanja proračuna poteka v treh stopnjah:

a) Vladna stopnja

Vlada pripravi proračunski memorandum⁸, makrofiskalni scenarij in izhodišča za proračun tekočega in naslednjega leta. Po sprejetju slednjega gradiva, Ministrstvo za finance posreduje proračunskim uporabnikom navodilo za pripravo predlogov proračuna. Ti s pomočjo navodila pripravijo svoje predloge, ki jih ministrstvo za finance pregleda in predlaga morebitne potrebne uskladitve. Kolikor so predlogi neposrednega uporabnika v skladu s prvotno postavljenimi izhodišči, se predlog proračuna predloži skupaj z proračunskim memorandumom državnemu zboru (Čok et al., 2007, str. 6).

b) Parlamentarna stopnja

Poslanci in posamezna delovna telesa parlamenta v Državnem zboru obravnavajo predlog proračuna in vlagajo amandmaje. Predlagatelji amandmajev morajo upoštevati pravilo o ravnovesju med proračunskimi prejemki in izdatki. Vlada pripravi dopolnjen predlog proračuna, ki vključuje amandmaje, s katerimi se vlada strinja. Hkrati sprejme tudi predlog zakona o izvrševanju proračuna, ki mora biti sprejeti hkrati z državnim proračunom. Državni zbor nato glasuje o amandmaju za uskladitev proračunov. V primeru, da je le-ta sprejet glasuje o proračunu v celoti (Čok et al., 2007, str. 6-7).

c) Stopnja izvrševanja proračuna

»Pri stopnji izvrševanja in izvajanja proračuna je pomemben tako obseg kontrole, ki jo ima finančni minister nad samim trošenjem, kakor tudi možnosti za prenašanje sredstev med posameznimi proračunskimi postavkami« (Stanovnik, 2008, str. 36). V Sloveniji ima finančni

⁸ Proračunski memorandum je akt vlade, ki vsebuje predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto (Čok et al., 2007, str. 7)

minister pri pripravi in izvrševanju proračuna široka pooblastila, zato je proračunski proces osnovan na »sistemu delegiranja«.

3.2.2 Sestava proračuna

Proračun sestavljajo splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov (Cvikl&Zemljič, 2000, str. 101-103):

- Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja
- Posebni del proračun sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov
- Načrt razvojnih programov (kasneje NRP) sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi

Tema diplomske naloge je poraba proračunskih sredstev za investicijske projekte DRSC, zaradi tega se bom osredotočil na drugi in tretji del proračuna. NRP in posebni del proračuna sta med seboj povezana. V razvojni del proračuna so vključeni investicijski projekti s celotno vrednostjo čez vsa leta, posebni del pa kaže proračunske izdatke za financiranje teh projektov v proračunskem letu. Obenem so planirani proračunski viri za projekt neposredno povezani z določeno proračunsko postavko v finančnem načrtu neposrednega uporabnika. V nadaljevanju bom opisal Načrt razvojnih programov, ki vsebuje investicijske projekte z njihovimi izdatki, nakar bom na podlagi programske klasifikacije izdatkov državnega proračuna prešel na posebni del proračuna oziroma na investicijski podprogram DRSC, kjer so prikazani proračunski viri za omenjene projekte.

3.2.3 Načrt razvojnih programov

NRP predstavlja **razvojni** del proračuna, saj prikazuje tiste proračunske odhodke, na podlagi katerih država zagotavlja doseganje razvojnih ciljev, opredeljenih v Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije⁹ in drugih dokumentih (Zaletel, 2002, str. 1).

Pomembna lastnost NRP je **večletnost**. Za projekte, ki so vključeni v NPR, se prikaže celotna vrednost in viri za njihovo izvedbo za proračunsko leto, na katerega se nanaša in za naslednja tri leta. Prednost večletnega planiranja je v tem, da lahko investitor vnaprej v celoti zagotovi finančna sredstva za izvedbo projekta v skladu s terminskim planom realizacije investicije. Investitor s tem pridobi pri času izvedbe investicije, saj se izogne vsakoletnemu ponavljanju nekaterih postopkov (iskanje sklepov o sofinanciranju, soglasij k investiciji, izvedba javnega razpisa) in obenem prihrani pri stroških za izvedbo javnih razpisov. Projekti, ki sestavljajo NRP, imajo naslednje značilnosti (Zaletel, 2003, str. 2):

- obdobje izvedbe je daljše od enega leta,
- ekonomska doba (obdobje uporabe) je daljša od petih let,

- viri financiranja morajo biti določeni,
- projekti so sestavni del dolgoročnih razvojnih dokumentov,
- temeljijo na oceni potreb,
- so javni,
- dajejo ekonomske rezultate oziroma učinke¹⁰,
- viri financiranja v NRP so določeni za celotno obdobje realizacije.

Osnovni okvir za planiranje investicijskih projektov in umeščanje le teh v NRP, sta programska klasifikacija izdatkov državnega proračuna in ekonomska klasifikacija javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Obe klasifikaciji prikazujeta proračunske izdatke RS in jih razčlenjujeta glede na namen porabe proračunskih sredstev. V nadaljevanju bom klasifikaciji opisal, osredotočil se bom predvsem na tiste proračunske izdatke, iz katerih se financirajo investicijski projekti, katerih naročnik je DRSC.

3.2.3.1 Uvrstitev investicijskega projekta v NRP

Prvi pogoj za formalni začetek projektnega cikla je uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov. Z umestitvijo v tretji del proračuna projekt dobi svojo finančno konstrukcijo in okvirni plan delovanja v naslednjih letih. Pogoji za uvrstitev projekta v NRP so (Zaključni račun, 2007):

- usklajenost ciljev s cilji razvojnih dokumentov in proračunskega memoranduma,
- izdelana investicijska dokumentacija v skladu z UEM,
- projekt mora biti izvedljiv v predvidenem obdobju,
- za projekte nad 5.278.000 EUR je potrebno pred začetkom izvedbe v predinvesticijski zasnovi oceniti, če jih je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo.

Projekti se uvrščajo v NRP po prioriteten vrstnem redu, in sicer se najprej zagotovi vire za projekte, ki so v izvajanju, preostala sredstva se nameni za projekte, ki se jih uvršča na novo. Neposredni proračunski uporabnik se na podlagi meril¹¹ odloči katerega od projektov je smiselno terminsko podaljšati, katerega pa mora izvesti skladno s planom v okviru letnega proračuna, šele nato se lahko umesti nove projekte.

Temeljni dokument za uvrstitev v NRP je **Dokument identifikacije projekta**. Ta predstavi osnovne informacije, ki pomagajo investitorju pri odločitvi ali projekt formalno začeti. V DIP se predstavita namen in cilj projekta, postavi se časovni okvir projekta in opredeli strukturo virov financiranja. DIP predstavlja izhodišče za spremljanje in nadziranje nadaljnjih aktivnosti na projektu.

⁹ Strategija gospodarskega razvoja Republike Slovenije je sintezni indikativni dokument, ki opredeluje dolgoročne razvojne cilje in osnovne smeri razvoja Slovenije (Zaletel, 2002, str. 1).

¹⁰ Učinek kaže uspešnost in doseganje cilja, širšega od cilja institucije.

¹¹ Merila, na podlagi katerih se odloča o uvrstitvi projektov v NRP, so:

- učinkovitost in gospodarnost, ki sta določeni v UEM,
- merila, ki odražajo cilje dokumentov razvojnega načrtovanja in razvojne prioritete za obdobje,
- merila in pogoji, ki so vnaprej določeni za razvrščanje projektov v okviru posameznega področja.

3.2.4 Enotna klasifikacija javnofinančnih tokov

DRSC kot proračunski uporabnik, porablja državni denar in je zavezana voditi poslovne knjige v skladu z določbami **Pravilnika o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava**. Pravilnik določa način knjiženja javnofinančnih prihodkov in prejemkov ter odhodkov in drugih izdatkov, sredstev in obveznosti do virov sredstev. V enotnem kontnem načrtu se uporablja razčlenitev na razrede, skupine, podskupine, konte in podkote. Državni izdatki za investicijske projekte DRSC so v okviru skupine 42, katero bom na kratko opisal.

Na kontih skupine **investicijski odhodki** se izkazujejo sredstva, namenjena pridobitvi ali nakupu opredmetenih in neopredmetenih sredstev, premoženja, opreme, napeljav in vozil. Ta skupina vključuje tudi izdatke za rekonstrukcije in adaptacije, investicijsko vzdrževanje ter obnovo zgradb. To so naložbe v povečanje in ohranjanje realnega premoženja države, občin in drugih uporabnikov enotnega kontnega načrta. Ti izdatki hkrati povečujejo vrednost opredmetenih in neopredmetenih sredstev, ki jih uporabnik enotnega kontnega računa izkazuje v svojih poslovnih knjigah (Pravilnik o enotnem kontnem načrtu, 1. člen).

V okviru skupine investicijski odhodki DRSC izvaja investicijsko dejavnost na naslednjih kontih in podkontih (interno gradivo DRSC, 2007):

- konto 4204 Novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije. Ta zajema tri podkote, 420400 Priprava zemljišča, 420401 Novogradnje in 420402 Rekonstrukcije in adaptacije. Pri prvem podkontu gre za pripravo zemljišča, izravnavanje zemlje in razširitev infrastrukture z namenom ustrezne priprave projekta za novogradnjo. Novogradnje oziroma rekonstrukcije pa vključujejo izgradnjo oziroma rekonstrukcijo cest, mostov, zgradb, pristanišč ipd.
- konto 4205 Investicijsko vzdrževanje in obnove vključuje dva podkonta, 420500 Investicijsko vzdrževanje in obnove in 420501 Obnove.
- konto 4206 Nakup zemljišč in naravnih bogastev v sklopu katerega sta dva podkonta. To sta 420600 Nakup zemljišč in 420601 Nakup gozdov.
- konto 4208 Študijo o izvedljivosti projektov in projektna dokumentacija je sestavljen iz štirih podkontov, 420800 Študije o izvedljivosti projekta, 420801 Investicijski nadzor, 420802 Investicijski inženiring in 420804 Načrti in druga projektna dokumentacija. Prvi podkonto vključuje stroške investicijskega projekta, ki se nanašajo na študije o pripravi in izvedljivosti projekta. Načrti in projektna dokumentacija pa vključuje okvirno in podrobno načrtovanje, tehnične skice in zemljevide ipd.

3.2.5 Programska klasifikacija izdatkov državnega proračuna

Programska klasifikacija izdatkov državnega proračuna je pomembna, saj omogoča večji pregled nad financiranjem in porabo ministrstev ter obenem pripomore k bolj učinkovitemu

delovanju proračuna. Izdatki se v okviru klasifikacije razvrščajo v področja proračunske porabe, glavne programe, podprograme in proračunsko postavko.

3.2.5.1 Področja proračunske porabe

To so področja, na katerih država deluje oziroma nudi storitve in za katera je bila oblikovana določena politika, bodisi z ustavo bodisi z odločitvijo Državnega zbora (Proračunski priročnik 2008-2009, str. 2). Neposredni uporabniki s svojimi finančnimi načrti razvrščajo izdatke v okviru proračunskega področja.

Delovanje DRSC spada v področje **Promet, prometna infrastruktura in komunikacije**, ki zajema železniški, zračni, pomorski promet, promet po celinskih vodah in cestni promet, poleg nadzora varnosti cestnega prometa, ter prometno infrastrukturo in žičniške naprave. V skladu z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja so glavni cilji prometne politike v Sloveniji (Zaključni račun¹², 2007, str. 9-10):

- povečanje prometne varnosti in varovanja,
- usklajeno delovanje celotnega transportnega sistema,
- vzpostavljanje arhitekture inteligentnih transportnih sistemov z uveljavljanjem regionalnih, nacionalnih in evropskih specifičnosti, usmeritev ter interesov,
- zagotovitev potrebne prometne infrastrukture, ki bo sledila načelom trajnostnega in skladnega regionalnega razvoja,
- zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta,
- optimalno izkoriščanje razpoložljivih virov,
- vzpostavitev delovanja učinkov tržnega gospodarstva.

3.2.5.2 Glavni programi

Glavni programi so splošni programi, ki predstavljajo del področja proračunske porabe in v katere so razvrščeni izdatki v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov. Program sprejme Vlada, namen je implementacija ciljev področij proračunske porabe.

Z vidika teme diplomske naloge je pomemben program **Cestni promet in infrastruktura**, saj le ta vključuje investicijske projekte DRSC. V okviru tega glavnega programa se poleg avtocestne komponente zagotavljajo tudi sredstva za vzdrževanje in razvoj državnih cest v Sloveniji. Zadnje desetletje se je investiralo veliko več v izgradnjo avtocest, državne ceste se je medtem predvsem vzdrževalo in ohranjalo, povečanje sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje državnih cest je mogoče opaziti v letu 2007. Dolgoročni cilji zaradi

¹² Po preteku proračunskega leta mora vlada pripraviti zaključni račun proračuna. V njem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za preteklo leto (spletna stran Ministrstva za finance, 2008).

zgoraj navedenega, dostikrat niso bili realizirani. Smernice omenjenega glavnega programa so (Zaključni račun, 2007, str. 11):

- razvoj cestnega omrežja v dolžini 5.871 km,
- večja prometna varnost udeležencev v prometu ter prebivalstva ob cestah,
- zmanjševanje negativnih vplivov prometa na okolje.

3.2.5.3 Podprogrami

Podprogram je program, ki je sestavni del glavnega programa, v katerega so razvrščeni izdatki v finančnem načrtu praviloma enega neposrednega uporabnika. Podprogram ima jasno določene specifične cilje in kazalce učinkovitosti ter uspešnosti in z njimi se izvajajo cilji glavnega programa. Glavni program se pripravlja in izvršuje preko enega ali več podprogramov pod vodstvom enega ali več ministrstev oziroma preko projektov ali/in programov.

Podprogram **Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest**, v okviru katerega se izvajajo nove, razširitvene in nadomestitvene investicije, je instrument za povečanje in ohranjanje državnih cest. Dolgoročni cilji podprograma sledijo skupnemu cilju trajnostnega razvoja Slovenije in jih lahko strnimo v petih točkah (Zaključni račun, 2007, str.110):

- Ohranjanje omrežja z ukrepi obnov in preplastitev cest.
- Izboljševanje dosežene ravni prometne varnosti s tehničnimi ukrepi za izboljšanje prometne varnosti.
- Ohranjanje dosežene ravni konkurenčnosti države z zmanjšanjem potovalnih časov in znižanjem stroškov transporta.
- Boljša dostopnost do posameznih regij in naselij z ukrepi za sanacije objektov, plazov in podobnega.
- Zagotavljanje izboljšanja pogojev za bivanje in vplivov na okolje.

Del proračunskega podprograma so **proračunske postavke**, ki prikazujejo celoto aktivnost projekta, del aktivnosti ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika. DRSC opravlja investicijsko dejavnost v okviru treh postavk. Država tako v sklopu teh postavk financira gradnjo novih cest, vlaganja v obstoječe zmogljivosti cest in blaži neizogibne negativne vplive prometa na okolje. Omenjene postavke bom v nadaljevanju podrobneje opisal.

a) Investicijsko vzdrževanje državnih cest financira t.i. razširitvene in nadomestitvene investicije. Nekatero državno ceste je treba zaradi povečanega obsega prometa na državnih cestah, zaradi zastarele tehnologije ali neustrezne tehnike obratovanja razširiti, rekonstruirati in posodobiti. V sklopu te postavke se iz državnega proračuna financirajo različna investicijska dela, ki jih bom na kratko opisal. *Pripravljalna dela za investicije* je potrebno izvajati dve do tri leta pred izvedbo projekta. Stroški za tovrstna dela so v letu 2007 bistveno narasli v primerjavi s preteklimi leti, saj za pripravo tehnične in investicijske dokumentacije v

Sloveniji, primanjkuje ustreznega kadra, obenem povpraševanje po tovrstnih storitvah narašča. Naslednja investicijska dela, ki jih država v okviru te postavke financira, so *ukrepi za izboljšanje prometne varnosti ter ureditve cest skozi naselja*. Projekti obsegajo sanacije predvsem ali samo tistih točk, ki z vidika prometne varnosti predstavljajo zgostitve prometnih nezgod (črne točke). Na državnih cestah, ki potekajo skozi naselja, se prepleta daljinski promet z lokalnim. Prav tako se izrazito prepleta peš promet z motornim, kar neposredno vpliva na varnost udeležencev v prometu, zato je treba v naseljih zaščititi pešce in kolesarje pred motornim prometom z ustreznimi fizičnimi in regulativnimi ukrepi. V naseljih so v cestnem telesu državnih cest tudi komunalne naprave in vodi, ki so potrebni obnove ali pa jih je potrebno na novo zgraditi. V največ primerih se pojavljajo potrebe po graditvi pločnikov, ureditvi križišč, ukrepah za umiritev prometa, ureditvi komunalne infrastrukture, itd. Ureditve skozi naselja se praviloma izvajajo s sofinanciranjem občine. DRSC mora na cestah, ki jih ima v upravljanju, izvajati *sanacije brežin, plazov in obcestja*. Vsakoletna neurja namreč povzročajo obsežne poškodbe na cestah in objektih, ki jih je treba čim prej sanirati. Za ohranjanje objektov so nujna manjša investicijsko-vzdrževalna dela predvsem na hidroizolacijah, zgornjem ustroju objekta, v nekaterih primerih tudi na konstrukcijskih delih. *Sanacije, nadomestne gradnje in novogradnje premostitvenih objektov*¹³ se izvajajo na osnovi pregledov objektov. Če so le ti dotrajani do te mere, da sanacija ni smotrna, je treba zgraditi nove objekte. V Sloveniji je ocenjeno, da so podporne in oporne konstrukcije potrebne sanacij v 65 % vseh primerov. Za *sanacije opornih in podpornih konstrukcij* država nameni premalo sredstev, zato na nekaterih odsekih cest v Sloveniji obstaja nevarnost zapiranja le teh, v primeru porušitev ob večjih neurjih. Proračunska sredstva v okviru omenjene postavke se porabijo tudi za *modernizacije in preplastitve*. Modernizacije cest so manjše rekonstrukcije, za katere je značilna zamenjava makadamskega vozišča z asfaltnim. S tem je omogočeno izboljšanje ravni transportnih uslug ter izboljšanje povezanosti in dostopnosti do posameznih krajev. V Sloveniji je 400 km cest z makadamskim voziščem. Vse te ceste sodijo v kategorijo regionalnih cest. Povprečni dnevni promet na makadamskih cestah je največ 250 vozil, od tega 10 % težkih vozil. *Preplastitve* so zahtevnejša in obsežnejša vzdrževalna dela, katerih temeljni cilj je dolgoročnejša ureditev posameznih delov ceste. Izvajajo se občasno glede na stopnjo dotrajanosti ali poškodovanosti cest. Stopnja dotrajanosti ali poškodovanosti vozišč, se ocenjuje vizualno po metodi modificiranega švicarskega indeksa (MSI¹⁴).

b) Investicije v nove zmogljivosti črpajo proračunska sredstva s postavke *Gradnja državnih cest*. V Sloveniji je mogoče v zadnjih letih zaznati trend večanja tranzitnega prometa na državnih cestah skozi naselja. Država problematiko večinoma rešuje v okviru Nacionalnega programa izgradnje avtocest v RS z gradnjo "avtocestnega križa". Prometno preobremenitev skozi naselja izboljšuje tudi z izgradnjo priključnih cest na avtocestni sistem. DRSC poleg obvoznic gradi tudi nove javne ceste, ki jih prej ni bilo ali so imele drugačen namen kot novo zgrajene. Večjo prometno mobilnost je mogoče izvesti tudi z rekonstrukcijo obstoječih cest.

¹³ Cestni objekti so mostovi, viadukti, podvozi, nadvozi, predori, galerije, podporne in oporne konstrukcije.

¹⁴ MSI je modificiran švicarski indeks, na podlagi katerega se oceni stanje voznih površin v RS (Zaključni račun, 2007, str. 111).

Rekonstrukcija kot alternativa novogradnji je dostikrat boljša izbira, saj lahko država doseže isti učinek z nižjimi stroški. Iz postavke gradnja državnih cest se financirajo naslednje investicije:

- *Rekonstrukcije* so večje dograditve cest z razširitvami, prilagoditvijo voziščne konstrukcije in večjimi popravki smeri trase, izboljšave elementov trase in konstrukcijskih elementov ceste, pretežno izven obstoječe ceste z večjimi posegi v prostor izven cestnega sveta.
- Pri *obvoznicah* je zaradi pomanjkanja sredstev upoštevana le izgradnja obvoznic v nujnih primerih, ko prevladuje tranzitni promet in ko se problemov v naselju z drugačnimi ukrepi dejansko ne more razrešiti. Kot ukrepi novogradenj so mišljene priključne ceste na avtocestni sistem, ki niso vključene v program izgradnje avtocestnega sistema ter še nekatere druge novogradnje cest (praviloma občinskih cest) zaradi vzpostavitve osnovnih komunikacij ob hrvaški meji.
- *Državno kolesarsko omrežje* sestavljajo daljinske, glavne in regionalne kolesarske povezave. Državne kolesarske povezave se praviloma urejajo kot samostojne kolesarske poti, v naseljih pa lahko tudi kot kolesarske steze, kolesarski pasovi na cestiščih ali kot kolesarski pasovi na pločnikih. Na omrežje državnih kolesarskih povezav se navezujejo občinske kolesarske povezave.

Gradbena dela, ki potekajo v okviru investicijske dejavnosti, in promet imajo sama po sebi negativen vpliv na okolje, zato je ključnega pomena, da država te negativne komponente čim bolj ublaži.

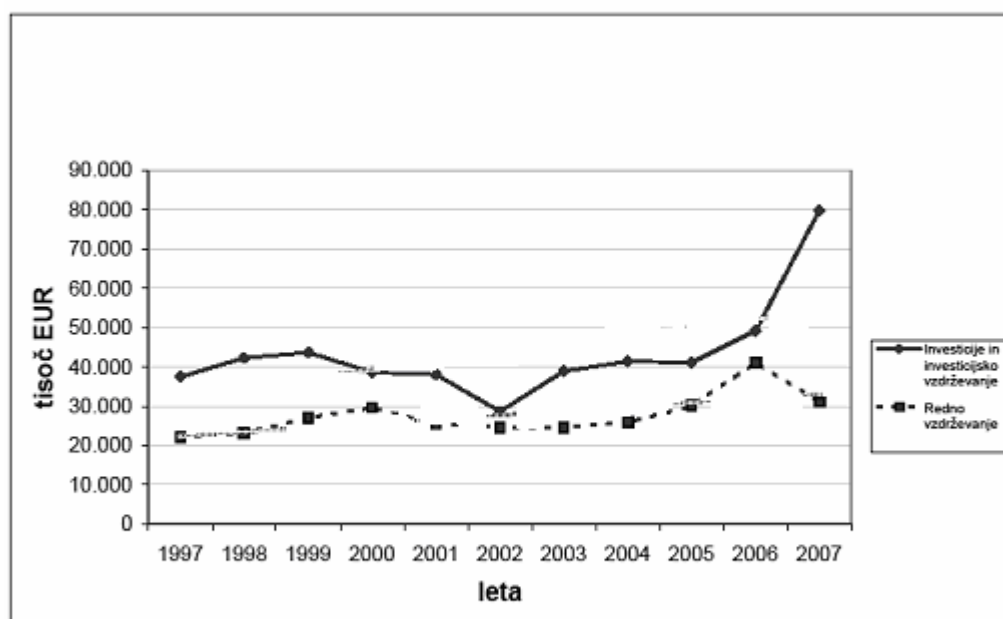
c) Investicijski ukrepi za varstvo okolja se financirajo iz postavke ***Varstvo okolja zaradi prometa***. Pri načrtovanju investicijskega projekta je potrebno pripraviti tudi *varstvene dokumente* s katerimi se ugotavlja vpliv posega na okolje. Pomembna varstvena dokumenta sta študija ranljivosti okolja in celovita presoja vplivov na okolje. Izdelava varstvenih dokumentov pri načrtovanju in izvajanju gradbenih del, niso edini okoljevarstveni ukrepi, katerih naročnik je DRSC. Pomembni so tudi preventivni *ukrepi za zaščito okolja* pred raznimi nevarnostmi, ki jih povzroča promet, kot so *sanacija zaradi hrupa*, *ukrepi zaradi prekomerne obremenitve okolja* (zaščita podtalnice, zaščita v primeru onesnaženja s škodljivimi snovmi) in *namestitve raznih odvrtač* za preprečevanje trkov vozil z divjadjo.

3.3 Investicijska vlaganja v cestno infrastrukturo v preteklih letih

Investiranje v prometno infrastrukturo je dolgotrajen proces, saj dostikrat mine več let od zasnove do končne realizacije investicije in rezultati niso takoj vidni. V preteklosti je bilo veliko proračunskih sredstev namenjenih predvsem za vzdrževanje in ohranjanje državnih cest, saj je bil delež sredstev prvotno namenjenih za investicije, uporabljen za izgradnjo avtocestnega programa. Strukturo porabe proračunskih sredstev za redno vzdrževanje državnih cest v primerjavi s porabo za investicije v državne ceste, v času od 1997 do 2007, prikazuje slika. 2. Medtem ko se je poraba proračunskih sredstev za investicije od 1999 do 2002 zmanjševala, so se v večji meri financirala vzdrževalna dela na cestah. Vzrok je bil velik

odstotek cest v slabem stanju v začetku tega desetletja. V zadnjih letih dobivajo na pomenu vlaganja v investicije, s katerimi poskuša država reševati probleme slabega stanja cest, "prometnih zamaškov" in onesnaževanja okolja, kar je obenem v skladu z dolgoročnimi cilji Strategije razvoja Slovenije, s katerimi naj bi se izboljšali tako kakovost kot prometna varnost državnih cest.

Slika 2: Vlaganja DRSC za investicije in investicijsko vzdrževanje ter redno vzdrževanje



Vir: Zaključni račun leta 2007, Ministrstvo za finance.

Tabela 2: Proračunska sredstva za investicije DRSC (v mio €) v petletnem obdobju

Leto	Sprejeti proračun ¹	Veljavni proračun	Sprememba sprejetega proračuna ² glede na preteklo leto	Sprememba veljavnega proračuna ³ glede na preteklo leto
2003	62,5	60,9	+19,9 %	+20,1 %
2004	70,4	69,1	+12,6 %	+13,5 %
2005	69,2	69,0	-1,7 %	-1,4 %
2006	99,7	84,1	+44,1 %	+21,9 %
2007	148,6	142,6	+49,1 %	+41,0 %

Legenda:

¹ V letih 2003, 2005 in 2007 sem kot sprejeti proračun upošteval rebalans.

² Izračunal sem spremembo sprejetega proračuna leta t glede na leto t-1. Za leto 2003 sem vzel kot osnovo rebalans proračuna za investicije leta 2002, ki je znašal 52.071.644 €.

³ Izračunal sem spremembo veljavnega proračuna leta t glede na leto t-1. Za leto 2003 sem vzel kot osnovo veljavni proračun za investicije leta 2002, ki je znašal 50.672.997 €.

Kako so se povečevala vlaganja v investicije DRSC v preteklem petletnem obdobju, prikazuje tabela. 2. Sprejeti in veljavni proračun sta se skozi petletno obdobje povečevala, z izjemo v letu 2005, ko sta bila proračuna nižja za nekaj manj kot 2 % od proračuna predhodnega leta. Država je izdatneje financirala investicijske projekte v letu 2007, ko sta se sprejeti in veljavni proračun povečala za več kot 40 % glede na prejšnje leto. Sprejeti¹⁵ in veljavni¹⁶ proračun sta naraščala različno, saj so na spremembe sprejetega proračuna vplivale prerazporeditve sredstev med proračunskim letom.

3.4 Delež proračunskih sredstev DRSC namenjenih za investicije v letu 2007

Naloge, ki jih izvaja DRSC, so v njenem finančnem načrtu kot del proračunske porabe razdeljene v okviru dveh glavnih programov Urejanje in nadzor na področju prometa ter Cestni promet in infrastruktura, znotraj le-teh pa v štiri podprograme, kar prikazuje spodnja tabela.

Tabela 3: Struktura proračunskih sredstev DRSC (v mio €) v letu 2007, po področjih proračunske porabe

<i>Glavni programi</i>	<i>Podprogrami</i>	<i>Proračunska sredstva</i>	<i>Delež proračunskih sredstev</i>
Urejanje in nadzor na področju prometa		11,7	5,2 %
	Urejanje in nadzor na področju prometa	11,7	5,2 %
Cestni promet in infrastruktura		215	94,8 %
	Administracija	4,3	1,9 %
	Upravljanje in tekoče vzdrževanje drž. cest	62,1	27,4 %
	Investicijsko vzdrževanje in gradnja drž. cest	148,6	65,5 %
Skupaj proračun DRSC		226,7	100 %

Vir: Rebalans za leto 2007, Ministrstvo za finance, 2007.

¹⁵ Sprejeti proračun je znesek pravic porabe, ki je potrjen oziroma sprejet v parlamentu in objavljen v Uradnem listu RS. V primeru, da je parlament sprejel rebalans proračuna, se izkazujejo podatki zadnjega sprejetega rebalansa (Burkeljca, pojmovnik proračuna za NRP).

¹⁶ Veljavni proračun je sprejeti proračun s spremembami med proračunskim letom. Predstavlja pravice porabe v danem trenutku (spletna stran Ministrstva za finance).

Iz tabele je razvidno, da odpade samo 5,2 % proračunskih sredstev DRSC na glavni program **Urejanje in nadzor na področju prometa**, kar 94,8 % pa na glavni program Cestni promet in infrastruktura. Največji delež sredstev znotraj glavnega programa Cestni promet in infrastruktura, predstavlja podprogram **Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest**, saj je 65% proračunskih sredstev DRSC oziroma 148,6 mio € namenjenih za financiranje investicij.

3.4.1 Struktura sredstev investicijskega podprograma v letu 2007

Strukturo finančnih sredstev v višini 148,6 mio € podprograma **Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest** v letu 2007 prikazuje spodnja tabela. Največji delež, 66,2 % finančnih sredstev, je bilo predvidenih za investicijsko vzdrževanje, in sicer 98,3 mio €. To je glede na stanje državnih cest v Sloveniji razumljivo, saj je treba izvajati največ del s področja investicijskega vzdrževanja. Naslednjih 33,2 % finančnih sredstev je odpadlo za gradnjo državnih cest, kar je 49,4 mio €. Samo 0,6 % investicijskih sredstev pa je bilo namenjenih za opravljanje del s področja varstva okolja, skupaj 0,9 mio € finančnih sredstev.

Tabela 4: Struktura proračunskih sredstev za investicije DRSC v letu 2007 (v mio €)

<i>Investicijski podprogram</i>	<i>Proračunska sredstva</i>	<i>Delež proračunskih sredstev</i>
Investicijsko vzdrževanje državnih cest	98,3	66,2 %
Gradnja državnih cest	49,4	33,2 %
Varstvo okolja	0,9	0,6 %
Skupaj	148,6	100,0 %

Vir: Rebalans za leto 2007, Ministrstvo za finance, 2007.

3.5 Smotrnost porabe proračunskih sredstev investicijskega podprograma

DRSC kot neposredni proračunski uporabnik pridobiva proračunska sredstva, ki jih potrebuje za opravljanje svoje dejavnosti. S proračunskimi sredstvi mora DRSC dosegati optimalno učinkovitost in uspešnost, kar pomeni da s čim nižjimi stroški dosega čim večje in družbeno koristne rezultate. Zadovoljive rezultate je mogoče dosegati z ustrezno zastavljenimi cilji, ki so jasno določeni, so izvedljivi in stremijo k nekemu družbenemu učinku (npr. večja povezanost krajev). V nadaljevanju bom prikazal smotrnost črpanja proračunskih sredstev DRSC oziroma njeno uspešnost pri doseganju kratkoročnih in dolgoročnih ciljev investicijskega podprograma.

3.5.1 Ocena uspešnosti pri dolgoročnih ciljih investicijskega podprograma

Za razliko od zasebnih družb, kjer se kot sodilo uspešnosti uporablja kazalec dobičkonosnost kapitala lastnika, se pri javnih družbah uporabljajo različni posredni kazalci. Ti kažejo koliko je bilo doseženega družbeno določenega cilja in koliko je družba uspešna pri opravljanju svojega poslanstva. Koliko je DRSC zasledovala svoje dolgoročne cilje oziroma kako je bila uspešna pri svoji investicijski dejavnosti povedo naslednji kazalci:

a) kazalci stanja državnih cest (razredi MSI)

Kazalec se izračuna na podlagi ocene stanja vozniških površin po metodologiji modificiranega švicarskega indeksa MSI. Merjenja so pokazala, da je bilo v letu 2003 kar 43% državnih cest v neustreznem stanju. Prav tako je bila dostopnost do nekaterih manjših krajev in turističnih točk zelo otežena zaradi neustreznih cest. Mnoga področja so bila tako prikrajšana za mobilnost in morebitni razvoj, s tem pa so bila tudi lokalno nekonkurenčna. V letu 2006 se je državno cestno omrežje nekoliko izboljšalo, delež neustreznih cest se je zmanjšal na 42 %. Tu je mogoče zaznati premik v smeri k dolgoročnemu cilju, in sicer upočasniti trend pospešenega propadanja cest. Vendar pa vidnejše rezultate na tem področju lahko pričakujemo v prihodnjih letih zaradi dolgoročne narave investicij.

b) kazalci stanja objektov (pregledi stanja)

Splošna raven stanja objektov na državnih cestah se je v zadnjih letih nekoliko poslabšala. Delež objektov v slabem stanju se je leta 2002 povečal z 18 % na 27 %. Tu DRSC ni uspešna, saj ne sledi dolgoročnemu cilju ohranjanja cestnega omrežja.

c) kazalci uporabe cest (povprečni dnevni letni promet, struktura, vozniki)

Promet na državnih cestah je čez vsa leta naraščal. V letu 2007 je bilo na državnih cestah v RS prevoženo 12.120,8 milijonov km, kar je za 5,2 % več kot v letu 2006. Na cestah, ki jih upravlja DRSC, je stopnja rasti nekoliko manjša, saj se z gradnjo avtocest promet preusmerja na avtoceste. Koliko je k tej rasti prometa pripomogla DRSC z investicijskimi vlaganji je težko oceniti, saj na spremembe prometa vplivajo tudi drugi dejavniki. Število registriranih motornih vozil v RS pomembno vpliva na promet. Stopnja motorizacije v RS se stalno povečuje, tako da so ceste vedno bolj obremenjene. Medtem, ko je bilo leta 1999 registriranih manj kot milijon vozil, je leta 2007 številka narasla na 1.255.661 (Promet 2007, str. 22).

d) kazalci prometne varnosti (kazalci stanja prometne varnosti)

Stanje prometne varnosti se je v zadnjih desetih letih izboljšalo. Medtem ko je v letu 1994 v prometnih nesrečah umrlo 505 ljudi, se je v letu 2007 smrtno ponesrečilo 293 ljudi (Promet 2007, str. 23). Manjše število mrtvih je mogoče pripisati številnim dejavnikom (vedenje voznikov, kazni, izboljšana motorna vozila), zaradi tega je težko ugotoviti koliko je DRSC pripomogla k večji prometni varnosti. Kljub temu je izboljšana prometna infrastruktura pripomogla, da se je v zadnjih letih rast prevoženih km konstantno povečevala, medtem ko je število žrtev upadalo. DRSC je bila pri zastavljenem cilju izboljšati prometno varnost tako dokaj uspešna.

3.5.2 Ocena uspešnosti pri kratkoročnih ciljih Investicijskega podprograma

Za doseganje ciljev dolgoročne razvojne politike mora DRSC uresničevati tudi letne oziroma kratkoročne cilje. V nadaljevanju se bom osredotočil tako na finančno kot na fizično realizacijo obravnavanega podprograma.

Spodnja tabela prikazuje finančno realizacijo DRSC glede na sprejeti proračun investicijskega podprograma skozi petletno obdobje. V letu 2003 je bilo realiziranih 97,4 % sredstev glede na sprejeti finančni načrt, kar predstavlja najvišjo realizacijo v opazovanem obdobju. V petih letih je bila realizacija vsako leto več kot 90 % odstopna, le v letu 2006 je bilo realiziranih manj kot 90 % sredstev. Takrat je bilo realiziranih 84,3 % sredstev in obenem je bilo izvedenih največ prerazporeditev na investicijskem podprogramu. Kljub temu, da finančni cilji niso bili v nobenem letu popolnoma doseženi, je bila DRSC uspešna pri doseganju finančnih ciljev skozi zadnjih pet let. V povprečju je bilo namreč realizirano preko 90 % finančnih sredstev.

Tabela 5: Finančna realizacija sprejetega proračuna investicijskega podprograma v obdobju 2003-2007 (v mio €)

<i>Leto</i>	<i>Sprejeti proračun</i>	<i>Realizacija</i>	<i>Realizacija/ sprejeti proračun</i>
2003	62,5	60,8	97,4 %
2004	70,4	65,7	93,4 %
2005	69,2	66,4	96,0 %
2006	99,7	84	84,3 %
2007	148,6	142,2	95,7 %

Vir: Ministrstvo za promet, 2003-2007.

Tabela 6: Fizična realizacija investicijskega podprograma v letu 2007

<i>Vrsta dela</i>	<i>Planirani obseg del</i>	<i>Opravljene obseg del</i>	<i>Realizacija</i>
Sanacije brežin	3,2 km	3,93 km	123 %
Sanacije plazov	2,9 km	2,84 km	98 %
Ureditev cest skozi naselje	91 km	31,77 km	35 %
Modernizacije	52 km	47,62 km	92 %
Rekonstrukcije cest	37 km	21,33 km	58 %

Opomba: Pri izračunu realizacije sem upošteval vsa dela, ki so se začela in izvajala v letu 2007, ne glede v katerem letu bodo končana.

Vir: Zaključni račun 2007, Ministrstvo za finance.

Prikaz fizične realizacije investicijskega podprograma v letu 2007, glede na posamezno vrsto del, prikazuje tabela 6. DRSC je bila pri izvajanju investicijskih del srednje učinkovita. Pri prostorsko omejenih in točno določljivih projektih, kot so gradnje obvoznice, modernizacije, sanacije brežin in plazov, so dela potekala dokaj skladno s cilji, njihova realizacija je bila več kot 90 odstotna. Pri delih, ki so potekala v okviru sanacije brežin, so bili cilji realizirani 123 %. Pri investicijskih delih, ki predstavljajo večji prostorski poseg in pri katerih lahko nastajajo zastoji in težave pri zagotavljanju lokacijske in projektne dokumentacije, izvedeni obseg del ni bil v skladu z načrtovanim. Najmanj izvedenih del je bilo pri Ureditvi cest skozi naselja, kjer je bilo realizirano samo 35 % planiranega obsega del.

3.5.3 Razlogi za odstopanje doseženega od planiranega

DRSC je izvajala investicijska dela bolj ali manj učinkovito, odvisno od zahtevnosti in drugih dejavnikov, ki vplivajo na izvedbo teh del (Zaključni račun, 2007, str. 113-114):

- zaradi nepravočasno sprejetih prostorskih aktov oziroma objektivnih težav pri izdelavi projektne dokumentacije,
- ker je zaradi spremembe geoloških razmer, predvidenih v projektu prišlo do dopolnitve projekta in s tem podaljšanja roka izvedbe,
- pri izvedbi programa preplastitve cest je bil del preplastitev, ki se nanaša na sanacijo pozimi poškodovanih vozišč, izveden v okviru programa rednega vzdrževanja, za kar so bila v proračunu tudi zagotovljena dodatna sredstva,
- ker je bil javni razpis ponovljen zaradi previsoke ponudbe, neuspešen zaradi pritožbe na izbor izvajalca in zaradi tega podaljšan rok za izvedbo, dela niso bila izvedena v planiranem obsegu,
- ker je na nekaterih projektih prišlo iz različnih vzrokov do zapletov pri sofinanciranju projekta oziroma ni bil sofinancerski sporazum pravočasno podpisan,
- zaradi dolgotrajnih postopkov vodenja razlastitve, nemogočih odkupov zaradi nerešenih stanj zemljiško knjižnih zemljišč.

V zgoraj navedenih poglavjih sem opisal investicijske projekte na splošno, kateri so zakonski okviri za uvrstitev le teh v NRP in podrobno razčlenil proračunske vire financiranja. V nadaljevanju bom na primeru investicijskega projekta Rekonstrukcija križišča na regionalni cesti Loška Gora-Zreče predstavil oceno upravičenosti le tega. Pri oceni mi bodo v pomoč podatki iz Investicijskega programa izdelanega novembra 2007 in Poročila o spremljanju investicije.

4 OCENA UPRAVIČENOSTI INVESTICIJSKEGA PROJEKTA »REKONSTRUKCIJA KRIŽIŠČA NA REGIONALNI CESTI LOŠKA GORA-ZREČE«

4.1 Predstavitev investicijskega projekta

Obravnavana regionalna cesta Loška Gora-Zreče je pomembna tako za regionalni kot za lokalni promet, saj povezuje turistično naselje Rogla s termalnim kompleksom v Zrečah in omogoča povezavo krajev Rogla, Pesek, Zeče in Zreče s štajersko avtocesto. Namen investicije je rekonstrukcija križišča na tej cesti na odseku Pesek–Rogla–Zeče.

Omenjeno križišče je trikrako in predstavlja križanje regionalne ceste, lokalne ceste in lokalnega priključka. Križišče je bilo pred rekonstrukcijo neurejeno in nevarno, saj ni imelo kanalizacije, ni imelo urejenih površin za pešce in kolesarje ter ni bilo javne razsvetljave. Meritve stanja voziščne konstrukcije (*angl. Falling Weight Deflectometer, s kratico FWD*), na osnovi katerih se izračuna preostala doba trajanja voziščne konstrukcije, so pokazale, da je bila konstrukcija na obravnavanem križišču slabo nosilna. Zaradi zagotovitve varnosti in ustreznih vozno tehničnih pogojev vsem udeležencem v prometu, je bilo treba izvesti rekonstrukcijo križišča. Cilji investicije so (Interno gradivo DRSC, 2007):

- zagotovitev oziroma povečanje prometne varnosti za vse udeležence,
- bolj tekoče odvijanje prometa v križišču,
- izboljšava tehničnih elementov,
- daljša življenjska doba cestišča,
- zmanjšanje stroškov uporabnikov,
- zmanjšanje hrupa in emisije izpušnih plinov.

Cilje investicijskega projekta so dosegali z naslednjimi gradbenimi deli (interno gradivo DRSC, 2007):

- izgradnja krožnega križišča,
- ureditev vozišča s primerno širino voznih pasov in izgradnjo površin za pešce in kolesarje,
- ureditev odvodnjavanja,
- sanacija mostu čez Dravinjo,
- zamenjava poškodovane in dotrajane opreme, izvedba nove javne razsvetljave.

Investicijski program za omenjeno investicijo je bil izdelan skladno z UEM in Metodologijo za izdelavo investicijskih programov za ceste ter utemeljuje smotrnost in upravičenost investicije. Investicijska dela so potekala med oktobrom leta 2007 in junijem leta 2008. Analizirano obdobje projekta je 20 let po predaji investicije v uporabo (2008–2029). Investicija se je financirala iz proračuna Republike Slovenije in proračuna občine Gornji Grad (interno gradivo DRSC, 2007).

4.2 Prometna analiza

4.2.1 Prometna obremenitev križišča v letu 2004

Merjenje prometne obremenitve križišča na regionalni cesti Loška Gora - Zreče se je opravilo z enkratnim štetjem prometa leta 2004. Obravnavano križišče je trikrako, sestavljeno je iz treh smeri (smer Rogla, smer Kovaška cesta in smer Zreče). S pomočjo štetja je bil izračunan povprečni letni dnevni promet (PLDP) po vrstah vozil za proučevane smeri križišča za leto 2004. Spodnja tabela nam prikazuje, da je bilo največ prometa v smeri proti Rogli. Od tega je bilo največ prometa opravljeno z osebnimi domačimi vozili, nekaj manj kot 10% prometa odpade na tovorna vozila, okoli 2% PLDP predstavlja promet avtobusov.

Tabela 7: Povprečni letni dnevni promet po vrstah vozil na smereh obravnavanega križišča v letu 2004

<i>SMER</i>	<i>Osebna domača vozila</i>	<i>Osebna tuja vozila</i>	<i>Avtobusi</i>	<i>Tovorna vozila</i>	<i>Skupaj</i>
Kovaška cesta	1.758	54	27	156	1.995
na Roglo	2.757	88	46	244	3.135
Zreče	1.565	50	24	138	1.777

Vir: Interno gradivo DRSC, 2007.

4.2.2 Predvidena prometna obremenitev križišča v letu 2024

Povprečna letna stopnja rasti se izračuna na podlagi trendov rasti na števnih mestih regionalne ceste Loška Gora-Zreče. Ob upoštevanju povprečne letne stopnje rasti lahko dobimo pričakovano prometno obremenitev na proučevanem križišču čez 20 let (v letu 2024).

Tabela 8: Pričakovan povprečni letni dnevni promet po vrstah vozil na smereh obravnavanega križišča v letu 2024

<i>SMER</i>	<i>Osebna domača vozila</i>		<i>Osebna tuja vozila</i>		<i>Avtobusi</i>		<i>Tovorna vozila</i>	
	<i>r</i>	PLDP	<i>R</i>	PLDP	<i>r</i>	PLDP	<i>r</i>	PLDP
Kovaška cesta	3,0 %	3.175	3,0 %	98	2,0 %	40	2,5 %	256
na Roglo	3,0 %	4.979	3,0 %	159	2,0 %	68	2,5 %	400
Zreče	3,0 %	2.826	3,0 %	90	2,0 %	36	2,5 %	226

Opomba: *r* je povprečna letna stopnja rasti

Vir: Interno gradivo DRSC, 2007.

Projekcije kažejo, da se bo promet leta 2024, glede na preučevano leto 2004, v vseh smereh povečal skoraj za enkrat. V dvajsetih letih se pričakuje najvišja rast v prometu osebnih avtomobilov. Prometno najbolj obremenjeno smer na Roglo, naj bi v letu 2024 prevozilo v povprečju 5606 vozil na dan. Glede na pričakovano prometno obremenitev v prihodnosti, slabo stanje vozišča in z vidika pešcev in kolesarjev nevarno cesto, so bila investicijska dela upravičena.

4.3 Vpliv investicije na okolje

Rekonstrukcija križišča ugodno vpliva na okolje, saj je izboljšala varnost in kvaliteto prometa. Promet na krožnem križišču se, zaradi izboljšanja ravnosti voziščne ploskve in izboljšanja tehničnih elementov, odvija bolj tekoče, kar vpliva na zmanjšanje emisij izpušnih plinov in prašnih delcev. Z boljšo pretočnostjo prometa se je zmanjšala tudi raven hrupa. Z ureditvijo meteorne kanalizacije ob križišču, so odpravili problem odvoda meteornih vod. Sama investicijska dela niso imela večjih negativnih vplivov na okolje, saj stanovanjska in gospodarska poslopja, ki so od križišča oddaljena 50 metrov, z rekonstrukcijo niso bila prizadeta.

4.4 Investicijski stroški in financiranje investicijske naložbe

Celotno strukturo investicije predstavljajo stroški ureditve križišča, stroški izgradnje hodnika za pešce, stroški drugih del (novogradnja komunalne infrastrukture, prestavitve, sanacija mostu), nepredvidena dela in ostali stroški. Vrednost posameznih stroškov rekonstrukcije križišča v **stalnih cenah**¹⁷ prikazuje spodnja tabela.

Tabela 9: Investicijska vrednost projekta v stalnih cenah (avgust 2007) v EUR

STROŠKI	Stalne cene	Delež v %
Ureditev križišča	226.705	33,2 %
Izgradnja hodnika za pešce	77.157	11,3 %
Druga dela	181.442	26,6 %
Nepredvidena dela	48.530	7,1 %
Ostali stroški	148.127	21,8 %
Skupaj	681.962	100,0 %

Vir: interno gradivo DRSC, 2007.

Vrednost investicije po stalnih cenah znaša 681.962 EUR. Ob upoštevanju inflacije, znaša vrednost investicije po **tekočih cenah** 690.571 EUR, kar je za 1,3 % oziroma 8.609 EUR v primerjavi s stalnimi cenami avgust 2007.

¹⁷ Vrednost investicije po stalnih cenah je preračunana na nivo cen avgust 2007.

Investicija se financira iz proračuna RS in proračuna občine Zreče. Osnova za določitev soinvestitorskih deležev in predvideni obseg del, je bil sofinancerski sporazum med Ministrstvom za promet in zveze in občino Zreče. Glede na soinvestitorske deleže in ocenjene investicijske stroške je 78,49 % investicije, financiranih iz proračuna Republike Slovenije, 21,51 % investicijskih sredstev pa zagotavlja občina Zreče.

V spodnji tabeli je prikazana finančna konstrukcija rekonstrukcije križišča po letih v stalnih in tekočih cenah, kjer lahko zasledimo dve značilnosti investicijskega projekta, ki sta prvi pogoj za uvrščanje projekta v NRP. Prva značilnost je večletnost izvedbe del. V letu 2006 so se izvajala razna predдела kot so pridobitev dokumentacije in dovoljenj, ureditev lastništva zemljišč in izbor izvajalca del. V letih 2007 in 2008 je bila opravljena izvedba projekta in nadzor nad izvedbo. Druga pomembna lastnost NRP projekta, so določeni viri financiranja. DRSC je v letu 2007 zagotovila 83.126 EUR, občina 83.804 EUR, naslednje leto je bilo iz naslova DRSC in občine zagotovljenih še 401.498 EUR oziroma 64.756 EUR. V nadaljevanju bom navedel neposredne in posredne koristi projekta in ugotovil, ali je projekt upravičen do črpanja proračunskih sredstev.

Tabela 10: Finančna konstrukcija rekonstrukcije križišča po letih (stalne in tekoče cene)

Leto	Stalne cene (v EUR)			Tekoče cene (v EUR)		
	Proračun RS	Občina Zreče	Skupaj	Proračun RS	Občina Zreče	Skupaj
2006	57.386	0	57.386	57.386	0	57.386
2007	82.783	83.459	166.242	83.126	83.804	166.930
2008	395.085	63.249	458.334	401.498	64.756	466.255
Skupaj	535.253	58.511	681.962	542.010	148.561	690.571

Vir: Interno gradivo DRSC, 2007.

4.5 Družbeno ekonomska upravičenost investicije

Izračun upravičenosti investicije prikazuje tako neposredne koristi, ki jih dobimo z analizo stroškov uporabnikov cest, uporabo kazalnikov donosnosti (neto sedanja vrednost in interna stopnja donosnosti) in analizo občutljivosti, kot posredne koristi projekta.

4.5.1 Neposredne koristi investicije

Izračun družbeno-ekonomske upravičenosti investicije, v katerem so zajeti neposredni ekonomski učinki investicije, je izdelan na analizi stroškov uporabnikov cest, s pomočjo programskega paketa OPCOST (raven cen junij 2007). Izhodišče za kasnejšo določitev kazalcev donosnosti, je analiza stroškov uporabnikov cest.

4.5.1.1 Analiza stroškov uporabnikov cest

Za deset različnih vozil se na podlagi cen, ki so veljale junija 2007, izračuna štiri vrste stroškov. Določijo se stroški porabe, dodatni stroški (vzdrževanje in popravila obravnavanih vozil), režijski stroški obravnavanih vozil in časovni stroški. Osnova za izračun stroškov porabe je poraba goriva v enem letu za vozila, ki vozijo na obravnavanem odseku ceste. Časovne stroške ovrednotimo tako, da pomnožimo izgubljene ure¹⁸ s povprečno urno delovno postavko v gospodarstvu Republike Slovenije. Koristi investicije so vidne s primerjavo stroškov uporabnikov na obstoječem križišču in stroškov uporabnikov na rekonstruiranem križišču (po investiciji). V spodnji tabeli so prikazani stroški osebnega vozila, avtobusa in tovornega vozila. Z rekonstrukcijo križišča so se skupni stroški uporabnikov v povprečju znižali za 21,7 %, največ koristi so imela tovorna vozila. Skupni stroški vključujejo stroške porabe, dodatne stroške, režijske in časovne stroške.

Tabela 11: Skupni stroški na enoto (vozilo/km) po vrsti vozil v EUR v letu 2009

Skupni stroški	Osebno vozilo	Avtobus	Tovorno vozilo
Brez investicije	0,64	4,34	1,17
Z investicijo	0,55	3,43	0,86
Prihranek v %	-13,5 %	-21,0 %	-26,6 %

Opomba: V tabeli so podatki za tisto osebno in tovorno vozilo, ki sta imela največji oz. najmanjši prihranek stroškov.

Vir: interno gradivo DRSC, 2007.

4.5.1.2 Neto sedanja vrednost

Neto sedanja vrednost je ekonomski kazalec, ki pove ali je sedanja vrednost pričakovanih pritokov večja od sedanje vrednosti denarnih odtokov investicije. Z neto sedanjo vrednostjo ocenjujemo uspešnost naložbe v sedanosti. Sprememba neto denarnega toka je posledica tako povečanih prilivov kot zmanjšanih odlivov (Burkeljca, 2003, str. 20).

Izračun neto sedanje vrednosti upošteva izračunane koristi v 20-letnem opazovanem obdobju, diskontirane na zadnje leto investiranja ceste ter vrednost investicije eksontirane na začetek prvega leta uporabe rekonstruirane ceste. V tabeli 10 je prikazan izračun neto sedanje vrednosti ob upoštevanju diskontni stopnji¹⁹ 7 %. Neto sedanja vrednost izgradnje ureditve obravnavanega odseka, znaša 76.293,68 EUR. Vrednost NSV je z ekonomskega vidika upravičena.

¹⁸ Osnova za izračun stroškov so izgubljene ure v enem letu za potnike, ki se vozijo na obravnavanem odseku ceste.

¹⁹ Pri izračunu neto sedanje vrednosti in interne stopnje donosnosti je najbolj primerna 7 % diskontna stopnja.

4.5.1.3. Interna stopnja donosnosti

Interna stopnja donosnosti je tista diskontna stopnja, ki izenači sedanjo vrednost pričakovanih prihodnjih koristi projekta s sedanjo vrednostjo pričakovanih stroškov investicije. To je tista diskontna stopnja, pri kateri je neto sedanja vrednost naložbe enaka nič. Za izračun interne stopnje donosnosti so uporabljeni enaki podatki kot za izračun neto sedanje vrednosti. Interna stopnja donosa rekonstrukcije križišča na regionalni cesti Loška Gora – Zreče je 7,37 %. Vrednost je prav tako v skladu z ekonomskimi cilji, ki zahtevajo najmanj 7,00 % Interne stopnje donosnosti. Ekonomska upravičenost je tik nad mejo, vendar investicijski projekt upravičujejo predvsem prometno varnostni razlogi.

Tabela 12: Izračun neto sedanje vrednosti rekonstrukcije križišča v EUR

<i>Leto</i>	<i>Stroški</i> ¹	<i>Koristi</i> ²	<i>Diskontni fakt.</i>	<i>produkt</i>
2008	2.259.142,31	0,00	1,000000	-2.259.142,31
2009	0,00	154.505,59	0,934579	144.397,75
2010	0,00	161.230,87	0,873439	140.825,29
2011	0,00	168.299,57	0,816298	137.382,58
2012	0,00	175.731,30	0,762895	134.064,57
2013	0,00	183.546,89	0,712986	130.866,40
2014	0,00	191.768,43	0,666342	127.783,40
2015	0,00	200.419,38	0,622750	124.811,12
2016	0,00	209.524,61	0,582009	121.945,23
2017	0,00	219.110,55	0,543934	119.181,62
2018	0,00	229.203,96	0,508349	116.515,67
2019	0,00	239.837,05	0,475093	113.944,85
2020	0,00	251.040,26	0,444012	111.464,88
2021	0,00	262.850,29	0,414964	109.073,53
2022	0,00	275.296,69	0,387817	106.764,80
2023	0,00	288.420,31	0,362446	104.536,79
2024	0,00	302.261,37	0,338735	102.386,38
2025	0,00	316.862,58	0,316574	100.310,58
2026	0,00	332.269,34	0,295864	98.306,51
2027	0,00	348.529,87	0,276508	96.371,41
2028	0,00	365.695,41	0,258419	94.502,64
SKUPAJ	2.259.142,31	4.876.404,32		76.293,69

Legenda:

¹ Vrednost investicije eskontirana na prvo leto.

² Koristi se izračuna kot razlika med stroški uporabnikov brez investicije in stroški uporabnikov z investicijo. Primer: V letu 2009 bi stroški brez rekonstrukcije križišča znašali 887.397,08 EUR, dejanski stroški krožnega križišča bodo znašali 732.891,49 EUR. Razlika (154.505,59 EUR) so koristi investicijskega projekta v letu 2009.

Vir: Interno gradivo DRSC, 2007.

4.5.1.4 Analiza občutljivosti

Stroški in koristi projekta v naslednjih letih temeljijo na predvidevanju in obstaja verjetnost, da bodo vrednosti zaradi različnih dejavnikov odstopale od planiranih. Analiza občutljivosti je izdelana z vidika sprememb višine investicijskih stroškov, ki jih krije DRSC in koristi neposrednih uporabnikov ceste na višino neto sedanje vrednosti in na višino interne stopnje donosa. Morebitna povišanja teh stroškov so v analizi ocenjena s faktorji spremembe stroškov in koristi za +/- 10 %, +/- 20 % in +/- 30 %.

Tabela 13: Rezultati analize občutljivosti pri neto sedanjih vrednosti (v EUR)

Faktor stroškov		Faktor koristi		
		0,9	1	1,1
0,9		-157.250	528.122	761.666.
1		-609.078	76.294	543.381
1,1		-834.993	n.p.	n.p.

Vir: Interno gradivo DRSC, 2007.

Tabela 14: Rezultati analize občutljivosti pri interni stopnji donosnosti (v %)

Faktor stroškov		Faktor koristi		
		0,9	1	1,1
0,9		6,2	10,0	11,2
1		4,4	7,4	9,5
1,1		3,6	n.p.	n.p.

Vir: Interno gradivo DRSC, 2007.

Celoten projekt je tik nad mejo upravičenosti. Minimalna sprememba (dvig stroškov) bi pomenila, da projekt ne bi bil več direktno upravičen. Vrednosti neto sedanje vrednosti in interne stopnje donosnosti bi bili v primeru dviga stroškov in v primeru manjše koristi ob nespremenjenih stroških z ekonomskega vidika iracionalni.

V izračunu neposrednih koristi investicije so zajete le merljive oz. finančno ovrednotene koristi. Analiza neposrednih koristi izpusti pomembne učinke, ki jih ima investicija na družbo, to so posredne koristi.

4.5.2 Posredne koristi investicije

Krožno križišče je bistveno izboljšalo situacijo v obravnavanem križišču. Z rekonstrukcijo so se hitrosti na območju križišča zmanjšale, s čimer se bo v prihodnosti zmanjšalo število prometnih nesreč. Prav tako se je povečala pretočnost križišča, voznikom na stranski smeri je omogočeno lažje vključevanje na glavno prometno smer. Investicijski projekt je z izgradnjo pločnikov in kolesarske steze izboljšal varnost kolesarjev in pešcev. Pozitiven učinek se kaže tudi v zmanjšanju obremenitve okolja. Novo krožno križišče posredno omogoča turistični in gospodarski razvoj območja, saj ima cesta značaj glavne dovozne ceste do smučarsko turističnega centra Rogla. S posrednimi koristmi so dejanske koristi večje, kot jih izkazuje izračun neposrednih koristi.

SKLEP

Učinkovito cestno omrežje je osnova za gospodarski razvoj regije oziroma države. V primerno cestno infrastrukturo je treba veliko investirati, kar terja ogromna proračunska sredstva. Država je v preteklem obdobju zaradi prioritetnega avtocestnega programa namenila premalo sredstev za investicije v državne ceste. Posledica je bil velik odstotek državnih cest v slabem stanju in ekonomsko nazadovanje nekaterih krajev oziroma regij.

S proračunskimi sredstvi, ki jih država nameni za investicije v cestno omrežje, mora DRSC ravnati preudarno. To pomeni, da mora z opravljanjem nalog doseči zastavljene cilje in biti uspešna pri opravljanju svojega poslanstva.

Pri doseganju dolgoročnih ciljev investicijskega podprograma, je bila DRSC v letu 2007 dokaj uspešna. Trije kazalci, s katerimi se meri kako uspešna je bila DRSC pri opravljanju poslanstva, so se v letu 2007 izboljšali glede na predhodna leta, le objekti so v zadnjem času v slabšem stanju. Prvi pogoj za uspešno opravljanje poslanstva je uresničevanje letnih ciljev. DRSC je bila v letu 2007 pri izvajanju izvedbenih del srednje učinkovita. Nekatera dela je opravljala v skladu z načrtovanimi, medtem ko dela, kjer je potrebno zagotoviti lokacijsko in projektno dokumentacijo, niso bila realizirana po pričakovanjih.

DRSC, kot naročnik investicijskih del, financira investicijske projekte. V procesu investicijskega odločanja mora izbrati tisto investicijo, ki bo imela pozitiven vpliv na družbeno blaginjo. V ta namen sem v zadnjem poglavju vključil oceno upravičenosti investicijskega projekta Rekonstrukcije križišča na regionalni cesti Loška Gora - Zreče. Projekt je s stališča računa neposrednih koristi sicer tik nad mejo upravičenosti (interna stopnja donosnosti znaša 7,37 %, medtem ko stroški kapitala znašajo 7 %), vendar posredne koristi projekta opravičujejo porabo proračunskih sredstev.

LITERATURA IN VIRI

1. Burkeljca M. (2003): *Pojmovnik proračuna za Načrt razvojnih programov*. Priročnik za udeležence seminarja. Ljubljana: Odin.
2. Cabanis-Brewin J., Dinsmore P. (2006): *Handbook of project management*. (second edition). b.k.: The American management association.
3. Cvikl M., Zemljič P. (2000): *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Ljubljana: Bonex založba.
4. Černigoj P. (2008): *Zakaj investitor v javnem sektorju potrebuje investicijski program za investicije v javnem sektorju? Dnevi javnih naročil*. Portorož: Agencija za management.
5. Čok M. et al. (2007): *Javne finance v Sloveniji*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
6. DRSC. [URL:<http://www.dc.gov.si/>]
7. Hoehne J. (1996): *Projektmanagement-Fachmann*.
8. Klun M. (2001): Sprejemanje državnega proračuna in priprava finančnih načrtov neposrednega proračunskega uporabnika. *Zbornik znanstvenih razprav*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
9. *Impact of transport infrastructure investment on regional development* (2002). OECD.
10. *Interna gradiva DRSC*. 2000, 2001, 2004, 2007.
11. *Investicijski programi za izgradnjo avtocest in državnih cest* (2003). Ljubljana: Ministrstvo za promet.
12. Ministrstvo za finance. *Proračunski priročnik 2008-2009, Zaključni računi* (2004-2007).
13. Ministrstvo za finance. Najdeno 3. novembra 2008 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/slov/proracun/sprejeti_proracun.htm
14. Ministrstvo za promet. Najdeno 3. novembra 2008 na spletnem naslovu http://www.mzp.gov.si/si/delovna_podrocja/promet/zakonodaja_pro/
15. *Nacionalni program varnosti cestnega prometa v RS* (Uradni list RS, št. 63/2002).
16. *Navodila za pripravo investicijske dokumentacije* (1999). Ljubljana: DRSC.
17. *Organizacijski predpis DRSC* (2007). (Izdaja: 9). Ljubljana: DRSC.
18. *Poslovník kakovosti Direkcije RS za ceste* (2008). Ljubljana: DRSC
19. *Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava*.
20. *Promet 2007: Podatki o štetju prometa na državnih cestah v republiki Sloveniji* (2008). Ljubljana: DRSC.
21. Rozman R. (2006): *Projektni management*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
22. Stanovnik T. (2008): *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
23. *Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja*. Uradni list RS (Št. 82/1998, 86/1998, 43/1999, 79/1999, 39/2000 in 102/2000).
24. *Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ*. (2006). Uradni list RS (Št. 60/2006).
25. *Zakon o javnih cestah*. (1997). Uradni list RS (Št. 29/97).

26. Zakon o javnih financah. (1999). *Uradni list RS* (Št. 79/1999).
27. Zaletel B. (2002): *Priprava investicijske dokumentacije za investicije, ki se financirajo iz proračuna*. Priročnik za udeležence seminarja. Ljubljana: Odin
28. Zaletel B. (2003): *Osnove priprave Načrta razvojnih programov*. Priročnik za udeležence seminarja. Ljubljana: Odin.
29. Zupančič S. (1996) *Ekonomika transporta*. (Ponatis 1). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.