

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

**DIPLOMSKO DELO
PRILIVI LASTNIKOV MOTORNIH VOZIL IN IZDATKI ZA CESTE V
SLOVENSKEM PRORAČUNU**

Ljubljana, junij 2006

Ivana Nedižavec

IZJAVA

Študentka **Ivana Nedižavec** izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom **dr. Sama Zupančiča** in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 7.6.2006

Podpis:

KAZALO

1. UVOD	1
2. CESTE V SLOVENIJI.....	2
2.1. POMEN PROMETNE INFRASTRUKTURE.....	2
2.2. KATEGORIZACIJA CEST V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	3
2.3. PROMETNE OBREMITVE	4
3. NACIONALNI PROGRAM IZGRADNJE AVTOCEST	6
3.1. NASTANEK PRVEGA NACIONALNEGA PROGRAMA ZA IZGRADNJO AVTOCEST V RS.....	6
3.2. FINANCIRANJE GRADNJE (1994 – 2004).....	7
3.3. NOVI PROGRAM IZGRADNJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI (RENPIA)	8
3.4. FINANCIRANJE RENPIA	9
4. GRADNJA IN VZDRŽEVANJE AVTOCEST	11
4.1. GRADITEV AVTOCEST	12
4.1.1. Viri sredstev.....	12
4.1.2. Poraba sredstev	13
4.2. UPRAVLJANJE IN VZDRŽEVANJE	14
4.2.1. Prilivi	15
4.2.2. Razporeditev prilivov.....	16
5. GRADNJA IN VZDRŽEVANJE OSTALIH CEST.....	17
5.1. DRŽAVNE CESTE	17
5.1.1. Vzdrževanje in upravljanje cest	18
5.1.2. Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest.....	20
5.2. GRADNJA IN VZDRŽEVANJE OBČINSKIH CEST.....	24
6. PRIHODKI V PRORAČUN.....	28
6.1. DAVEK NA DODANO VREDNOST (DDV).....	28
6.2. DAVEK NA MOTORNA VOZILA.....	29
6.3. LETNO POVRAČILO ZA UPORABO CEST (CESTNA TAKSA).....	31
6.4. TROŠARINE NA POGONSKO GORIVO	32
6.5. CESTNINA.....	35
7. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV	36
7.1. PRORAČUN REPUBLIKE SLOVENIJE.....	36
7.2. PRIHODKI	39
7.3. ODHODKI.....	39
7.4. BILANCA	40
8. SKLEP	42
LITERATURA.....	44
VIRI	44
SLOVAR TUJIH IZRAZOV IN KRATIC	

1. UVOD

Slovenija velja za eno najpomembnejših cestnih povezav med evropskimi državami in Balkanom saj leži na križišču V. in X. evropskega koridorja. Poleg tega pa je razvit prometni sistem v državi pomemben dejavnik, ki omogoča razvoj gospodarstva, mobilnost ljudi in povezavo med regijami.

Država Republika Slovenija zbira sredstva za gradnjo cest z več davki. To so davek na dodano vrednost od pogonskih goriv, trošarin od pogonskih goriv, davek na motorna vozila, letno povračilo za uporabo cest, cestnine.

Namen diplomskega dela je s pomočjo strokovne literature in drugih relevantnih virov ugotoviti, koliko sredstev se zbere v proračunu RS za gradnjo in vzdrževanje cest in koliko sredstev se dejansko porabi za ta namen.

Za bazno leto sem vzela leto 2004, ki je prelomno leto iz več razlogov. Kot prvo je Slovenija postala polnopravna članica EU, Dars d.d. pa se je iz javnega podjetja preoblikoval v gospodarsko družbo - delniško družbo in je sedaj zavezan za obračun davka na dodano vrednost, poleg tega pa mu je bilo pripojeno Javno podjetje za vzdrževanje avtocest.

Diplomsko delo je sestavljeno iz šestih vsebinsko povezanih poglavij. V prvem poglavju posvečam pozornost cestam in pomenu cest za gospodarski in družbeni razvoj. Za lažje razumevanje so pojasnjeni tudi nekateri pojmi v povezavi z ločevanjem cest.

V drugem poglavju sem se posvetila Nacionalnemu programu izgradnje avtocest v RS kot pomembnemu dejavniku pri gradnji avtocest. Slovenija gradi avtoceste od leta 1970, toda od leta 1994, ko je bil sprejet prvi Nacionalni program za izgradnjo cest v Republiki Sloveniji, je gradnja pospešena. Predvsem s cilji zagotoviti ustrezen cestni sistem, povezavo s področjem Evropske unije in pospešiti gospodarski razvoj. Od takrat je bilo predanih v promet okoli 300 kilometrov modernih avtocest, kar predstavlja približno polovico vseh načrtovanih. Februarja 2004 je bil sprejet novi NPIA, ki je na novo ovrednotil vrednost celotnega avtocestnega omrežja in sicer s prejšnjih 2,2 milijarde evrov, na 5,6 milijarde evrov. Ker so cestnine trenutno skoraj v celoti namenjene za odplačevanje dolgov in vzdrževanje obstoječih avtocest, bodo za financiranje programa izdane dolgoročne obveznice. Predstavljena je realizacija preteklega financiranja in tudi finančni načrti za dokončanje gradnje.

Tretje poglavje je namenjeno gradnji in vzdrževanju avtocest. Oktobra 1993 je bila ustanovljena Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji (Dars d.d.). Njegova glavna naloga je da pripravlja, organizira in vodi gradnjo in vzdrževanje avtocestnega omrežja in upravljanje avtocest. V prvem delu poglavja so predstavljeni viri sredstev, ki jih ima Dars za gradnjo in kako je ta sredstva porabil. V drugem delu poglavja pa je prikazana dejavnost upravljanja in vzdrževanja.

V četrtem poglavju je prikazana gradnja in vzdrževanje ostalih cest v državi. Direkcija RS za ceste vzdržuje ostale državne ceste, za kar ima omejena sredstva iz proračuna. Za občinske ceste pa so odgovorne občine same. V tem delu poglavja je predstavljen program za ceste Mestne občine Ljubljana.

Peto poglavje pa predstavlja prihodke za ceste v proračun Republike Slovenije. Opisani so posamezni prihodki in vrednosti v referenčnem letu 2004.

V šestem poglavju sem najprej na kratko predstavila proračun, njegovo sestavo in potek sprejema. Skupaj sem zbrala vse podatke za prihodke in odhodke za ceste, kot sem jih predstavila v prejšnjem poglavju. Nato sem primerjala prihodke in odhodke povezane s cestami. Saldo sem računala na dva načina. V prvem postopku s sredstvi samo iz proračuna in v drugem postopku z vsemi sredstvi, ki so bila pridobljena in porabljena za gradnjo in vzdrževanje cest.

2. CESTE V SLOVENIJI

2.1. Pomen prometne infrastrukture

Primerna prometna infrastruktura je življenjskega pomena za nacionalno gospodarstvo. Predstavlja namreč 'žile' gospodarskega in družbenega organizma in mu pomaga, da se vključi v širše družbeno in gospodarsko področje. Zato jo lahko štejemo za eden izmed glavnih dejavnikov regionalnega razvoja. Z dobro prometno infrastrukturo se lahko začne družbeno-gospodarski razvoj, čeprav se tukaj lahko pojavi dilema 'kura-jajce'. Za Slovenijo, majhno toda geografsko zelo raznoliko državo, je razvoj ustrezne infrastrukture še bolj pomemben, kajti nekatere regije in področja bi bile, brez dobrih prometnih povezav, popolnoma izolirana. Prav tako je razvoj prometne infrastrukture pomemben za enakomeren regionalni razvoj in decentralizacijo, še posebej za Slovenijo, kjer je bilo v zadnjih letih večkrat slišati kritike glede centraliziranega razvoja in koncentracije gospodarskega bogastva in moči v Ljubljanski regiji.

Slovenija je pozicionirana na križišču V. in X. evropskega koridorja (V. - Lizbona-Benetke-Kijev in X. - Hamburg-Salzburg-Solun). Zaradi tega je pomembno področje za srednjo in vzhodno Evropo, še posebej po vključitvi Slovenije v Evropsko unijo maja 2004 in vzpostavitvijo šengenske meje.

Slika 1: Slovenija kot križišče V. in X. evropskega koridorja



Vir: Oplotnik, Križanič, 2004, stran 2.

2.2. Kategorizacija cest v Republiki Sloveniji

V osnovi Zakon o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/1997) deli javne ceste na državne in občinske ceste. Državne so v lasti države, občinske pa v lasti občin. Ceste pomenijo prometne površine splošnega pomena za promet, ki jih lahko vsak prosto in neovirano uporablja. Javne ceste so tudi opredeljene kot javno dobro in na njih ni mogoče pridobiti lastninske pravice. Glede na promet in povezovalne funkcije v prostoru se ceste kategorizirajo na:

- državne ceste:
 - o *avtoceste*, ki so namenjene daljinskemu prometu motornih vozil in so sestavni del avtocestnih povezav s sosednjimi državami, njihov sestavni del so tudi posebej zgrajeni priključki nanje;
 - o *hitre ceste*, ki so državne ceste rezervirane za promet motornih vozil in s svojimi prometno-tehničnimi elementi omogočajo odvijanje daljinskega prometa med najpomembnejšimi središči regionalnega pomena, navezujejo se na avtoceste v državi in na cestni sistem sosednjih držav;
 - o *glavne ceste* I. in II. reda, ki so namenjene prometnemu povezovanju med najpomembnejšimi središči regionalnega pomena, navezujejo se na ceste enake ali višje kategorije v državi ali na cestni sistem sosednjih držav;
 - o *regionalne ceste* I., II. in III. reda, ki so namenjene prometnemu povezovanju pomembnejših središč lokalnih skupnosti in navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije;
- občinske:
 - o *lokalne ceste* in
 - o *javne poti*.

Upravljalca državnih cest je Republika Slovenija in sicer, za glavne in regionalne ceste je pristojna Direkcija RS za ceste, za avtoceste in hitre ceste pa Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji. Zakon o javnih cestah tudi določa, da lahko domača in tuja pravna ali fizična oseba pridobi koncesijo za graditev javne ceste in objektov na njej. Pogodbo o koncesiji sklene vlada Republike Slovenije. Pogoji za dodelitev prej omenjene koncesije pa se določijo z zakonom. Minister pristojen za promet, predpiše vrsto vzdrževalnih del na javnih cestah ter nivo rednega vzdrževanja javnih cest. Način opravljanja rednega vzdrževanja in obnavljanja državnih cest določi Vlada Republike Slovenije, rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja občinskih cest pa občina.

Dars upravlja in organizira vzdrževanje skupaj 456,9 km državnih cest; 403,2 km med njimi so štiripasovne avtoceste (vključno s 3,45 km enocestnim predorom Karavanke), 53,7 km pa so štiripasovne hitre ceste. Temu je potrebno prišteti še več kot 130 km dvopasovnih priključkov nanje.

Ostale državne ceste v pristojnosti Direkcije Republike Slovenije za ceste (Cestno omrežje/državne ceste, 2005):

- hitre ceste v skupni dolžini 86 km in 8 km priključkov nanje;
- glavne ceste v skupni dolžini 997 km in 10 km priključkov nanje;
- regionalne ceste v skupni dolžini 4.791 km in 6 km priključkov nanje.

Tabela 1: Dolžine cest po kategorijah v nekaterih državah članicah EU in Slovenije

v 1000 km	B	D	E	F	I	NL	A	P	FIN	S	UK	SLO	Skupaj EU
Avtoceste	1,7	11,5	8,9	9,6	6,5	2,3	1,6	1,4	0,5	1,5	3,5	0,3	49,3
Glavne ceste	12,5	41,3	24,1	27,5	46	6,6	10,3	11,4	13,3	13,2	48,2	1,1	255,5
Regionalne ceste	1,3	86,8	139,6	358,5	113,9	57,5	23,1	59	28,6	83,4	113,1	4,8	1069,6
Ostale ceste	130,3	91,1	489,7	586	487,7	59,4	98	n.a.	36	112,8	207,3	22,1	2320,4

VIR: European road statistics 2002, 2005.

2.3. Prometne obremenitve

Podatki o prometnih obremenitvah posameznih cestnih odsekov služijo kot osnova za analizo prometnih gibanj in so nepogrešljivi v procesu načrtovanja ukrepov, ki jih je treba izvesti na cestnem omrežju. Štetja prometa se na slovenskem cestnem omrežju opravljajo že od leta 1954. Skladno z določili Zakona o javnih cestah je zbiranje podatkov o prometnih obremenitvah naloga, ki jo opravlja Direkcija RS za ceste. Rezultati so objavljeni v publikacijah Promet.

Podatki o prometnih obremenitvah avtocest so zbrani s štetji prometa na karakterističnih lokacijah, to je z avtomatskimi števci, ki štejejo promet v obe smeri in glede na vrste vozil.

Prometna obremenitev na posameznem odseku je praviloma prikazana z vrednostjo PLDP (povprečni letni dnevni promet), ki je izražena s številom vozil.

Ugotovitve najnovejše analize prometa na državnem cestnem omrežju v letu 2004 so naslednje (Promet, 2005):

- v Sloveniji je bilo registriranih 1.157.113 motornih vozil, kar je za 2,5 odstotka več kot leta 2003, prav tako se je za 2,5 odstotka povečalo število osebnih vozil, v letu 2004 jih je bilo registriranih 912.773;
- stopnja motorizacije v Sloveniji presega 2,2 prebivalca na osebno vozilo;
- največ prometa prevzemajo avtoceste, hitre ceste in glavne ceste, kjer se realizira preko 60 odstotkov prometa na manj kot 23 odstotkih dolžin celotnega državnega cestnega omrežja. Na avtocestah in hitrih cestah, ki zasedajo 7,3 odstotka dolžin celotnega državnega prometa, se je realiziralo več kot 34 odstotkov prometa, na glavnih cestah, ki zasedajo 15,4 odstotka dolžin celotnega državnega prometa, je bilo realiziranega preko 27 odstotkov prometa, na ostalih državnih cestah pa je bilo realiziranega čez 38 odstotkov prometa;
- v letu 2004 se je najbolj povečal promet tovornih vozil in sicer za 15 odstotkov, promet z osebnimi vozili pa za dobrih 5 odstotkov. Na državnem cestnem omrežju so vsa motorna vozila v letu 2004 skupaj prevozila 10.864,5 milijona voznih kilometrov, osebna vozila pa 9.333,9 milijona voznih kilometrov. Na avtocestah so vsa motorna vozila skupaj prevozila 2.905 milijonov voznih kilometrov, od tega z osebnimi vozili 2.373,1 milijona voznih kilometrov. Glede na leto 2003 se je promet na avtocestah povečal za skoraj 7 odstotkov;
- povprečni letni dnevni promet je na avtocestah znašal 24.170 vozil (v letu 2003 pa 22.616 vozil na dan). Na nekaterih avtocestnih odsekih pa povprečni letni dnevni promet presega 60.000 vozil na dan - povprečni letni dnevni promet na vpadnicah v Ljubljano presegajo 30.000 vozil na dan.

Glede na leto 2003 se je promet na slovenskih cestah v letu 2004 povečal (Promet, 2005):

- na cesti Ljubljana - mejni prehod Obrežje za 7,27 %;
- na cesti Karavanke - Ljubljana za 4,67 %;
- na cesti Šentilj - Ljubljana za 5,79 %;
- na cesti Ljubljana - Koper za 10,05 %.

Analiza avtocestnih prometnih smeri kaže, da je povprečni letni dnevni promet v letu 2004 znašal (Promet, 2005):

- na cestninski postaji Ljubljana - Zahod (Log) 38.774 vozil na dan,
- na cestninski postaji Torovo 18.708 vozil na dan;
- na cestninski postaji Dob 16.008 vozil na dan;
- na cestninski postaji Vransko 17.882 vozil na dan.

Promet osebnih vozil iz leta v leto narašča, vendar so med posameznimi vrstami cest opazne razlike. Tako promet hitreje narašča na primestnih področjih, kjer je vpliv dnevnih migracij

največji: ta vpliv se kaže tako na avtocestah, kot na ostalem državnem omrežju. Na hitrih cestah in avtocestah je bila v zadnjem letu rast prometa 7%: to gre deloma tudi na račun novih, bolj obremenjenih AC odsekov, ki so z vzporednih glavnih cest pritegnili več prometa. Rast je počasnejša le na tistih avtocestnih odsekih kjer je locirana cestninska postaja.

3. NACIONALNI PROGRAM IZGRADNJE AVTOCEST

3.1. Nastanek prvega Nacionalnega programa za izgradnjo avtocest v RS

Slovenija gradi avtoceste od leta 1970. Prvi avtocestni odsek Vrhnika - Postojna, je bil zgrajen in predan v promet 29.12.1972. V 24 letih (od 1970 do 1.1.1994) je bilo zgrajenih skupaj 198 km avtocest in hitrih cest.

Leta 1994 sprejet Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (v nadaljnjem besedilu NPIA). Cilji programa so bili naslednji:

- zagotoviti primeren in učinkovit cestni sistem;
- izboljšati varnost cest;
- zagotoviti povezavo z Evropo;
- pospešiti gospodarsko rast;
- maksimizirati gospodarske koristi,
- minimizirati onesnaževanje okolja,
- zagotoviti širše gospodarske, družbene in turistične koristi in
- hkrati vzdrževati obstoječo avtocestno infrastrukturo.

Začel se je uresničevati s ciljem povezati zahod z vzhodom in severni z južnim delom države (t.i. slovenski avtocestni križ).

Z omenjenim programom je bilo od leta 1994 do leta 2003 zgrajenih 259 km avtocest in drugih cest in predanih v promet. Ko bodo vse načrtovane avtoceste zgrajene, bo Slovenija imela približno 600 km avtocest in hitrih cest.

Tabela 2: Planirani in dokončani cestni odseki po NPIA

km	1972-1994	1994-2003	2004-2013
		prvi NPIA	novi NPIA
avtoceste	182	230	311
hitre ceste	16	29	23
SKUPAJ	198	259	334

Vir: ReNPIA, 2004.

NPIA vključuje tudi rekonstrukcijo in dokončanje tistih glavnih in regionalnih cest, ki bodo v času gradnje avtocest, prevzemale vlogo povezave večjih urbanih središč z avtocestnim omrežjem in omogočile večjo prevoznost v okviru evropskih transportnih koridorjev.

Sever – jug Ta avtocestni odsek povezuje Karavanški predor (slovensko-avstrijska meja) in Obrežje (slovensko-hrvaška meja). Avtocestni odseki so del X. evropskega koridorja, ki je zelo pomembna povezava med severno/srednjo in južno Evropo.

Vzhod – zahod Ta avtocestni odsek pa povezuje slovensko obalo z Lendavo (slovensko-madžarska meja). Ima dodatne odseke v smeri Sežane (italijanska meja), Nove Gorice (italijanska meja) in Šentilja (avstrijska meja). Večina avtocestnih odsekov v smeri vzhod – zahod se navezuje na V. evropski koridor (Lizbona – Kijev), ki je eden izmed najpomembnejših povezav med vzhodno in zahodno Evropo. Pomembno pa je tudi dejstvo, da bosta pristanišči Koper in Trst povezani z notranjostjo države (vključno z dvema največjima mestoma Ljubljano in Mariborom) in širše z vso srednjo Evropo.

3.2. Financiranje gradnje (1994 – 2004)

Sprva je bila ocenjeno, da NPIA ne bo stal več kot 2,2 milijard evrov za 440 km in da bo več kot 50% sredstev prispevala država, ostalo bi bili zunanji viri. In sicer:

- *bencinski tolar*: na osnovi zakonskih določil definiran delež od litra prodanega pogonskega goriva, ocenjen na osnovi prodanih količin in prodane strukture goriv,
- *cestnina*, ki je bila ocenjena na podlagi predvidene višine, ocene razmerij med cestninskimi razredi, tedanje in pričakovane strukture prometa v prihodnjih letih, dinamika vključevanja avtocestnih odsekov, na katerih se pobira cestnina,
- *tuja posojila* so bila ocenjena na osnovi ocenjenih možnosti pridobitve kreditov pri mednarodnih finančnih institucijah (EIB – Evropska investicijska banka in EBRD – Evropska banka za obnovo in razvoj),
- *drugi viri* so ocenjeni viri iz naslova financiranja – mesto Ljubljana, ostala mesta.

Na naslednji strani so v tabeli predstavljeni podatki o realizaciji financiranja avtocest od leta 1994 do leta 2002 po posameznih virih in letih. Glavni vir sredstev je proračun, drugi večji vir pa so posojila, ki iz leta v leto naraščajo.

Tabela 3: Realizacija financiranja avtocest 1994-2002

v milijonih evrov	cestnina	proračun	posojila	ostalo	Skupaj
1994	17,16	120,29	0,32	0,00	137,77
1995	15,71	149,12	9,37	0,63	174,83
1996	19,81	137,86	88,41	1,52	247,60
1997	23,04	134,32	135,21	3,66	296,23
1998	26,51	159,21	72,97	3,00	261,69
1999	17,35	181,55	134,71	2,56	336,17
2000	20,41	126,46	170,28	2,72	319,87
2001	4,21	115,85	112,66	3,20	235,92
2002	0,00	139,44	152,29	2,83	294,56
Skupaj:	144,2	1264,10	876,22	20,12	2304,64

Vir: ReNPIA, 2004.

NPIA je predvideval, da je izgradnjo avtocest moč zaključiti do leta 2004. Zaradi odstopanj od uresničevanja NPIA, tako po stroških, kot tudi po rokih izgradnje, je Državni zbor sprejel Spremembe in dopolnitve NPIA (Uradni list RS, št.41/1998) v katerem so bile opredeljene spremembe glede dinamike gradnje posameznih odsekov, obsega programa in časa izgradnje programa. Na osnovi novih oziroma noveliranih projektnih rešitev je bilo določena nova vrednost izgradnje avtocestnega programa in sicer na 5,6 milijarde evrov.

3.3. Novi program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPIA)

Novi NPIA - ReNPIA (Uradni list RS,50/2004) je bil sprejet na sklepih analize prvega NPIA (1994 – 2002). Gradnja naj bi bila usklajena z realnimi finančnimi zmožnostmi, nacionalnimi in gospodarskimi potrebami. Omogočiti mora enakomeren regionalen in gospodarski razvoj vseh slovenskih regij in nadalje države kot celote (učinki se morajo multiplicirati).

Po tem scenariju naj bi bil ReNPIA realiziran do leta 2013. Gradnja bo potekala postopoma, razdeljena na obdobja in koordinirana z letnimi plani. Letni plan določa finančni tok in dinamiko gradnje avtocestnih odsekov na podlagi preračuna investicijske vrednosti iz ReNPIA po tekočih cenah. Za preračun se uporabi planski tečaj dolarja za tekoče leto.

Zgrajenih bo skupaj okoli 600 kilometrov avtocest, državnih cest, cestninskih postaj in spremljevalnih objektov. Gradnja 106 km cest bo končana do leta 2006 in nato še 228 km od leta 2007 do leta 2013. Po tem letu bodo oblikovani novi programi – za povezavo ostalih regij na avtocestno omrežje (Ilirska Bistrica...).

3.4. Financiranje ReNPIA

Nova ocena vrednosti celotne gradnje avtocestnega omrežja (1994-2013) je zdaj 5,6 milijarde evrov. 'Bencinski tolar' ostaja glavni državni vir sredstev in je bil potrjen v višini 160 – 200 milijonov evrov letno do konca ReNPIA (predvidoma do leta 2013). Na žalost pa so bile cestnine skoraj v celoti porabljene za odplačilo dolgov, obnavljanje in vzdrževanje obstoječih avtocest in niso več uspešne kot vir financiranja.

Financiral naj bi se iz naslednjih virov:

- **namenska sredstva** ali 'bencinski tolar': z začetkom izvajanja Zakona o DDV (Uradni list RS, št. 89/1998) in Zakona o trošarinah (Uradni list RS, št. 84/1998) je prišlo do uveljavitve novega sistema obračunavanja in plačevanja davkov od prometa naftnih derivatov. Vlada je tako leta 1999 sprejela sklep, s katerim se je zavezala, da bo v naslednjih letih nadomestila izpad iz vira bencinskega tolarja in sicer tako, da bo skupna vrednost predvidenih sredstev bencinskega tolarja v NPIA v planiranem obdobju 1994–2007 ostala nespremenjena. Skladno s tem zakonom je Republika Slovenija zagotavljala finančna sredstva iz proračuna do skupne vrednosti teh sredstev, ki je bila določena v NPIA;
- **obveznice** (dolgoročni vrednostni papirji v obliki dolgoročnih infrastrukturnih obveznic - dospelje 20 let) in **posojila** (domača, tuja) bodo poglaviten vir financiranja izgradnje preostanka avtocestnega omrežja. Glede na spremenjene razmere v domačem gospodarstvu, na domačih finančnih trgih (pojav institucij s tovrstnim povpraševanjem) in na mednarodnih finančnih trgih (trend padanja obrestne mere), se za obdobje 2003–2012 predvideva tovrstni način financiranja kot glavni vir financiranja preostanka izgradnje in vračanja obveznosti iz naslova kreditiranja izgradnje. V tem okviru se načrtuje emisija desetih zaporednih izdaj obveznic z zapadlostjo 20 let. Kolikor bi se razmere na mednarodnih finančnih trgih in/ali v domačem gospodarstvu spremenile, je dopuščena možnost spremembe trenutno podanega sosledja izdaj in možnost zamenjave katere izmed izdaj ali njenega dela z bolj ugodnim kreditom katere izmed nadvladanih finančnih institucij (EIB, EBRD itd.), kolikor bi se za to pokazale ugodne možnosti;
- **drugo**: sofinanciranje avtocestnega programa s strani lokalnih skupnosti, kohezijskih skladov, podeljenih koncesij in ostalih institucij, ki vidijo svoj interes v hitrejši dograditvi avtocestnih povezav v Republiki Sloveniji, tudi viški in obresti od depozitov iz naslova cestnin, namenskih sredstev idr. Ob tem se dopušča možnost, da bi se navedeni obseg sredstev sčasoma lahko bistveno povečal, predvsem v povezavi z zamenjavo katerega izmed ostalih virov z oddajo del v koncesijo.

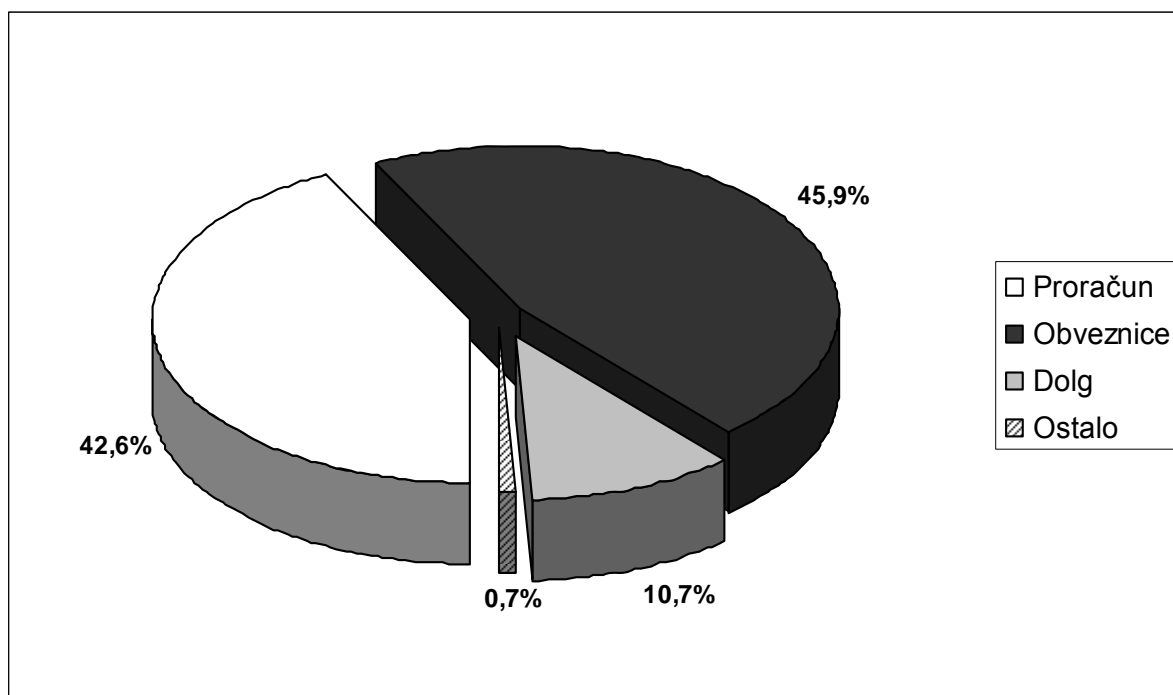
V spodnji tabeli je prikazan finančni in investicijski tok Nacionalnega programa za izgradnjo cest v Republiki Sloveniji do konca trajanja programa. S Sliko 2 pa je predstavljen strukturni delež posameznih virov.

Tabela 4: Novi NPIA do leta 2013 (program sprejet februarja 2004)

mio EUR	Stroški gradnje	Viri financiranja				
	po NPIA	Obveznice	Proračun	Dolg	Ostalo	Skupaj
2003	388,9	27,0	151,4	207,9	2,6	388,9
2004	424,4	70,0	158,2	206,9	2,4	437,5
2005	421,9	255,0	163,1	44,1	4,2	466,4
2006	405,0	285,0	168,1	21,6	3,7	478,4
2007	403,0	300,0	173,4	13,8	4,2	491,4
2008	366,7	310,0	178,3	0,0	6,7	495,0
2009	354,7	310,0	184,3	0,0	4,9	499,2
2010	320,6	280,0	190,0	0,0	4,3	474,3
2011	200,6	150,0	194,9	0,0	0,0	344,9
2012	198,0	125,0	202,5	0,0	0,0	327,5
2013	69,9	0,0	195,4	0,0	0,0	195,4
Skupaj:	3.553,7	2.112,0	1.959,6	494,3	33,0	4.598,9

Vir: ReNPIA, 2004.

Slika 2: Viri financiranja gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2003 do leta 2013



Vir: ReNPIA, 2004.

Probleme v zvezi z neučinkovitostjo finančnih virov in s strukturo virov sredstev se bo reševalo z vpeljavo 'medgeneracijskega principa' v model in z dolgoročnimi obveznicami. Na ta način, bo del finančnega bremena prenesen na prihodnje generacije, ki bodo deležne pozitivnih učinkov današnjih investicij in naj bi zato nosile del bremena.

4. GRADNJA IN VZDRŽEVANJE AVTOCEST

V mesecu oktobru 1993 je bil sprejet Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji - ZDARS (Uradni list RS, št. 20/2004), na osnovi katerega je bila v novembru 1993 ustanovljena Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji. Edini ustanovitelj in delničar družbe je Republika Slovenija, ki jo zastopa Vlada Republike Slovenije.

Dars d.d. je v letu 2003 še posloval kot javno podjetje v obliki delniške družbe. V decembru 2003 pa je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 126/2003) ki ureja vprašanja v zvezi z načinom ustanovitve, preoblikovanja in delovanja družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji. Tako ima nova družba položaj delniške družbe kot gospodarske družbe po Zakonu o gospodarskih družbah. Družba Dars d.d. nima podružnic niti v Sloveniji, niti v tujini.

Dars d.d. opravlja finančni inženiring, pripravlja, organizira in vodi gradnjo in vzdrževanje omrežja avtocest ter upravlja avtoceste v Republiki Sloveniji, skladno z odločitvami Državnega zbora Republike Slovenije.

Leta 2004 je Dars z državo poleg pogodbe o gradnji avtocest sklenil tudi koncesijsko pogodbo, po kateri je koncesijski upravljalec zgrajenega avtocestnega omrežja. Koncesijska pogodba je sklenjena za najmanj 20 let, z možnostjo podaljšanja za polovico časa njenega trajanja, oziroma za čas trajanja gradnje avtocest, oziroma za čas odplačevanja obveznosti za posojila in dolžniške vrednostne papirje, najete in izdane v ta namen, če je to obdobje daljše od obdobja gradnje avtocest. Po veljavnem Nacionalnem programu gradnje avtocest te obveznosti potečejo leta 2033. Ker pa se je država odločila za spremembo strategije financiranja gradnje avtocest in povečevanje deleža posojil, se bo moral Dars še dodatno zadolževati, saj država nima na voljo dovolj lastnih namenskih sredstev za gradnjo avtocest. Zaradi takšnih sprememb si v Darsu obetajo podaljšanje koncesijske pogodbe.

Dars upravljanje in vzdrževanje avtocest financira iz lastnih prihodkov. Njegov največji prihodek so cestnine, ki so do 1. januarja 2004 veljale za odstopljeno dajatev države Darsu, ki mora v skladu z zakonom in koncesijsko pogodbo vso razliko med prihodki in priznanimi stroški kot koncesijsko dajatev plačevati državi. Ker pa je Dars s soglasjem in poroštvom države najemnik posojil za gradnjo novih avtocest, je tudi tisti, ki iz koncesijske dajatve odplačuje posojila. Za leto 2004 je državi od pobrane cestnine plačal koncesijsko dajatev nekaj več kot 17 milijard tolarjev. V skladu s koncesijsko pogodbo pa mu pripadajo priznani stroški po kilometru avtoceste. Razlika med vsemi prihodki Darsa in priznanimi stroški je torej koncesijska dajatev, ki pa gre za poplačilo posojil.

4.1. Graditev avtocest

4.1.1. Viri sredstev

Osnovni vir za financiranje izgradnje posameznih avtocestnih odsekov so **namenska sredstva**, ki se skladno z Zakonom o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 57/1998 in št. 18/2002), namensko zagotavljajo v proračunu Republike Slovenije.

V letu 2004 je od predvidenih 37 milijard tolarjev namenskih sredstev Dars realiziral le 23,5 milijard. 6,4 milijarde predstavlja izpad sredstev iz Kohezijskega sklada, saj je Dars šele konec leta 2004 prejel odločbo Evropske komisije, s katero je izrazila pripravljenost sofinancirati avtocestni odsek Smlednik – Krška vas. Kvota 6,4 milijarde je bila tako prenesena v leto 2005. Razlika v višini 7,1 milijarde tolarjev se je realizirala v obliki refundacij davka na dodano vrednost, saj je DARS s spremembo statusa postal upravičen do tega davka pri financiranju izgradnje NPIA (Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004, 2005, str. 12).

Ostali viri financiranja so **tuja in domača posojila**, majhen delež pa je tudi sofinanciranja s strani občin. Tuja posojila pomenijo več finančnih posojil pri mednarodnih finančnih institucijah in drugih tujih korporacijah in sicer pri:

- Evropski investicijski banki,
- Autovie Venete S.p.A.,
- Kreditanstalt für Wiederaufbau,
- Hypo Alpe Adria Bank.

Družba Dars je tako pri svojem finančnem poslovanju sodelovala z več mednarodnimi in tujimi komercialnimi bankami ter praktično z vsemi slovenskimi bankami. Tovrstna razpršitev poslovanja direktno deluje na zniževanje tveganj prevelike odvisnosti od posamezne ustanove ter večja konkurenčnosti poslovanja.

Dars v svojem imenu in za račun države, v skladu z ZDARS in pogodbo o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom, najame posojila z namenom financiranja izgradnje in obnavljanja avtocest. Obveznosti iz najetih posojil so zavarovane s poroštvom Republike Slovenije ter po vsebini predstavljajo obveznost države.

Obrestne mere in načini obračuna obresti za najeta posojila so pogodbeno določene ter predstavljajo poslovno skrivnost. Plačila obresti od najetih posojil za financiranje gradnje avtocest povečujejo nabavno vrednost avtocest (dokler so avtocestni odseki, za katere so bili najeti krediti, v gradnji) oziroma zmanjšujejo oblikovani vir za plačilo obresti, ko so le ti avtocestni odseki predani v promet. V tabeli na naslednji strani je prikazano stanje dolgoročnih finančnih obveznosti družbe Dars, ki se v celoti nanašajo na gradnjo avtocest.

Tabela 5: Dolgoročne finančne obveznosti Dars d.d.

v 1000 SIT	31.12.2004	Struktura (%)	1.1.2004	2004/2003
dolgoročno dobljena posojila pri domačih bankah	106.080.846	40%	79.449.584	150
dolgoročno dobljena posojila pri tujih bankah	171.155.736	58%	145.809.476	117
dolgoročno dobljena posojila pri tujih podjetjih	5.629.200	2%	3.909.502	144
SKUPAJ	282.865.782	100%	229.168.562	123

Vir: Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004, 2005, str.78.

V letu 2004 so bile za pridobitve virov sredstev za izgradnjo avtocest izdane tudi **obveznice**. Dolgoročne obveznosti na podlagi obveznic se izkazujejo v višini prejetih denarnih sredstev. Podjetje Dars izda obveznice v svojem imenu in za račun države z namenom financiranja izgradnje in obnavljanja avtocest. Obveznosti so zavarovane s poroštvom Republike Slovenije ter po vsebini predstavljajo obveznost države. Dolgoročne obveznosti na podlagi obveznic so na dan 31.12.2004 v vrednosti 13.430.000 tisoč SIT (Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004, 2005, str. 60).

4.1.2. Poraba sredstev

Namensko zbrana sredstva v letu 2004 je Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji uporabljala za:

- pripravo prostorske, investicijske in projektne dokumentacije;
- odkupe in plačilo odškodnin za zemljišča in druge nepremičnine za gradnjo avtocest;
- gradnjo novih avtocestnih odsekov;
- nadaljevanje in dokončanje gradnje avtocestnih odsekov;
- zaključna dela na obstoječih avtocestah;
- druge stroške v zvezi s pripravo in izvajanjem gradnje;
- stroške v zvezi z opravljanjem strokovno tehničnih opravil inženirjev;
- stroške v zvezi z rekonstrukcijami oziroma novogradnjami odsekov tistih glavnih in regionalnih cest, ki so predvideni v NPIA;
- stroške v zvezi z ukrepi na stičnih točkah avtocest z železnico, ki so predvideni v NPIA.

Tabela 6: Planirana in fakturirana realizacija v letu 2004 za gradnjo avtocest v SIT

NAMEN	PLANIRANO	FAKTURIRANO	% REALIZACIJE
Nove avtoceste	88.948.692.084	94.543.537.913	106%
Dokončanja del na AC zgrajenih po letu 1994	4.100.019.000	6.372.876.779	155%
Dokončanja del na AC zgrajenih pred letom 1994	2.976.100.000	1.068.558.240	36%
Predhodni projekti	1.850.416.000	1.672.593.655	90%
Predhodni odkupi	925.000.000	226.275.509	24%
Potrjevanje kvalitete	80.000.000	55.433.686	69%
Revizije (ZGO-1)	120.000.000	4.425.945	4%
Dodatne cestninske postaje	1.761.582.000	4.240.199	0%
Stroški kooridiniranja	100.536.000	29.667.510	30%
Graditev državnih cest	2.335.065.000	2.392.226.452	102%
Obnavljanje in oprema avtocest	2.420.000.000	3.218.876.056	133%
Nadomestilo za izvajanje naročila	6.666.695.571	6.666.695.604	100%
SKUPAJ	112.284.105.655	116.255.407.548	104%

Vir: Letno poročilo DARS d.d. za leto 2004, 2005, str.16.

4.2. Upravljanje in vzdrževanje

Javno podjetje za vzdrževanje avtocest, ki se ga spominjamo kot vzdrževalca avtocest, ne obstaja več. S 1. januarjem 2004 je bilo pripojeno k Darsu. Tako sta zdaj vzdrževanje in pobiranje cestnine najobsežnejši Darsovi dejavnosti po številu zaposlenih.

Sestavni del Darsove koncesijske pogodbe so tudi standardi vzdrževalnih del na avtocestah in hitrih cestah. Vzdrževanje obsega paleto ukrepov za ohranjanje uporabnosti in prometne varnosti avtocest. V redno vzdrževanje na primer sodijo košnja trave, barvanje talnih označb, zamenjava prometne signalizacije, vzdrževanje ograj in bankin. Najobsežnejši in najtežji del vzdrževanja avtocest je zimsko vzdrževanje. To se začne že poleti z načrtovanjem in organiziranjem dela zimske službe, ki jo formalno opravljajo od 15. novembra do 15. marca, čeprav se je zgodilo, da se sneg ne drži teh datumov in je padal pred tem datumom ali kmalu po njem.

Bedeti morajo nad 460 kilometri štiripasovnic in več kot 120 kilometri dvopasovnic, kar bi lahko primerjali z več kot 900 kilometri navadnih cest. Od 1095 zaposlenih jih približno 500 dela pri vzdrževanju in približno 500 pri pobiranju cestnine (Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004, 2005, str. 31-33).

4.2.1. Prilivi

V letu 2004 je bilo **prihodkov od cestnin** več od načrtovanih. Višji prilivi so bili doseženi zaradi večjega porasta prometa po cestninskih cestah in predčasne predaje prometu nekaterih cestninskih odsekov. Ostali prihodki pa so bili (Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004, 2005, str. 16-18):

- **prihodki od najemnin**, ki se nanašajo na najemnine za uporabo površin za spremljajočo dejavnost ob avtocestah;
- **prihodki iz naslova zapor**, ki so se nanašali na zapore na avtocestnih odsekih zaradi izvajanja obnovitvenih del oziroma odpravljanja napak v garancijskem roku;
- **prihodki zaradi prekomernih obremenitev**, ki pa so se nanašali na:
 - o izredne prevoze na avtocestah, zaradi česar je bilo potrebno preusmeriti prevoze skozi cestninske postaje in spremeniti širino prehoda in
 - o na odškodnine zaradi preobremenjenosti avtocest;
- **prihodki od služnosti** so izhajali iz dodeljene stvarne služnosti za dovoljene posege v območje avtocest;
- **ostali prihodki**, ki so bili sestavljeni iz drugih prihodkov od prodaje in prejetih odškodnin od zavarovalnic;
- najpomembnejši med **finančnimi prihodki** so bili prihodki od obresti in pozitivne tečajne razlike;
- **zadržani prihodki preteklega leta** so se nanašali na dobroimetje iz naslove cestnine v letu 2003 (ABC tablice), ki ni bilo porabljeno v letu 2003,
- **prihodki iz pogodbe o izvajanju naročila po NPIA** pa so izhajali iz Pogodbe o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji. Dars ima po tej pogodbi pravico do letne akontacije v višini 5,49 odstotkov v vrednosti vseh del, ki jih določa vsakokratni Letni plan razvoja in obnavljanja avtocest.

V tabeli na naslednji strani so prikazane planirane in realizirane vrednosti teh prilivov v letu 2004. Največji prihodek so seveda cestnine, ostali predstavljajo le majhen delež vseh prihodkov.

Tabela 7: Vrednost planiranih in realiziranih prilivov v letu 2004

VRSTA PRIHODKOV	PLANIRANO (v 000 SIT)	REALIZIRANO (v 000 SIT)	% REALIZ.	STRUKT. DELEŽ
Prihodki od pobrane cestnine	23.667.000	27.011.788	114%	77%
Prihodki od najemnin	450.000	469.804	104%	1%
Prihodki od zapor in prekomernih obremenitev	190.000	230.871	122%	1%
Prihodki od služnosti	10.000	1.905	19%	0%
Ostali prihodki	0	671.217		2%
Finančni prihodki	130.000	345.113	265%	1%
Zadržani prihodki preteklega leta	190.000	831.367	438%	2%
Prihodki iz pogodbe o izvajanju naročila po NPIA	5.559.703	5.555.580	100%	16%
SKUPAJ	30.196.703	35.117.645	116%	100%

Vir: Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004, 2005, str. 16-18.

4.2.2. Razporeditev prilivov

V letu 2004 se je nadaljevalo z obnavljanjem vozišč, objektov in opreme avtocest na njihovih najbolj dotrajanih odsekih. Naložbe v osnovna sredstva obstoječih avtocest pa obsegajo:

- nabavo nove mehanizacije in opreme za nadomestitev dotrajane;
- nabavo ABC elektronskih tablic;
- naložbe v cestninski sistem in cestninske postaje;
- razširitev AC baz;
- naložbe v opremo za prenos podatkov;
- ostalo (zapiranje intervencijskih prehodov, nabava vremenskih postaj, radar...).

Največji del stroškov predstavlja plačilo koncesijske dajatve po koncesijski pogodbi za upravljanje in vzdrževanje avtocest. Dars izvršuje koncesijo v svojem imenu in za svoj račun in plačuje državi koncesijsko dajatev, ki je opredeljena kot razlika med cestnino in vsemi drugimi prihodki na eni strani in priznanimi odhodki za izvajanje dejavnosti koncesije na drugi strani. Priznani odhodki so določeni glede na število vstopov in izstopov vozil na avtocesto oziroma prehodov cestninskih postaj, v odstotku letnega zneska prihodkov od cestnine ter glede na število kilometrov avtocest v upravljanju družbe. V pogodbi je določeno, da se priznani stroški pobiranja cestnine in vzdrževanja avtocest vseskozi realno zmanjšujejo, kar pomeni, da bo moral Dars nenehno racionalizirati poslovanje, koncesijska dajatev pa se bo relativno povečevala glede na pobrano cestnino.

Tabela 8: Pregled dejanske porabe prilivov od cestnine in povračil v letu 2004

VRSTA ODHODKOV	PLANIRANO (v 000 SIT)	REALIZIRANO (v 000 SIT)	% REALIZACIJE	STRUKTURNI DELEŽ
Stroški dela	5.198.399	5.227.846	101%	16%
Stroški materiala	1.401.254	1.493.172	107%	4%
Stroški storitev	6.515.339	6.099.569	94%	18%
Odpisi vrednosti	2.018.000	3.283.848	163%	10%
Drugi poslovni odhodki	0	317.678		1%
Finančni odhodki	5.000	13.517	270%	0%
Koncesijska dajatev	13.761.599	17.254.258	125%	51%
SKUPAJ	28.899.591	33.689.888	117%	100%

Vir: Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004, 2005, str. 18-21.

Posebej izstopajo odpisi vrednost, ki jih v Dars-u pripisujejo spremembam sistema evidentiranja elektronskih tablic, ki so se v letu 2004 vodile kot material (med stroški drobnega inventarja) in odločitvi uprave družbe za novo določitev amortizacijskih stopenj za sredstva, ki so po sklepu Vlade RS prešla v last družbe. Finančni odhodki pa so bili višji zaradi negativnih tečajnih razlik v višini 10.692 tisoč SIT, kar je predstavljalo skoraj 80 odstotkov finančnih odhodkov. Razlika v višini 2.825 tisoč SIT pa se je nanašala na zamudne obresti.

5. GRADNJA IN VZDRŽEVANJE OSTALIH CEST

5.1. Državne ceste

Direkcija Republike Slovenije za ceste je organ v sestavi Ministrstva za promet. 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 Republike Slovenije. Direkcija za ceste upravlja dvopasovne hitre ceste, glavne in regionalne ceste ter državne kolesarske poti. Izvaja vrsto nalog, od strokovno-tehničnih, razvojnih in organizacijskih nalog do nadzora nad stanjem cest, ki so v njeni pristojnosti. Izvaja tudi številne upravne naloge, v zadnjih nekaj letih pa so bile na direkcijo prenesene tudi naloge, povezane s prevozi v tovornem in potniškem cestnem prometu ter naloge s področja ugotavljanja skladnosti cestnih vozil.

Med naloge Direkcije RS za ceste sodijo tudi priprava predlogov za investicije v državne ceste v njeni pristojnosti, usklajevanje pri projektiranju, graditvi in obnovah cest in objektov na teh cestah. Direkcija zbira in obdeluje različne podatke, potrebne za presojo glede vlaganj v ceste in izvaja naloge, sprejete v Državnem zboru, Vladi in Ministrstvu za promet.

Glavni cilj programa za državne ceste je omogočiti primerne pogoje dostopnosti glede na geografski položaj in učinkovito povezavo na celotnem območju Republike Slovenije ter vključevanje v mednarodno cestno omrežje.

Poleg tega, pa so na področju cestne infrastrukture glavni cilji tudi:

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

5.1.2. Vzdrževanje in upravljanje cest

Redno vzdrževanje cestnega omrežja je dejavnost, ki omogoča osnovno uporabnost cest v vseh razmerah in ki ob ustreznem in zadostnem izvajanju lahko bistveno pripomore k zmanjšanju stroškov vlaganj v cestno omrežje. Predviden program del za potrebe izvrševanja predpisanih del v skladu z Zakonom o javnih cestah in drugimi predpisi in to v obsegu, ki še zagotavlja bodisi kontinuiteto del, bodisi podlage za pripravo na investicije, je predviden v postavki upravljanje in varstvo cest.

Področje upravljanja in varstva državnih cest je razdeljeno na naslednje sklope:

- dovoljenja in soglasja s področja varstva cest (posegi v varovalnem pasu cest);
- prometna in neprometna signalizacija;
- soglasja oziroma dovoljenja za zapore cest;
- soglasja za izredne prevoze;
- priprava predpisov in upravne naloge s področja homologacij vozil;
- naloge s področja izdaje dovolilnic in ostalih listin za mednarodni cestni prevoz potnikov in blaga.

Letni cilji na nivoju upravljanje in tekoče vzdrževanje državnih cest so bili:

- prednostno ohranjanje obstoječega cestnega omrežja;
- povečevanje prometne varnosti, vključno z varnostjo prebivalstva ob cesti ter zmanjševanje negativnih vplivov na okolje;
- izboljševanje voznih pogojev;
- racionalno določanje ukrepov, v vseh planskih fazah, od načrtovanja do izvedbe;
- zagotovitev in povečanje neposrednih ekonomskih učinkov na promet.

Finančna sredstva, ki so na razpolago, ne zadoščajo za kakovostno izvajanje del rednega vzdrževanja državnih cest. Nivo izvajanja rednega vzdrževanja dosega le 30 – 40 % predpisanega standarda, razen zimske službe, ki pa predpisani standard dosega v celoti. To pa lahko dosegajo le s prerazporeditvami finančnih sredstev s postavk, ki zajemajo dela letnega

vzdrževanja cest. Zaradi na tak način zmanjšane obsega letnega vzdrževanja, ceste hitreje propadajo, kar pa se seveda odraža tudi v slabši prometni varnosti.

Zastavljeni cilji pri letnem vzdrževanju cest niso bili doseženi. To bo mogoče šele takrat, ko bodo na voljo vsa potrebna finančna sredstva za kakovostno in sprotno vzdrževanje, kar pomeni tekoče odpravljanje poškodb na cestah in s tem višjo stopnjo varnosti v prometu.

V letu 2004 je bilo količinsko, kakovostno in vrednostno izvajano redno vzdrževanje 76,05 km hitrih, 521,114 km glavnih cest I. reda, 450,674 km glavnih cest II. reda, 949,836 km regionalnih cest I. reda, 1.182,092 km regionalnih cest II. reda, 2.083,377 km regionalnih cest III. reda, ter 595,113 km regionalnih turističnih cest RT oziroma skupaj 5.858,256 km državnih cest. Obseg vzdrževalnih del se praviloma določa na osnovi kriterijev, meril, normativov in standardov in je odvisen od: kategorije ceste, prometne obremenitve, strukture prometa, geografske lege, tehničnih in drugih elementov ceste in načina utrditve, poškodovanosti vozišča in vrste poškodb, itd. (Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna RS za leto 2004, 2006)

Najnужnejši ukrepi za zagotovitev minimalnega standarda vzdrževanja cest so odvisni od naslednjih kriterijev:

- zagotavljanja temeljnih pogojev prometne varnosti;
- prevoznosti in kakovosti odvijanja prometa;
- ohranjanja in varstva cest;
- racionalnosti, gospodarnosti in usklajenost z drugimi ukrepi;
- varovanja okolja in
- urejenega videza cest.

Za potrebe upravljanja in sicer v minimalnem obsegu, ki še zagotavlja bodisi kontinuiteto del, bodisi podlago za pripravo na investicije, je bil izveden program del v vrednosti 2.826.789 tisoč SIT ali 99,88 % glede na sprejeti finančni načrt, glede na leto 2003 pa 113,89 %.

Za potrebe zagotavljanja prevoznosti in varnosti prometa tako v letnem kot v zimskem času je bil realiziran program del v vrednosti 10.764.959 tisoč SIT ali 98,78 % glede na sprejeti finančni načrt, glede na leto 2003 pa 113,94 %.

V preteklih letih so zaradi omejenih finančnih sredstev vlagali predvsem v ukrepe, ki zagotavljajo minimalne pogoje za varno odvijanje prometa in prevoznost cest, manj pa v ukrepe za izboljšanje prometne varnosti na cestah in ohranjanje cest. Za ohranjanje cest je zlasti pomembno sprotno obnavljanje. Do sedaj se je temu posvečalo vse premalo pozornosti in se je k izboljšanju razmer na tem področju pristopilo šele v zadnjih nekaj letih, ko se v okviru razpoložljivih sredstev sistematično obnavljajo manjši propusti, urejajo odvodni jarki, vtočni jaški, naprave za odvodnjavanje itd. Navedeni ukrepi se dolgoročno izkažejo kot izredno učinkoviti, saj ob neurjih preprečujejo večje poškodbe na cestah.

Prav tako se poredkoma vzdržujejo makadamske ceste, na katerih bi morale biti redno vzdrževano vozišče in odvodnjavanje, saj nalivi posebno na vzponih odnašajo gramoz ali drobljenec, pod prometom pa se na njih ustvarjajo prečna rebra, ki zmanjšujejo standard prevoznosti.

Pereč problem pri zagotavljanju prometne varnosti predstavljajo vse pogostejše porušitve in poškodbe opornih in podpornih konstrukcij ter propustov. S pravočasnimi vzdrževalnimi ukrepi bi bilo dosti manj ogrožanj prometa na cestah.

Višina sredstev, ki bi morala biti vsakoletno namenjena rednemu vzdrževanju je zelo odvisna od višine proračunskih sredstev za ceste. Več ko je v proračunu sredstev za obnavljanje cest, manj je potrebno sredstev za krpanje in obnovo odvodnjavanja. Seveda pa morajo biti sredstva za osnovna dela rednega vzdrževanja v letnem času vedno zagotovljena kot so: pregledniška služba, košnja trave, zagotavljanje preglednih razdalj z obsekovanjem rastlinja, organizacija intervencijskih skupin za intervencije ob prometnih nesrečah, itd.

5.1.2. Investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest

Stanje državnih cest v Sloveniji je v sorazmerno velikem obsegu slabo in to tako v pogledu voziščnih konstrukcij kot elementov cest pa tudi prometnih ureditev skozi naselja in mimo njih. V pretežni meri je to posledica nezadostnih vlaganj v cestno infrastrukturo in neustrezne razdelitve razpoložljivih sredstev med posamezne skupine ukrepov.

Tako je bilo glede na prenizka sredstva za ceste nesorazmerno več vlaganj v rekonstrukcije cest kot v njihovo vzdrževanje in obnavljanje. Čeprav je nesporno, da so bile rekonstrukcije cest potrebne, bi se, glede na slabo stanje voziščnih konstrukcij, lahko časovno nekoliko odmaknile.

Po pomembnosti so prav gotovo najpomembnejši ukrepi, ki zagotavljajo varno odvijanje prometa, prevoznost cest in njihovo ohranjanje. V te ukrepe pa se je v preteklosti premalo vlagalo, zato je tudi zaostanek na teh področjih zelo velik in stanje cest slabo, tako da že nekaj spomladanskih odjug bistveno poslabša stanje cestnega omrežja do take mere, da je na posameznih območjih praktično neprevozno. Pri sprejemljivem vsakoletnem obnavljanju vozišč bi bil obseg hudih poškodb minimalen, s tem pa bi zaradi zmanjšanja vlaganj v rekonstrukcije oddaljili posodobitev cest.

V investicijsko vzdrževanje državnih cest sodijo:

- pripravljala dela za investicije: tehnično in investicijsko dokumentacijo je potrebno pričeti pripravljati dve do tri leta pred načrtovano izvedbo,
- obnove cest,
- ukrepi za izboljšanje prometne varnosti ter ureditve skozi naselja: to pomeni urejanje križišč, prehodov za pešce, avtobusnih postajališč, počivališč, itd. Projekti obsegajo

- sanacije predvsem ali samo tistih točk, ki z vidika prometne varnosti predstavljajo zgoštevane prometnih nezgod. Program je minimalen glede na potrebe,
- sanacije brežin, plazov in obcestje: gre za delne rekonstrukcije krajših odsekov cest z drugimi ukrepi. Ker za ta dela že več let niso zagotovljena zadostna sredstva, se razmere hitro slabšajo in prihaja do vse več porušitev. Dodatno poslabšujejo razmere še vsakoletna neurja;
 - sanacije, nadomestne gradnje in novogradnje premostitvenih objektov;
 - sanacije propustov;
 - sanacije opornih in podpornih konstrukcij;
 - manjše rekonstrukcije (modernizacije), manjše rekonstrukcije za katere je značilna zamenjava makadamskega vozišča z asfaltnim. S tem je omogočeno izboljšanje nivoja 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;
 - preplastitve: to 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.

V gradnjo državnih cest pa sodijo:

- rekonstrukcije: to 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;
- obvoznice: zaradi pomanjkanja sredstev je upoštevana le izgradnja obvoznic v nujnih primerih, ko prevladuje tranzitni promet in ko se problemov v naselju z drugačnimi ukrepi dejansko ne more razrešiti;
- novogradnje: mišljene so priključne ceste na avtocestni sistem, ki niso vključene v program izgradnje avtocestnega sistema;
- križanja z železnico;
- plazovi prevzeti po zakonu o trajni sanaciji plazov in
- kolesarske poti: 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.

Letni cilji na nivoju investicijskega vzdrževanja in gradnje državnih cest so bili za leto 2004 naslednji:

- prednostno ohranjanje obstoječega cestnega omrežja;
- povečevanje prometne varnosti, vključno z varnostjo prebivalstva ob cesti, zmanjševanje negativnih vplivov na okolje;
- izboljševanje voznih pogojev;
- racionalno določanje ukrepov, v vseh planskih fazah, od načrtovanja do izvedbe;

- zagotovitev in povečanje neposrednih ekonomskih učinkov na promet.

Zastavljeni cilji so bili v glavnem doseženi v planiranih okvirih, pojasnila na področju, kjer cilji niso bili doseženi in navedba nepričakovanih okoliščin in morebitnih nedopustnih napak pri izvajanju dela pa so navedena v nadaljevanju (Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna RS za leto 2004, 2006):

- zaradi pravilnika o zaključku izvrševanja državnega proračuna za leto 2004, ki je stopil v veljavo dne 08.10.2004 in je prepovedoval prevzemanje obveznosti v breme proračuna 2004 od vključno 09.10.2004;
- ker na projektih, kjer je bila vrednost najugodnejše ponudbe izvajalca nižja od planirane realizacije, preostanek finančnih sredstev ni bil v celoti prerazporejen na druge projekte,
- zaradi nepravočasno sprejetih prostorskih aktov oz. nepravočasno izdelane projektne dokumentacije kakor tudi izvedbe upravnih postopkov je bilo potrebno finančna sredstva prerazporediti na druge projekte. Nekaj finančnih sredstev ni bilo mogoče več pravočasno prerazporediti;
- ker je bil javni razpis ponovljen oz. neuspešen 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;
- ker je bila planirana realizacija časovno odložena zaradi pritožbe na državni revizijski komisiji glede izbire izvajalca;
- ker ni bilo mogoče pridobiti zemljišč in posledično upravnega dovoljenja.

Za potrebe investicijskega vzdrževanja državnih cest je bilo realiziranih 11.414.630 tisoč SIT, kar predstavlja 92,25% glede na sprejeti finančni načrt, glede na leto 2003 pa 104,75%. Za potrebe gradnje državnih cest pa je bilo realiziranih 4.176.415 tisoč SIT, kar predstavlja 97,69 % glede na sprejeti finančni načrt, glede na leto 2003 pa 117,24 %.

Podatki iz Zaključnih računov proračunov RS od leta 2001 do 2004 tudi kažejo, da DRSC realizira načrtovani plan v povprečju 96,06%. Torej se še tista sredstva, ki so namenjena ne porabijo, razlogi za to pa so že navedeni zgoraj.

Tabela 9: Bilanca odhodkov Direkcije RS za ceste (v 000 SIT)

	Znesek
Urejanje in nadzor na področju prometa	1.079.835
Cestna infrastruktura	30.284.450
<i>a) administracija</i>	<i>937.405</i>
<i>b) upravljanje in tekoče vzdrževanje državnih cest</i>	<i>13.591.748</i>
<i>c) investicijsko vzdrževanje in gradnja državnih cest</i>	<i>15.755.297</i>
SKUPAJ	31.364.285

Vir: Zaključni račun proračuna RS za leto 2004, 2006, str.II/76.

Stanje omrežja državnih cest v času po osamosvojitvi Slovenije je tako vzdrževano na nivoju, ki ga omogočajo omejena finančna sredstva. Obstoječ sistem vzdrževanja in obnavljanja državnih cest, financiran s proračunskimi sredstvi, ne omogoča preprečitve nadaljnega postopnega poslabševanja stanja omrežja. Prav tako z razpoložljivimi sredstvi v prihodnje, v kratkem času, ni mogoče izvesti programa obnove cest, ki bi pomenila doseganje kvalitetnejšega stanja omrežja.

Zgornje navedbe so Ministrstvo za promet usmerile v iskanje rešitve nastalega položaja. V svetu so znani uspešni in vse pogostejši primeri sodelovanja javnega in privatnega sektorja kadar država išče bodisi večjo kvaliteto storitev za vloženi denar bodisi nadaljnje zagotavljanje obstoječe kvalitete storitev z manjšim vložkom javnih sredstev. Ministrstvo se je odločilo preveriti možnost takega partnerstva pri obnovi in vzdrževanju državnega cestnega omrežja. Osnovna zamisel je v podelitvi koncesije, v kateri bi privatni sektor prevzel obvezo izvedbe ter financiranja obnove in vzdrževanja državnih cest, ministrstvo pa bi mu za te storitve plačevalo določeni znesek.

V študiji so raziskovalci preverili različne scenarije (npr. scenarij 1: 5 koncesijskih območij; 20 letno koncesijsko obdobje; zahteve glede stanja cestnega omrežja: v prvih 5 letih odprava vseh odsekov v zelo slabem in slabem stanju, v naslednjih 15 letih vzdrževanje omrežja v vsaj mejnem stanju) in ocenili stroške obnavljanja in periodičnega vzdrževanja, rednega vzdrževanja ter ostalih del ter izračunali primanjkljaj oziroma presežek razpoložljivih proračunskih sredstev.¹

Analize in izračuni so pokazali, da za relativno majhno znižanje primanjkljaja dobimo relativno veliko slabše stanje cest. Z iterativnim postopkom so v smeri slabšanja stanja vozišč oziroma kakovosti cest v smislu nižanja stroškov obnove in periodičnega vzdrževanja poskušali priti do odgovora na vprašanje, kakšno kakovost cest dobimo z obstoječimi proračunskimi sredstvi vsako leto v višini 71,8 milijonov evrov. Pri tem so si postavili še dodatno omejitev: kakovost cest s sistemom obnove s koncesijami ne sme pasti pod raven, ki jo dobimo, če gospodarimo z vozišči znotraj obstoječega sistema vzdrževanja cest (t.im. Scenarij »brez koncesij«), in to ne glede na razliko med razpoložljivimi in potrebnimi proračunskimi sredstvi, t.j. ne glede na finančni rezultat.

Postopoma so torej spreminjali strategijo obnove in posledično periodičnega vzdrževanja v smeri za državo ugodnejše finančne variante s ciljem minimizirati primanjkljaj, a to je hkrati pomenilo vse slabše stanje cest ob koncu obdobja obnove. Ko so prišli do scenarija, ki je že pomenil slabšo kakovost cest od scenarija »brez koncesij«, so izračunali še vedno znaten finančni (proračunski) primanjkljaj v višini 117,40 milijonov evrov.

Preverili so tudi učinke delovanja trga (konkurence med ponudniki). Učinek delovanja konkurence, ki bi se lahko odrazil v nižje ponudbene stroške od v študiji ocenjenih, bi bilo

¹ Za Prometno ministrstvo sta jo izvedla DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d.o.o. in KPMG Slovenija, podjetje za revidiranje in poslovno svetovanje, d.o.o..

pričakovati v določenih primerih (zagotovitve močne in mednarodne konkurence, pravočasnega soočenja dosedanjih domačih izvajalcev s spremembami, ki jih bo v celotnem sistemu povzročila morebitna uvedba koncesij, in vplivom teh pomembnih sprememb na njihovo nadaljnjo poslovno (ne)uspešnost, prepoznanja koncesije kot dolgoročne poslovne priložnosti vseh partnerjev).

5.2. Gradnja in vzdrževanje občinskih cest

Za vzdrževanje in obnavljanje občinskih cest so pristojne občine same. Če bi hotela analizirati in zbrati prav vse prihodke in odhodke za ceste v Republiki Sloveniji, bi tako morala zbrati podatke in bilance iz vseh občin. Ker bi bilo to preobsežno za diplomsko delo, se bom omejila samo na prihodke in odhodke, ki zadevajo avtoceste in državne ceste.

Na primeru Mestne občine Ljubljana (MOL) pa bom prikazala, kaj zajema vzdrževanje občinskih cest. Vzela sem podatke o načrtovanih izdatkih za leto 2005 ker v času tega pisanja, še niso bili dostopni podatki o zaključnem računu MOL za leto 2004. Gre le za predstavitev problematike, saj teh (številčnih) podatkov v svoji končni analizi ne bom upoštevala.

Povzela sem glavni program *Cestni promet* iz Odloka o proračunu za leto 2005 Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 41/2005). Le-ta zajema izdatke za letno in zimsko vzdrževanje cest (tudi nekategoriziranih cest), rekonstrukcijo in obnovo cest, večje obnove in preplastitve cestišč, dokumentacijo in rezerve, prostorsko in projektno dokumentacija, izvajanje prometne ureditve, vzdrževanje semaforških sistemov ter semaforizacija, sredstva za center varne vožnje, novelacije in akcije v zvezi s prometom, sredstva za vzdrževanje cestnoželezniških prehodov, večja vzdrževalna dela komunalnih objektov in naprav, čiščenje igrišč in zelenic, čiščenje centralnih ljubljanskih parkov, vzdrževanje poti, Ljubljana moje mesto-komunalni del, redne preglede ter vzdrževanje cestnih objektov, program MOL-DARS, cestne projekte ter kategorizacija cest, odvoz opuščeni vozil, sredstva za ureditev kolesarskih stez, sredstva za ureditev parkiranja na javnih površinah, sredstva za urejanje peš prehodov in peš poti, sredstva za prireditve in varovanje, sredstva za preusmeritev javnih avtobusnih linij ter ureditev avtobusnih postajališč, sredstva za subvencije LPP in podobno. Sredstva za promet v okviru svojih finančnih načrtov namenjajo tudi nekatere četrtne skupnosti. Za glavni program *Cestni promet* je v proračunu za leto 2005 namenjenih 4.830.504.487 tolarjev.

Letno vzdrževanje cest

Osnovni namen letnega vzdrževanja cest je zagotavljanje prometne varnosti v skladu z Zakonom o javnih cestah, Odlokom o občinskih cestah, Pravilnikom o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest, kar dosegajo z ohranjanjem oziroma izboljšavo tehničnih lastnosti vozišč. Vzdrževanje cest v Mestni občini Ljubljana je razdeljeno na tri območja. Vsako območje je zaključena celota, ki je glede na lego in obseg vzdrževanih cest dokaj specifična.

Letno vzdrževanje cest obsega:

- *redno letno vzdrževanje cest* zajema vzdrževanje asfaltnih cest, makadamskih cest, pločnikov, in kolesarski stez;
- *večja vzdrževana dela na občinskih cestah z upoštevanjem predlogov četrtnih skupnosti*;
- *sofinanciranje vzpostavitve javnih površin v prvotno stanje po izvedbi komunalnih vodov*: na tak način se ob obnovi komunalnih vodov uredijo celotne ulice ali ceste, tudi z ureditvami kolesarskih stez in peš površin. Javna podjetja in druge organizacije intenzivno obnavljajo svoje inštalacije, zato so potrebe sofinanciranja MOL iz leta v leto večje. Vsekakor je tako sofinanciranje gospodarno in učinkovito, saj se z združenimi sredstvi obnavljajo celotne ulice, ceste in širša območja;
- *cestni pregledi, intervencijska služba in tehtanje vozil*: v sklopu vzdrževalnih del deluje služba za redne preglede cest, ki v skladu z zakonodajo (Zakon o javnih cestah, 1997) redno dnevno preverja stanje cest in na podlagi ugotovitev ustrezno ukrepa. Pregleduje se stanje vozišč, pločnikov, cestnih objektov in prometne signalizacije. V primeru poškodb cestni pregledniki takoj ukrepajo oziroma obvestijo ustrezne vzdrževalne službe. Interventna služba za hitro ukrepanje pri odpravi posledic izjemnih razmer in nesreč na cestah je stalno pripravljena 24 ur na dan in se aktivira na klic policije. Izvaja se tudi tehtanje vozil v sodelovanju s policijo. Namen kontrole je preprečevanje prekomernih obremenitev cest, istočasno pa tudi zagotavljanje večje varnosti udeležencev v prometu.

Zimsko vzdrževanje cest

Osnovni izvajalski dokument predstavlja načrt zimske službe, ki ga izvajalci vsako leto predložijo v potrditev Mestni občini Ljubljana. V tem načrtu so natančno opredeljene vse javne površine, ki so v pristojnosti urejanja Mestne občine Ljubljana, navedena je vsa potrebna mehanizacija za čiščenje teh površin, prioritete, ukrepi proti poledici, število potrebnih delavcev po posameznih sektorjih, odgovornost in ostali podatki pomembni za nemoteno izvajanje zimske službe. Plane zimskega vzdrževanja prilagajajo povprečnim zimskim razmeram. Letno se načrtuje pet akcij pluzenja in štirinajst akcij soljenja s posipnimi materiali.

Na področju Mestne občine Ljubljana izvajanje zimske službe vključuje naslednje objekte: 1.084 km cest in ulic, 1.226.000 m² pločnikov, 27 obračališč LPP in 430 postajališč LPP, 69 večjih mostov in nadvozov, 390 semaforiziranih in večjih križišč, 5.620 požiralnikov in 42 stopnišč.

Število delavcev in obseg mehanizacije zagotavljajo izvajanje zimske službe v zahtevanih časovnih okvirih, ki so določeni v Pravilniku o vrstah vzdrževalnih del na javnih cestah in nivoju rednega vzdrževanja javnih cest (Uradni list RS, št. 62/1998), Odloku o zimski službi (Uradni list RS, št. 51/1997) in načrtu zimske službe.

Naloge posebnega vzdrževanja

Naloge posebnega vzdrževanja so naslednje:

- vzdrževanje »Poti«, objektov in komunalne opreme: zajema vzdrževanje Poti v dolžini 32.900 m, vzdrževanje zelenih, peščenih ter asfaltnih površin in vzdrževanje pripadajoče parkovne opreme;
- čiščenje centralnih ljubljanskih parkov (pobiranje smeti in praznjenje košev za smeti),
- čiščenje zelenic ob mestnih vpadnicah,
- čiščenje otroških igrišč,
- vzdrževanje in praznjenje kontejnerjev za pasje iztrebke.

Dokumentacija, študije, projekti, grajeno javno dobro

Sredstva so predvidena za kritje stroškov neuspešnih javnih razpisov, pridobitev dokumentacije, izdelavo načrtov, študij in projektov ter strokovnih mnenj, analiz in javnih razpisov na področju cestno prometne in komunalne infrastrukture in izdelavo strokovnih podlag za grajeno javno dobro za katastrske občine: Trnovsko predmestje, Vič, Zg. Šiška, Sp. Šiška, Stožice, Ježica in Nove Jarše.

Intervencijsko vzdrževanje površin in druge komunalne opreme

Program je namenjen vzdrževanju površin in komunalne opreme, ki niso zajeti v programu vzdrževanja gospodarskih javnih služb in obsega:

- *intervencijsko vzdrževanje*: sredstva so namenjena za vzdrževanje tistih površin, ki so v lasti Mestne občine Ljubljana, niso pa v rednem vzdrževanju oziroma v katastru vzdrževanih cest in zelenic. Postopek razmejitve javnih površin še ni zaključen, zato prihaja pri vzdrževanju javnih površin do nejasnosti. Glede na to, da se intervencijsko vzdrževanje nanaša na velike površine (tako ceste kot zelene površine), ki so sicer v javni rabi so predvideli ta program. Program obsega minimalno vzdrževanje teh površin do zaključka postopka razmejitve javnih površin;

- *manjša komunalna dela*: program obsega popravila tlakovanih površin, stopnišč v podhodih in parternih ureditvah, čiščenje in odstranjevanje grafitov, ureditev propustov in podobno. Namenjen je za manjša dela in ureditve, nujne posege in izvajanje nujnih nepredvidenih nalog;

- *vzdrževalna dela v podhodih in podvozih*: v sklopu vzdrževanja podhodov izvajajo pregledovanje in redna vzdrževalna dela na javni razsvetljavi, čiščenje grafitov, odstranjevanje plakatov, struganje starega opleska, ponovno pleskanje fasade objektov in podhodov za pešce s fasadno barvo;

- *vzdrževanje tekočih stopnic, invalidskih ploščadi in dvigal*: redno vzdrževanje tekočih stopnic v podhodu Ajdovščina in podhodu Plava laguna. V vsakem od obeh podhodov se zagotavlja vzdrževanje 4 krakov tekočih stopnic, dveh invalidskih ploščadi in vzdrževanje dvigala v Plavi laguni;

- *vzdrževanje fontan*: zagotavlja se redno in izredno vzdrževanje fontan ter kritje stroškov vodarine in kanalščine. Vzdrževanje fontan poteka letno od 10. aprila do 10. novembra, redno vzdrževanje fontane Mestni trg – Robbov vodnjak pa vse leto (v zimskih mesecih kontrola klimatskih razmer, kontrola in dolivanje vode za vlaženje zraka pod stekleno zaščito vodnjaka);

- *nova komunalna oprema*: sredstva namenjena za razvoj in nabavo nove komunalne opreme in uličnega pohištva (stebrički, korita, klopi, stojala za kolesa, kolesarnice itd.).

Vzdrževanje cestno železniških prehodov

Skladno z Zakonom o varnosti v železniškem prometu (Uradni list RS, št. 85/2000) in Zakonom o javnih cestah, je Mestna občina Ljubljana dolžna sofinancirati vzdrževanje in urejanje cestno železniških prehodov in pripadajoče signalizacije. Gre predvsem za razmejitev obveznosti pri gradnji, obnovi, rekonstrukciji in vzdrževanju nivojskih prehodov, kot tudi za vzdrževanje vozišča z morebitnimi napeljavami in napravami pri cestnih podvozih.

Tabela 10: Planirana sredstva za program vzdrževanje cest Mestne občine Ljubljana

Naloge programa:	sredstva v SIT (leto 2005)
1. Letno vzdrževanje cest	1.271.588.303
2. Zimsko vzdrževanje cest	834.024.573
3. Naloge posebnega vzdrževanja	90.000.000
4. Dokumentacija, študije, projekti, grajeno javno dobro	67.000.000
5. Intervencijsko vzdrževanje površin in druge komunalne opreme	260.100.000
6. Vzdrževanje cestno železniških prehodov	40.000.000
7. Evidenca posegov v javne površine, banka cestnih podatkov, nadgradnja informacijskega sistema javnih površin in kategorizacija cest	80.000.000
SKUPAJ	2.642.712.876

Vir: Odlok o proračun Mestne občine Ljubljana za leto 2005, 2005, str.II/122.

V tabeli na naslednji strani pa so vsi načrtovani prihodki in odhodki MOL za leto 2005. Cestni program predstavlja 4,8% načrtovanih odhodkov oziroma 5,0% načrtovanih prihodkov za leto 2005.

Tabela 11: Bilanca prihodkov in odhodkov MOL

	proračun 2005 v SIT
PRIHODKI	52.491.256.114
ODHODKI	54.041.496.650
SKUPAJ	-1.550.240.536

Vir: Proračun Mestne občine Ljubljana za leto 2005 ,2006, str. I/4.

Kot je bilo že omenjeno v drugem poglavju, so občine same odgovorne za gradnjo in vzdrževanje občinskih cest. Kljub temu, da večina plačnikov 'prispevkov za ceste' največ uporablja lokalne - občinske ceste, pa občine ne prejmejo deleža iz sredstev za ceste, na primer iz letnega povračila za uporabo cest.

6. PRIHODKI V PRORAČUN

V Sloveniji je bilo na 31.12.2004 registriranih 1.157.113 motornih vozil, od tega 912.773 osebnih avtomobilov. Med motorna vozila pa se, poleg osebnih vozil, štejejo še motorna kolesa, kolesa z motorjem, avtobusi, specialna tovorna vozila, kombinirana vozila, vlačilci, specialna vozila in traktorji.

Lastniki motornih vozil ob nakupu motornega vozila in kasneje ob njegovi uporabi plačujejo različne dajatve. Te dajatve naj bi bile namenjene za gradnjo novih cest, avtocest in za vzdrževanje le teh.

Prihodke bi v grobem lahko razdelili v dve skupini:

- dajatve na vozila, ki so registrirana v RS in so povezane z nakupom in registracijo motornih vozil,
 - o davek na dodano vrednost,
 - o davek na motorna vozila,
 - o letno povračilo za uporabo cest (splošno znano kot cestna taksa),

- dajatve, ki so povezane z uporabo motornih vozil,
 - o trošarine na pogonsko gorivo,
 - o cestnine.

6.1. Davek na dodano vrednost (DDV)

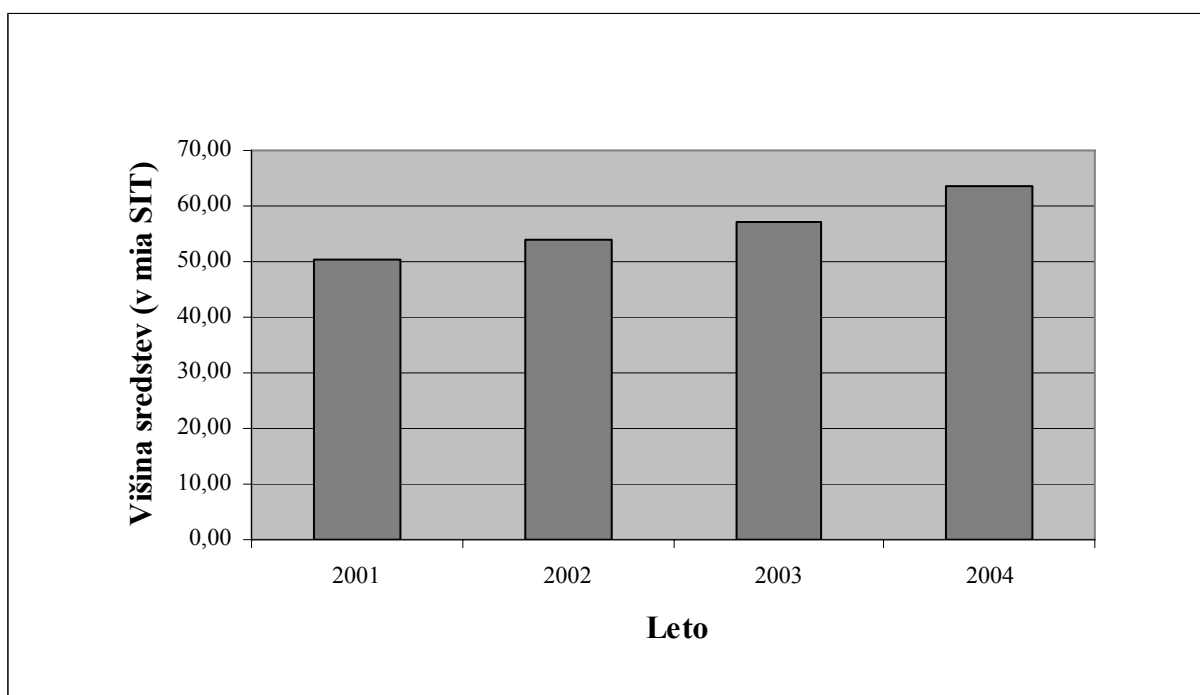
Po Zakonu o davku na dodano vrednost (Uradni list RS, št. 25/2005) se DDV obračunava in plačuje od (posplošeno) dobav blaga in opravljenih storitev, uvoza blaga v Skupnost, trošarinskih izdelkov, motornih vozil... Osnova za DDV ali davčna osnova je vse, kar

predstavlja plačilo (v denarju, v stvareh ali v storitvah), ki ga je ali ga bo davčni zavezanec prejel od kupca, naročnika ali tretje osebe za opravljen promet blaga oziroma storitev. V davčno osnovo se všttevajo, če že niso všteti, tudi:

- trošarine in drugi davki, takse, uvozne in druge dajatve, razen DDV;
- posredni stroški kot so provizije, stroški embalaranja, prevoza in zavarovanja, ki jih dobavitelj zaračuna kupcu oziroma naročniku storitve.

Prihodki od DDV pripadajo proračunu Republike Slovenije. V letu 2004 je znašal prihodek od motornih goriv 401.315 mio SIT, od tega je bil davek na dodano vrednost 63.688 mio SIT (Statistični letopis 2005, 2005)

Slika 3: Grafični prikaz prihodkov v proračun iz naslova DDV-ja od prodanih pogonskih goriv v letih od 2001 do 2004



Vir: Zaključni računi proračunov RS za leta 2001 – 2004.

6.2. Davek na motorna vozila

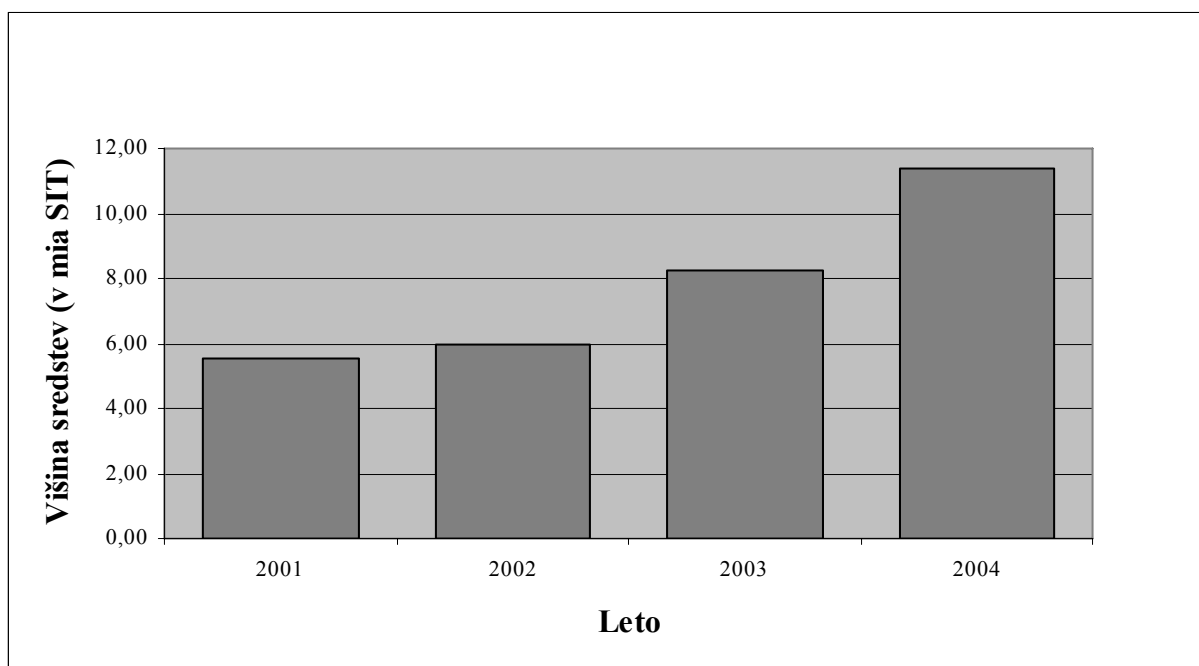
Davek se plačuje od motornih vozil, ki se dajo prvič v promet oziroma se prvič registrirajo na območju Republike Slovenije. Davek se plačuje tudi od prometa rabljenih motornih vozil, razen za traktorje, za katerega je obvezna registracija, če od njihovega prometa ni bil obračunan davek na dodano vrednost.

Osnova za davek je prodajna cena posameznega novega motornega vozila, ki ne vključuje tega davka in davka na dodano vrednost, pri uvozu pa vrednost, določeno v 22. členu Zakona

o DDV.² Davek od posameznega novega motornega vozila se plačuje po določenih stopnjah od davčne osnove od 1,0 do 13%. Davek na promet rabljenih motornih vozil in drugih motornih vozil se plača po stopnji 5% od nakupne cene, če ta cena ustreza prometni vrednosti. Če nakupna cena ne ustreza prometni vrednosti, je davčna osnova prometna vrednost teh motornih vozil, ki jo ugotovi davčni organ v kraju sedeža oziroma stalnega prebivališča davčnega zavezanca.

Za leto 2004 je bilo v proračunu načrtovanih 8.315.080 tisoč tolarjev. Realizacija prihodkov iz naslova davka na motorna vozila je v prvem poletju presegla načrtovano višino za 1.544.236 tisoč SIT in je znašala 5.460.578 tisoč SIT. Po podatkih SURS so se prihodki v trgovini z motornimi vozili v prvih štirih mesecih leta 2004 v primerjavi z enakim obdobjem leta 2003 povečali realno za 15 %. Podatki kažejo, da se je v juniju nekoliko umiril uvoz motornih vozil, saj je bila tudi realizacija davka precej nižja kot v predhodnih mesecih. (Poročilo o izvrševanju proračuna RS za 2004 za obdobje januar-julij 2004, 2004). Tako je bilo na koncu leta 2004 prihodkov iz tega naslova 11.413.303 tisoč SIT ali v odstotkih 137,26% glede na proračun za leto 2004.

Slika 4: Grafični prikaz prihodkov v proračun iz naslova davka na motorna vozila v letih od 2001 do 2004



Vir: Zaključni računi proračunov RS za leta 2001 – 2004.

² Člen obravnava davčno osnovo pri uvozu: osnova je vrednost blaga, določena v skladu s carinskimi predpisi. Zraven se vštejejo (če še niso) tudi stroški trošarin, drugih davkov, taks, posredni stroški (embaliranje, prevoz...) in izključijo (če še niso) popusti, znižanja cen.

6.3. Letno povračilo za uporabo cest (cestna taksa)

Letno povračilo za uporabo cest za čas enega leta plačujejo uporabniki cest za posamezne vrste cestnih motornih vozil in priklopnih vozil, registriranih v Republiki Sloveniji. Višino letnega se za posamezne vrste motornih vozil in priklopnih vozil določi glede na naslednja merila:

1. motorno kolo glede na delovno prostornino njegovega motorja;

do vključno 125 cm³
nad 125 cm³ do vključno 500 cm³
nad 500 cm³

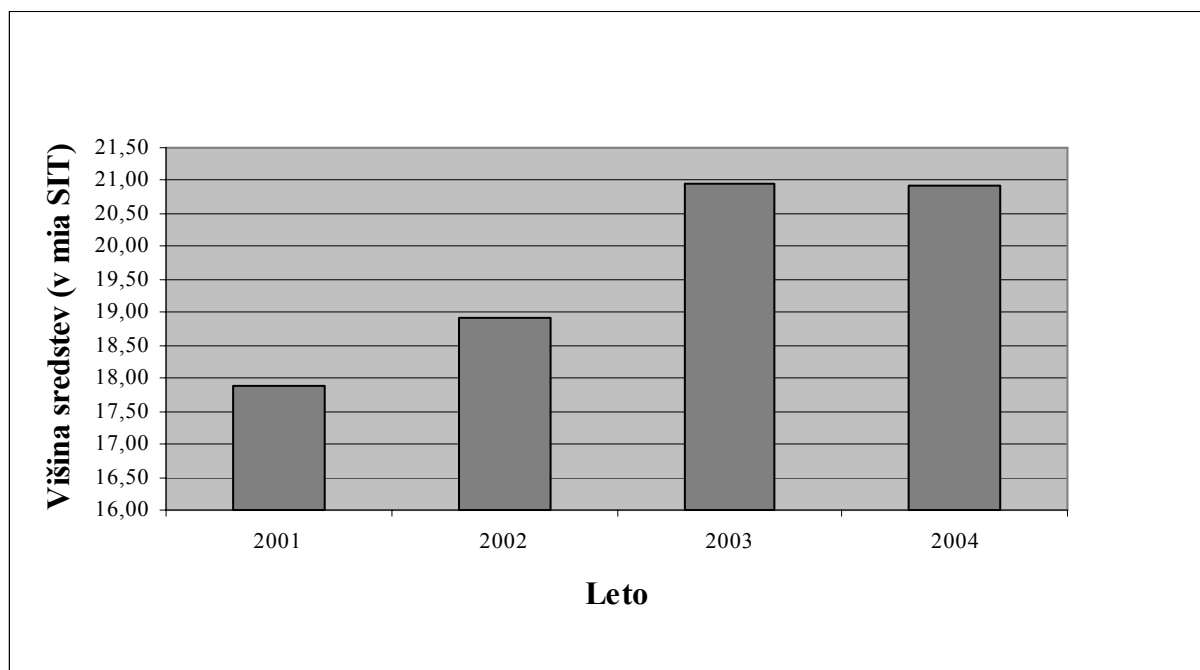
2. osebni avtomobil in bivalno vozilo (avtodom) glede na delovno prostornino njegovega motorja:

do vključno 1350 cm³
nad 1350 cm³ do vključno 1800 cm³
nad 1800 cm³ do vključno 2500 cm³
nad 2500 cm³

3. kombinirano vozilo;
4. avtobus glede na število potniških sedežev za vsak potniški sedež plača določeno vsoto SIT;
5. osebno specialno vozilo za prevoz določenih oseb;
6. priklopno vozilo osebnih vozil, ki presega največjo dovoljeno maso 750 kg;
7. priklopno vozilo avtobusov, ki presega največjo dovoljeno maso 750 kg;
8. tovorno in specialno tovorno vozilo, namenjeno prevozu določenih tovorov, glede na največjo dovoljeno maso;
9. vlečno vozilo s polpriklopnikom glede na največjo dovoljeno maso skupine vozil, določeno na podlagi predpisane najmanjše moči vlečnega motorja vlečnega vozil (4,41 kW/t skupne mase) za skupino vozil;
10. tovorno priklopno vozilo in specialno tovorno priklopno vozilo, ki je namenjeno prevozu določenih tovorov, glede na največjo dovoljeno maso priklopnika;
11. delovno vozilo, ne glede na skupno maso vozila;
12. delovno priklopno vozilo, ne glede na skupno maso vozila.

Za leto 2004 je bilo v proračunu Republike Slovenije načrtovanih 22.437.000 tisoč SIT. V prvem polletju je bilo realiziranih za 11.488.242 tisoč SIT prihodkov iz naslova letnih povračil za uporabo cest, kar je za 979.807 tisoč SIT manj od načrtovanih. Z vstopom v EU so namreč ukinjena povračila za uporabo cest za tuja motorna vozila. (Poročilo o izvrševanju proračuna RS za 2004 za obdobje januar-julij 2004). Realizacija na koncu leta 2004 je bila 20.911.732 tisoč SIT oz. 93,20 odstotkov glede na proračun 2004.

Slika 5: Grafični prikaz prihodkov v proračun iz naslova letnega povračila za uporabo cest v letih od 2001 do 2004



Vir: Zaključni računi proračunov RS za leta 2001 – 2004.

6.4. Trošarine na pogonsko gorivo

Trošarina je davek na določeno blago, vključujoč alkohol, tobak, bencin in kurilno olje. Plačuje se od trošarinskih izdelkov, proizvedenih na območju Republike Slovenije in trošarinskih izdelkov, ki se uvozijo v RS. Trošarinska obveznost nastane, ko so trošarinski izdelki :

- proizvedeni v Sloveniji;
- uvoženi v Skupnost;
- vneseni iz drugih držav članic oziroma Skupnosti v Slovenijo.

Trošarinska obveznost ne nastane v primeru, da trošarinske izdelke v Slovenijo vnaša fizična oseba za osebno uporabo. Carinski organi pri presoji tega upoštevajo: status osebe, dokumente, ki se nanašajo na blago in naravo ter količino izdelkov. Ne glede na to, pa se vneseni trošarinski izdelki štejejo, da so namenjeni opravljanju dejavnosti, če količine presegajo določeno število kosov, npr. 800 kosov cigaret, 200 kosov cigar, 10 litrov žganja, 90 litrov vina, 110 litrov piva.

Trošarina se plačuje od energentov in električne energije, ki se uporabljajo kot pogonsko gorivo ali gorivo za ogrevanje. Ne plačuje pa se od energentov in električne energije:

- ki se uporabljajo kot pogonsko gorivo v letalskem in pomorskem prometu, razen v primeru uporabe letala oziroma plovila za zasebne namene, ter za pogon ribiških ladij;

- ki se uporabljajo v obratih za proizvodnjo električne energije in v obratih za skupno proizvodnjo električne in toplotne energije;
- ki se porabijo za druge namene in ne kot pogonsko gorivo ali gorivo za ogrevanje.

Prav tako se trošarina ne plača za pogonska goriva, ki so v standardnih rezervoarjih motornih vozil, plovil ali letal, ki prihajajo iz drugih držav članic ali iz tretjih držav oziroma tretjih ozemelj ter so namenjena za uporabo kot pogonsko gorivo v teh vozilih in ne za nadaljnjo prodajo. Standardni rezervoarji so rezervoarji, ki jih proizvajalec trajno pritrdi v vsa motorna vozila istega tipa in katerih stalna napeljava omogoča neposredno uporabo goriva, tako za pogon kakor za, kjer je to ustrezno, delovanje hladilnih ali drugih sistemov med prevozom. Količinske omejitve za izvajanje tega predpisa in način uveljavljanja oprostitev predpiše minister, pristojen za finance.

Obveznost za obračun in plačilo trošarine pa nastane takrat, ko se trošarinski izdelki sprostijo v uporabo. Prihodki od trošarin pripadajo proračunu Republike Slovenije.

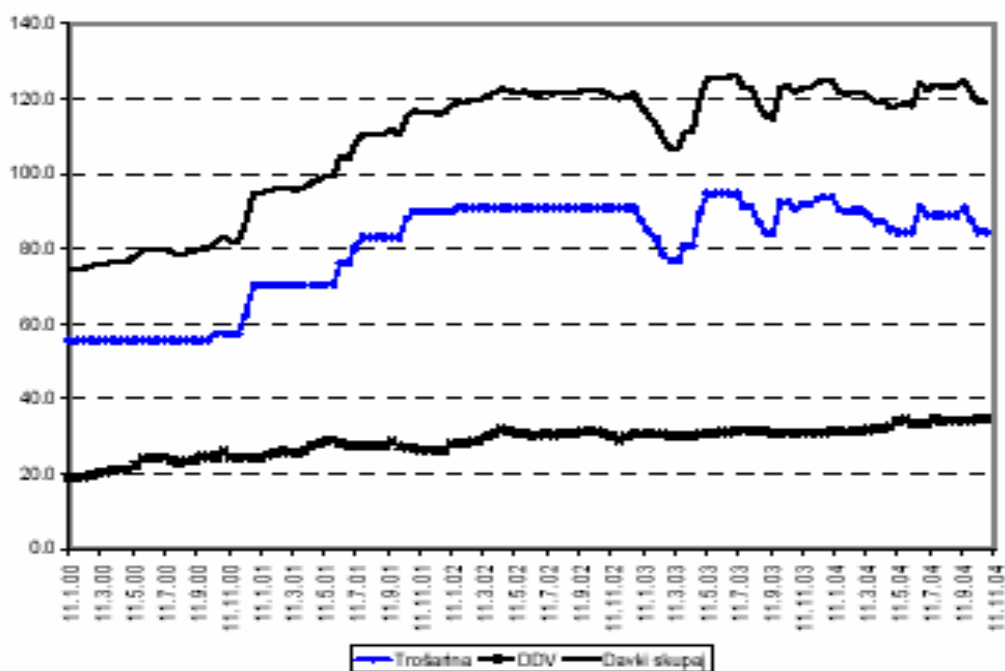
Vlada Republike Slovenije s ciljem ublažitve nihanja drobnoprodajnih cen v Sloveniji in vplivov na inflacijo, spreminja oziroma prilagaja trošarine glede na nabavne cene naftnih derivatov na svetovnih trgih. Te so se precej spreminjale in tako tudi trošarine, vendar pa se je skupna obdavčitev za liter ohranjala bolj ali manj nespremenjeno, tako da sta ceni NMB-95 in D2 naraščali, kar ilustrira Slika 6 (str. 34).

Pri naftnih derivatih se davek na dodano vrednost obračunava na nabavno ceno povečano za trošarino. Tako se kljub zmanjševanju trošarin povečuje skupna obdavčitev, če zmanjšanje trošarin ni bilo dovolj veliko. Vlada je kljub skrbi za inflacijski cilj zasledovala tudi cilj stabilnih fiskalnih prihodkov, zato je trošarine po potrebi zniževala le toliko, da ni zmanjšala skupne obdavčitve bencina in dizelskega goriva (Damjan, Masten, Poljanec, 2004, str. 7).

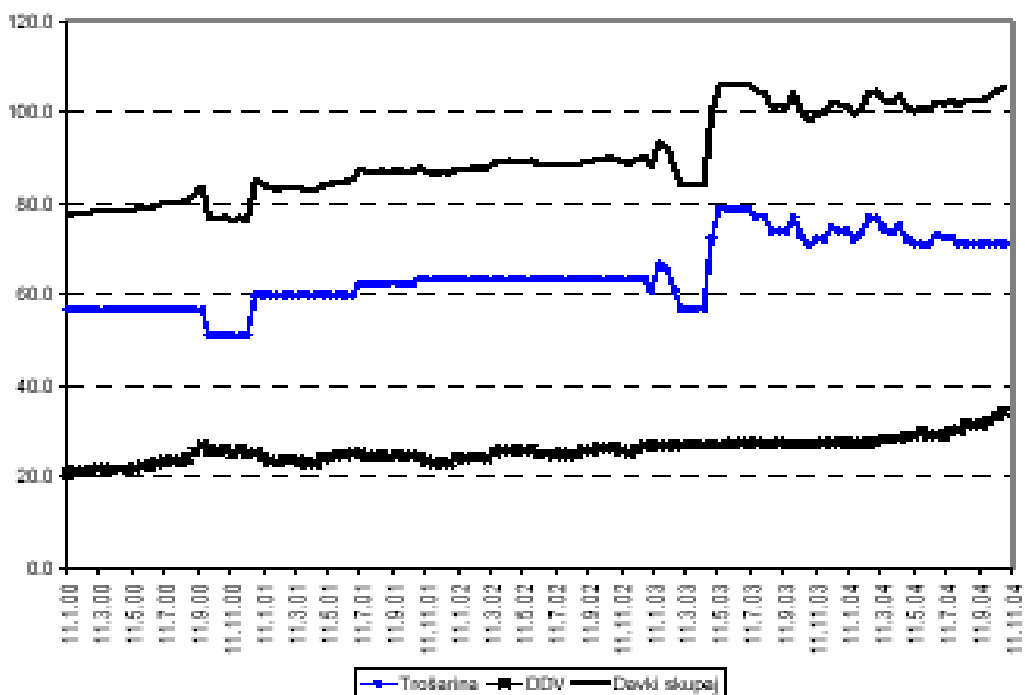
Ocenjeni znesek trošarin od pogonskega goriva znaša za leto 2004 111,8 milijard SIT, skupna realizacija trošarin za leto 2004 je bila 217,6 milijard SIT. Niti z Davčne uprave RS niti z Carinskega urada niso mogli sporočiti natančnejšega podatka, kot tudi ne podatkov za pretekla leta.

Slika 6: Dinamika obdavčitve tekočih goriv v Sloveniji, 2000-2004 (v SIT za liter)

NMB-95



D2



Vir: Damjan, Masten, Poljanec, 2004.

6.5. Cestnina

Cestnina je določena z Uredbo o cestnini za uporabo določenih cest (Uradni list RS, št. 51/1997) in zadnjo spremembo 9.12.2005 (Uradni list RS, št. 110/2005). Vlada Republike Slovenije določi cestninske ceste. To je lahko avtocesta ali hitra cesta, ki izpolnjuje določene prometno tehnične pogoje. Nadalje se določijo odseki teh cest in prevozne razdalje na njih. Cestnina za uporabo cestninskih cest je določena v SIT za kilometer prevožene razdalje. Oblikuje se na podlagi naslednjih meril:

- povprečni letni stroški cestninskih cest (seštevek različnih stroškov: obnavljanja, rednega vzdrževanja, obratovanja, kapitala...);
- vrsta vozila, s katerim se opravlja prevoz po cestninski cesti (glede na število osi in višino nad prvo osjo so razvrščena v 4 cestninske razrede);
- razdalja prevoza po cestninski cesti (dolžina cestninske ceste ali njenega odseka za katerega se plačuje cestnina).

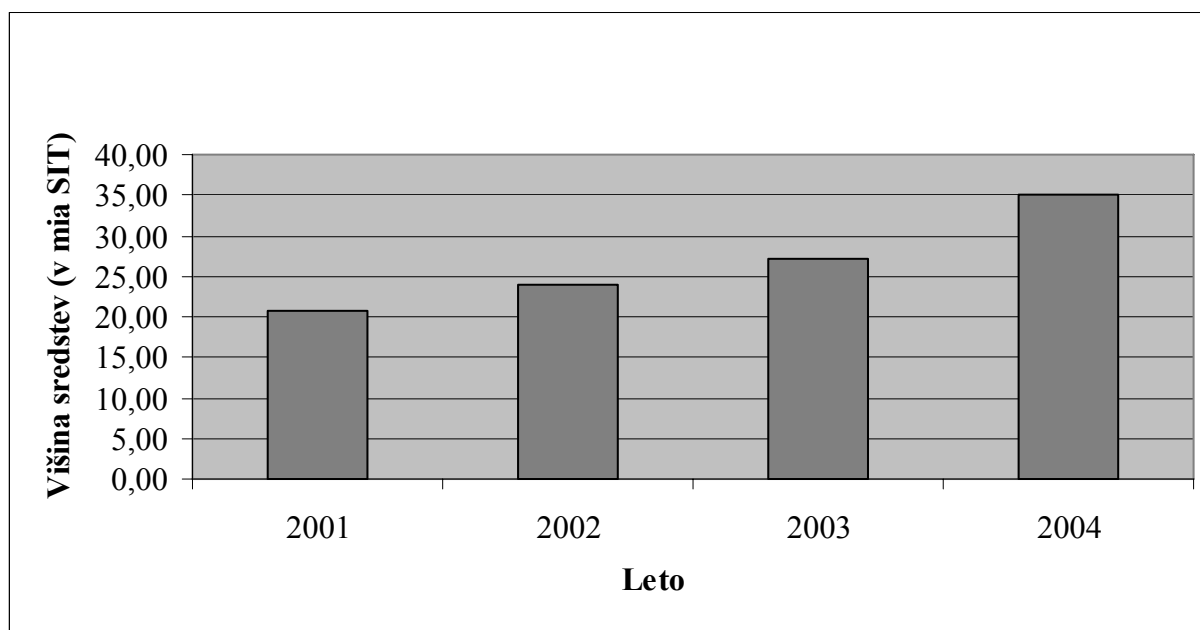
Cestnina se lahko plača tudi z določenimi tujimi valutami, na osnovi Zakona o deviznem poslovanju. Možne oblike plačil pa so še: abonentski boni, ki se kupijo v naprej, ABC – avtomatski brezgotovinski način, ki omogoča cestninjenje brez ustavljanja vozila, v zadnjih treh letih pa se je povečalo tudi število kartic s katerimi se lahko plača cestnina.

Prihodke od cestnine, zmanjšani za priznane odhodke, se v obliki koncesijske dajatve nakazuje na poseben račun, ki je namenjen financiranju gradnje novih avtocest in odplačevanju kreditov ter dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za gradnjo avtocest.³

Na Sliki št. 7 na naslednji strani je prikazana rast prihodkov iz cestnin in spremljajočih dejavnosti. Upoštevani so celotni prihodki, brez zmanjšanja za priznane odhodke.

³ Več o priznanih odhodkih in koncesijski dajatvi v 4. poglavju

Slika 7: Grafični prikaz prihodkov iz naslova cestnin v letih od 2001 do 2004



Vir: Zaključni računi proračunov RS za leta 2001 – 2004.

7. BILANCA PRIHODKOV IN ODHODKOV

7.1. Proračun Republike Slovenije

Za lažje razumevanje prihodkov in odhodkov proračuna bom predstavila glavne sestavne dele proračuna in potek sprejema. Kajti kot bomo videli, se denar, pridobljen od lastnikov motornih vozil v proračun, ne porablja namensko, ampak je del integralnega proračuna. Tako potem država določi porabo vseh zbranih sredstev državnega proračuna na osnovi potreb različnih ravni in delov državnih porabnikov.

Izraz 'BUDŽET' je v slovenščino prišel iz angleškega jezika. Prvotno je predstavljal torbo, v kateri je imel kralj spravljen denar za javne izdatke.

Danes se izraz 'PRORAČUN' uporablja za letni načrt prihodkov in odhodkov družbeno političnih skupnosti (državni, občinski proračun).

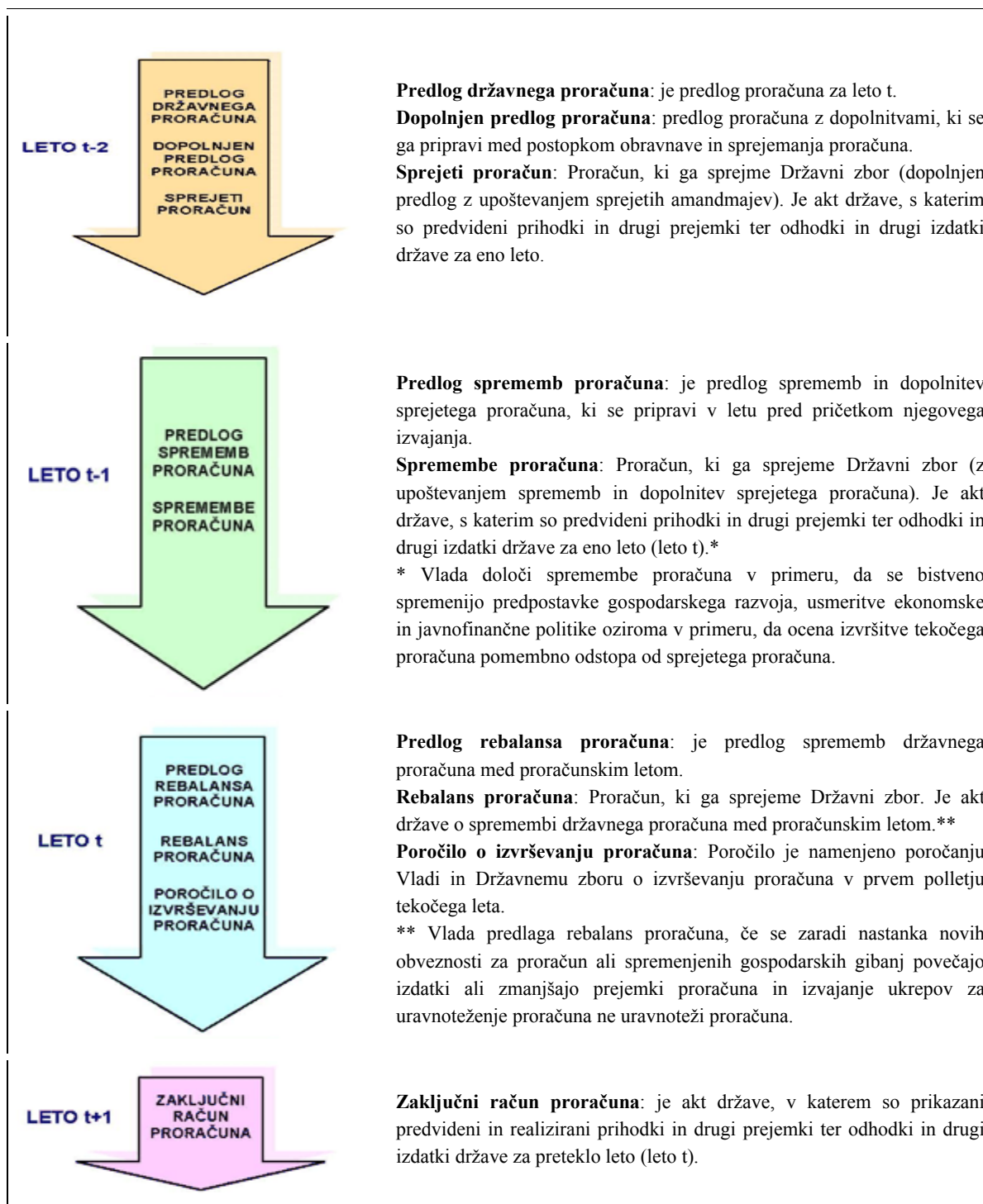
Proračun Republike Slovenije je akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Proračun sprejme Državni zbor po posebnem, predpisanem postopku.

Državni proračun je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in

fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev.

Na sliki je shematičen pregled nekaterih pojmov (povezanih z državnim proračunom), kot si sledijo po posameznih letih. Leto t predstavlja leto, za katerega se pripravlja in sprejema proračun in v katerem se nato sprejeti proračun izvršuje.

Slika 8: Prikaz sprejema državnega proračuna



Vir: Proračun RS, 2006.

Sestavni deli proračuna so:

1. splošni del proračuna: vključuje bilanco prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb in račun financiranja.

- *V bilanci prihodkov in odhodkov* se izkazujejo prihodki, ki obsegajo tekoče prihodke (davčne in nedavčne prihodke), kapitalske prihodke, prejete donacije ter transferne prihodke iz drugih blagajn javnega financiranja. Na strani odhodkov pa se v izkazujejo odhodki, ki zajemajo tekoče odhodke, tekoče transfere, investicijske odhodke ter investicijske transfere.

- *Račun finančnih terjatev* zajema na strani izdatkov zajema na strani izdatkov tiste tokove izdatkov, ki za državo nimajo značaja odhodkov (to je nepovratno danih sredstev), pač pa imajo bodisi značaj danih posojil finančnih naložb oziroma kapitalskih vlog države v javna in zasebna podjetja, banke oziroma druge finančne institucije. Plačila imajo za rezultat nastanek finančne terjatve države (ali občine) do prejemnika teh sredstev ali pa vzpostavitev oziroma povečanje kapitalskega deleža države v lastniški strukturi prejemnikov teh sredstev. V okviru te skupine izdatkov se izkazujejo tudi plačila zapadlih jamstev države finančnim institucijam ali drugim upnikom, s čimer nastane terjatev države (regresna pravica) do glavnega dolžnika (osebe, za katero je država jamčila). Na strani prejemkov pa so v tem računu izkazani tokovi prejemkov, ki nimajo značaja prihodkov, pač pa so to sredstva iz naslova prejetih vračil posojenih sredstev države oziroma prejetih sredstev iz naslova prodaje kapitalskih deležev države v podjetjih, bankah in drugih finančnih institucijah.

- *V računu financiranja* se izkazujejo tokovi zadolževanja in odplačil dolgov, povezanih s servisiranjem dolga države, oziroma s financiranjem proračunskega deficita, to je salda bilance prihodkov in odhodkov ter računa finančnih terjatev in naložb. Zadolževanje je razčlenjeno na najemanje domačih in tujih kreditov ter na sredstva, pridobljena z izdajo državnih vrednostnih papirjev na domačem in tujem trgu. Odplačila dolga pa so razčlenjena na odplačila domačih in tujih kreditov ter odplačila glavnice zapadlih državnih vrednostnih papirjev. V računu financiranja se kot saldo izkazujejo tudi spremembe stanja denarnih sredstev na računih med proračunskim letom.

2. Posebni del proračuna pomeni vsebino porabe javnofinančnih sredstev v finančnih načrtih posameznih proračunskih uporabnikov oziroma skupin proračunskih uporabnikov in vključuje odhodke in druge izdatke delovanja predstavljene po področjih proračunske porabe, glavnih programih in podprogramih. Podprogrami so razdeljeni na proračunske postavke, te pa na podskupine kontov. Proračunska postavka je del podprograma, ki zajema celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta, ki ga izvaja posamezni neposredni uporabnik.

3. Načrt razvojnih programov sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov. Te opredeljujejo dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, posebni zakoni ali drugi predpisi.

7.2. Prihodki

Skupni obseg prihodkov državni proračuna za leto 2004 je znašal 1.515,3 milijard tolarjev oziroma 97,43 odstotkov načrtovanih prihodkov v proračunu. Od tega je bilo davčnih prihodkov 1.365,5 milijard, nedavčnih prihodkov 102,7 milijard in ostalih prihodkov (kapitalski, donacije, iz EU) 47,1 milijard tolarjev.

Prihodkov iz naslova davkov, trošarin namenjenih cestam so v letu 2004 znašali 205 milijarde tolarjev oz. 13,6% vseh prihodkov. V spodnji tabeli so prikazane vrednosti posameznih prihodkov in njihov delež v davčnih prihodkih.

Tabela 12: Vrednost 'prihodkov za ceste' v proračunu RS

Vrsta prihodka	zaključni račun 2004 v tisoč SIT	v %
Davek od prometa bencinov	63.688.000	4,2%
Trošarine od prodanih pogonskih goriv	111.824.067	7,4%
Davki na motorna vozila	11.413.304	0,8%
Letna povračila za uporabo cest	18.075.297	1,2%
Skupaj prihodki za ceste	205.000.668	
Ostali davki	1.310.287.694	86,5%
SKUPAJ	1.515.288.362	100,0%

Vir: Zaključni račun proračuna RS za leto 2004, 2006.

Največ denarja se v proračun zbere z davkom na dodano vrednost od pogonskih goriv in od trošarin na pogonska goriva.

7.3. Odhodki

Skupni znesek odhodkov iz proračuna RS za leto 2004 je bil 1.595,7 milijarde tolarjev, od tega je bilo Ministrstvu za promet namenjenih 92 milijard tolarjev. Ministrstvo nato del teh sredstev nameni tudi cestam. V tabeli na naslednji strani so prikazani odhodki za ceste in njihov delež glede na vse odhodke Ministrstva za promet.

Tabela 13: Vrednost 'izdatkov za ceste' v proračunu RS

Vrsta odhodka	2004 v tisoč SIT	v %
Avtoceste	37.000.000	40,153%
Dars	30.600.000	
Kohezija	6.400.000	
Direkcija RS za ceste	29.347.045	31,848%
Upravljanje in vzdrževanje	13.591.748	
Gradnja	15.755.297	
Ostali odhodki Ministrstva za promet	25.799.601	27,998%
SKUPAJ	92.146.646	100,000%

Vir: Zaključni račun proračuna RS za leto 2004, 2006.

7.4. Bilanca

Razliko med prihodki in odhodki za ceste lahko izračunamo na dva načina.

I. Upoštevamo strogo samo prihodke in odhodke iz proračuna RS. Upoštevamo torej prihodke od DDV-ja, trošarin od pogonskega goriva, davka na motorno vozilo, letnega povračila cest, kot so prikazani v Tabeli 12 (str. 39) in odhodke, ki so bili iz proračuna, to so sredstva namenjena DARS-u in sredstva, ki jih je Direkcija RS za ceste dejansko porabila za gradnjo in vzdrževanje cest (glej Tabelo 9, stran 22). Pri sredstvih namenjenih Darsu ne bom upoštevala sredstev iz kohezijskega sklada, ker niso del sredstev zbranih z davki.

Tabela 14: Izračun razlike med prihodki in odhodki I

	v 1000 SIT
Prihodki za ceste v proračun RS	205.000.668
Odhodki za ceste iz proračuna RS	59.947.045
SALDO	145.053.623

Vir: Lasten izračun.

II. Upoštevamo vsa pridobljena sredstva in vse odhodke. V izračunu bom na strani prihodkov tako upoštevala prihodke od davkov, trošarin, davka na motorno vozilo in letno povračilo za uporabo cest. Zraven pa še pridobljena sredstva s posojili in obveznicami. Cestnina oz. koncesijska dajatev iz naslova cestnin, pa je sicer prihodek v proračun, vendar po namenu ni več sredstvo za obnovo in novo gradnjo cest ampak je namenjena odplačilu obveznosti iz naslova preteklih posojil. Na strani odhodkov pa bom upoštevala fakturirane stroške, ki jih je imel Dars d.d. pri gradnji in obnovi avtocest (Tabela 6, stran 14) in odhodke Direkcije RS za ceste, ki so bili namenjeni gradnji ali obnovi ostalih državnih cest (Tabela 9, stran 22).

Tabela 15: Izračun razlike med prihodki in odhodki II - z vsemi prihodki in odhodki

	v 1000 SIT
Prihodki	272.127.888
Prihodki za ceste proračun RS	205.000.668
Obveznice	13.430.000
Posojila	53.697.220
Odhodki	145.602.452
DARS	116.255.407
Direkcija RS za ceste	29.347.045
SALDO	126.525.436

Vir: Lasten izračun.

Oba načina izračuna, nam pokažeta, da se vsa sredstva zbrana z namenom gradnje in vzdrževanja cest in avtocest ne porabijo v ta namen. Po izračunu I (samo prihodki in odhodki iz proračuna RS) pa se za ceste nameni komaj 29,24% zbranih sredstev.

Razlog za to, gre v prvi vrsti iskati v državnem proračunu oziroma v sistemu njegovega načrtovanja in sprejemanja. Proračun se načrtuje in sprejme že 2 leti pred dejanskim izvajanjem. Eden od razlogov za načrtovana nizka sredstva za ceste bi tako lahko bil, da ni natančnega podatka o bodočih prihodkih iz tega naslova. Kot pa smo ugotovili v 6. poglavju, pa prihodki za ceste iz leta v leto naraščajo.

Glavni razlog pa je ta, da se sredstva iz proračuna ne porabljajo namensko, za kar so zbrana v proračun. Država glede na svojo politiko določi višino sredstev za posamezne proračunske porabnike. Glede na to, da je učinkovito in vzdrževano cestno omrežje pomembno tako za gospodarski kot za družbeni razvoj in ima širše makroekonomske učinke, bi pričakovali, da bo država namenila dovolj sredstev za obnovo in vzdrževanje in ustrezno hitro gradnjo novih cest.

Država s takim sistemov financiranja gradnje cest tudi krši načelo Evropske unije.⁴ To je, da se zbrana sredstva (za namen gradnje in vzdrževanja infrastrukture, v tem primeru gre za ceste) tudi porabljajo le za izboljšave in vzdrževanje infrastrukture in se tudi ne obdavčujejo. In sicer je načelo kršeno kar dvakrat: prvič, ker se zbrana sredstva ne porabijo za to kar so namenjena in drugič, ker so trošarine še dodatno obdavčene.

Poleg investicij zasebnega sektorja, so investicije javnega sektorja zelo pomembne, še posebno tiste investicije, ki zadevajo infrastrukturo. Te so še posebej v interesu v razvijajočih se državah, ki se nahajajo pod pragom polne ekonomske zaposlenosti. Investicije v infrastrukturo imajo pozitivne učinke na mnoga področja gospodarstva skozi skupne učinke

⁴Več o tem v Transport in evropska integracija. Povzetek knjige Transport and European Integration. Bruxelles, SZPZ. Ljubljana, 1989.

ekonomskih multiplikatorjev in akceleratorjev. Poleg tega pa lahko te investicije služijo kot instrument za vlado za izenačevanje agregatnega povpraševanja z agregatno ponudbo.

Analiza realizacije NPIA 1994-2002 je pokazala, da je gradnja avtocest v Sloveniji med 1994 in 2002 imela pomemben učinek na večino makroekonomskih agregatov (skupne investicije, gospodarska rast, zaposlenost) (Oplotnik, Križanič, 2004, stran 10).

Ugotovili smo torej, da investicije v infrastrukturo pozitivno vplivajo na celotno gospodarstvo države in da pravzaprav država z davki in trošarinami dobi dovolj sredstev za te investicije. Vendar pa država ne bo namenila več sredstev iz proračuna, ampak se bo za te investicije še dodatno zadolževala. Tako je bil februarja letos sprejet zakon, s katerim se bo država za gradnjo avtocest zadolžila za dodatnih 1.030,15 milijonov evrov, to je več kot je znašal celoten znesek posojil za gradnjo cest na 31.12.2004 (glej Tabelo 5, stran 13).⁵

8. SKLEP

Dobro organizirano in vzdrževano cestno omrežje je zelo pomembno za gospodarski in družbeni razvoj vsake države. Za Slovenijo, ki je majhna in raznolika država, pa je to še posebej pomembno, saj bi bile nekatere regije brez dobrih prometnih povezav izolirane.

Poleg tega je Slovenija pozicionirana na središču V. in X. evropskega koridorja in tako tudi pomembno področje za srednjo in vzhodno Evropo. Slovenija zato namenja veliko pozornosti gradnji avtocest v Sloveniji, s ciljem povezati vzhod z zahodom in sever z jugom in to je tudi glavni cilj Nacionalnega programa za izgradnjo avtocest.

Ugotavljamo, da so bile prvotne ocene vrednosti izgradnje avtocest krepko podcenjene, saj naj bi vrednost del po prvem NPIA znašala 2,2 milijardi evrov za 440 km. Tudi roki dokončanja so bili preveč optimistični, zato je država morala sprejeti spremembe in dopolnila. Novi NPIA je bil sprejet leta 2004 in nova ocenjena vrednost je 5,6 milijarde evrov za okoli 600 km avtocest. Osnovni viri za gradnjo so cestnina, bencinski tolar in krediti. Država vsakoletno s sprejemom državnega proračuna omeji bencinski tolar, ki je sicer zakonsko določen. Zato se večja delež posojil, izdane pa so bile tudi prve obveznice.

Za gradnjo in vzdrževanje avtocest skrbi Dars d.d., za ostale državne ceste pa Direkcija za ceste RS. Ugotavljamo, da je vsa pozornost usmerjena v gradnjo avtocest, ostale državne ceste pa se vzdržujejo le toliko kot je nujno potrebno. Poleg tega pa gospodarski razvoj, povečevanje motorizacije in povečana potreba po mobilnosti še povečujejo prometno

⁵ 9.2.2006 je bil sprejet Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS. d.d., iz kreditov in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev za realizacijo gradnje avtocestnih odsekov iz nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji v višini 1.030,15 milijonov evrov (ZPDVPNPIA) (Uradni list RS, št. 20/2006).

obremenitev cest, zato ceste hitreje propadajo. Posledica tega je tudi slabša prometna varnost. Že načrtovanih sredstev v proračunu je premalo, pa še ta se na koncu prerazporedijo na druga področja.

Država zbira sredstva za ceste z več davki in z trošarinami. To so davek na motorna vozila, letno povračilo za uporabo cest, davek na motorna vozila, davek na dodano vrednost od prodanih pogonskih goriv in trošarine na pogonsko gorivo. Tudi cestnina, v obliki koncesijske dajatve, je del teh sredstev, vendar pa je v zadnjih letih namenjena pokrivanju obveznosti iz preteklih posojil in tako ni več vir za gradnjo novih cest.

Na podlagi zbranih podatkov ugotavljamo, da država pravzaprav z 'davki za ceste' zbere dovolj sredstev oziroma še več kot jih trenutno dejansko porabi za gradnjo in obnovo državnih cest. Dodatno zadolževanje tako trenutno ne bi bilo potrebno. Razlog za to, da sredstev ni dovolj, pa je proračun oziroma sistem sprejemanja državnega proračuna. Sredstva se namreč stekajo v skupen proračun in se ne porabljajo namensko.

Država tudi ne spoštuje načel Evropske unije o namenski porabi zbranih sredstev in preglednosti samega sistema.

V prihodnje bo država sicer povečala obseg sredstev za ceste, vendar ne iz proračuna ampak se bomo zanje dodatno zadolžili.

LITERATURA

1. Damjan Jože P., Masten Igor, Polanec Sašo: Priporočila ekonomski politiki Slovenije glede politike oblikovanja cen tekočih goriv pri vstopanju v ERM2. Končno poročilo. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2004. 44 str.
2. Košič Tomaž: Ekonomika privatnega sovlaganja gradnje avtocest v Republiki Sloveniji – državni vidik. Magistrsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2003. 102 str.
3. Nadaljevanje študije uvedbe koncesijske obnove in vzdrževanja državnih cest. Dopolnitev 1. faze ter izvedba druge in tretje faze. Zaključno poročilo. Ljubljana : DDC svetovanje inženiring, družba za svetovanje in inženiring, d.o.o., KPMG SLOVENIJA, podjetje za revidiranje d.o.o., 2004. 27 str.
4. Pečar Tatjana: Politika in oblikovanje cen naftnih derivatov. Diplomsko delo. Koper : Ekonomska poslovna fakulteta Maribor, 2004. 56 str.
5. Zupančič Samo: Ekonomika transporta. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2002. 311 str.

VIRI

1. Avtoceste. Delo, Ljubljana, 2005, posebna tematska priloga, 30 str.
2. Cestno omrežje/državne ceste.
[URL: <http://www.dars.si/index.php?id=134>], 15.12.2005.
3. European road statistics 2005. Brussels : ERF, 2005. 59 str.
4. Highways: cost and regulation in Europe.
[URL: http://www.unibg.it/struttura/struttura.asp?cerca=dse_highways_program], 1.2006.
5. Letno poročilo Dars d.d. za leto 2002. Celje : Dars d.d., 2003, 76 str.
6. Letno poročilo Dars d.d. za leto 2003. Celje : Dars d.d., 2004, 123 str.
7. Letno poročilo Dars d.d. za leto 2004. Celje : Dars d.d., 2005. 90 str.
8. Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (NPIA) (Uradni list RS, št. 13/1996).
9. Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna RS za leto 2004, Ministrstvo za promet.
[URL: http://www.gov.si/mf/slov/proracun/zaklj_racun_2004/ZR2004_III_2_24.pdf], 23.2.2006.
10. Odlok o proračunu Mestne občine Ljubljana za leto 2005 (Uradni list RS, št. 41/2005).
11. Oplotnik Žan, Križanič France: National motorway construction program (NMCP) in Slovenia (financing, impact on national economy and realisation). Gradivo za konferenco Highways: cost and regulation in Europe. Bergamo : Università degli Studi di Bergamo, 2004. 15 str.
12. Poročilo o izvrševanju proračuna RS za 2004 za obdobje januar-julij 2004. Ljubljana : Ministrstvo za finance, 2004. 42.str.
13. Promet 2004. Podatki o štetju prometa na državnih cestah v Republiki Sloveniji. Ljubljana : Direkcija Republike Slovenije za ceste, 2005. 58 str.

14. Proračun RS.
[URL: http://www.gov.si/mf/slov/proracun/proracun_splosno.htm], 15.1.2006.
15. Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ReNPIA) (Uradni list RS, št. 50/2004).
16. Spremembe in dopolnitve nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (NPIA-A) (Uradni list RS, št. 41/1998).
17. Towards fair and efficient pricing in transport. Brussels : European comission,1995. 52 str. 20 pril.
18. Uredba o cestnini za uporabo določenih cest (Uradni list RS, št. 51/1997).
19. Uredba o cestninskih cestah in cestnini za uporabo cestninskih cest (Uradni list RS, št. 110/2005).
20. Uredba o določitvi letnih povračil za uporabo cest, ki jih plačujejo uporabniki cest za cestna motorna vozila in priklopna vozila (Uradni list RS, št. 48/1998).
21. Uredba o načinu opravljanja rednega vzdrževanja in organiziranja obnavljanja državnih cest (Uradni list RS, št. 48/1998)
22. Uredba o oblikovanju cen naftnih derivatov (Uradni list RS, št. 121/2005).
23. Vrednost prodaje v trgovini na drobno.
[URL: http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=24&leto=2005&jezik=si], 10.1.2006.
24. Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2001 (RZ2001) (Uradni list RS, št. 53/2003).
25. Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2002 (RZ2002) (Uradni list RS, št. 91/2004).
26. Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2003 (RZ2003) (Uradni list RS, št. 30/2005).
27. Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2004. (RZ2004) (Uradni list RS, št. 19/2006)
28. Zakon o davku a motorna vozila (ZDMV-UPB1) (Uradni list RS, št. 97/2004).
29. Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV) (Uradni list RS, št. 89/1998).
30. Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS) (Uradni list RS, št. 20/2004).
31. Zakon o javnih cestah. (Uradni list RS, št. 29/1997).
32. Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS-A) (Uradni list RS, št. 126/2003).
33. Zakon o spremembah zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ZZNSGC-A) (Uradni list RS, št. 18/2002).
34. Zakon o trošarinah (Uradni list RS, št. 84/1998, Uradni list RS, št. 20/2004)
35. Zakon o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (ZZNSGC) (Uradni list RS, št. 57/1998).
36. Zemljevid prometnih koridorjev v Evropi.
[URL: <http://www.cemt.org/online/infrastr03/corridormaps.htm>], 15.12.2005

SLOVAR TUJIH IZRAZOV IN KRATIC

NPIA	Nacionalni program izgradnje avtocest	
RS	Republika Slovenija	
DDV	Davek na dodano vrednost	
NMB 95	Neosvinčeni 95oktanski bencin	
D2	Eurodiesel	
EU	European Union	Evropska unija
DARS	Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji	
AC	Avtocesta	
DRSC	Direkcija Republike Slovenije za ceste	
EIB	European Investment Bank	Evropska investicijska banka
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	Evropska banka za obnovo in razvoj
SURS	Statistični urad Republike Slovenije	
MOL	Mestna občina Ljubljana	
LPP	Ljubljanski potniški promet	