



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Razvoj javne železniške infrastrukture



Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Razvoj javne železniške infrastrukture



Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo smotrnost poslovanja pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture na Ministrstvu za promet (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009 in podalo *mnenje*, da so aktivnosti pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture *delno* vodile k smotni porabi javnega denarja.

Pri izvajanju revizije je preverilo, kako ministrstvo načrtuje razvoj javne železniške infrastrukture in kako načrtuje izvesti investicije v javno železniško infrastrukturo. Pregledalo pa je tudi, kako je Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: direkcija), ki je organ v sestavi ministrstva, vodila postopke priprave investicij na območju med Divačo, Koprom in državno mejo z Republiko Italijo.

Javna železniška infrastruktura v Republiki Sloveniji se v obdobju od osamosvojitve leta 1991 do leta 2009 ni bistveno spremenila. V *Nacionalnem programu razvoja Slovenske železniške infrastrukture*, ki ga je leta 1995 sprejel Državni zbor Republike Slovenije, je bilo do leta 2005 načrtovanih več investicijskih projektov, ki pa večinoma še niso bili realizirani. V *Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023*, ki jo je Vlada Republike Slovenije sprejela leta 2006, so za obdobje naslednjih petnajstih let načrtovane investicije v javno železniško infrastrukturo v vrednosti 8,9 milijarde evrov.

Namen revizije je bil preveriti način poslovanja pristojnih organov še pred pričetkom izvajanja večjih investicijski del na javni železniški infrastrukturi in podati priporočila za bolj smotno ravnanje. Revizija je imela podlago tudi v dogovoru med vrhovnimi revizijskimi institucijami republik Francije, Italije, Madžarske in Slovenije o izvedbi skupne revizije smotrnosti poslovanja pri načrtovanju in izvedbi železniških investicijskih projektov na trasi 6. prednostnega projekta *vseevropskega prometnega omrežja* (angleško: Trans-European Transport Networks oziroma TEN-T), ki na slovenskem



ozemlju predstavlja železniško povezavo od državne meje z Republiko Italijo in Kopra do državne meje z Republiko Madžarsko. Mednarodno poročilo bo pripravljeno na podlagi revizijskih poročil posameznih sodelujočih vrhovnih revizijskih institucij.

Računsko sodišče je ugotovilo, da ministrstvo ni natančno določilo, kdo je pristojen za izvajanje nalog in aktivnosti pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture. Naloge namreč niso bile določene podrobno, razpršene so bile med več organi in niso bile sistematično usklajevane. Ministrstvo tudi ni v zadostni meri izvajalo nadzora nad pravno urejenostjo javne železniške infrastrukture oziroma nadzora pri urejanju lastništva pri javni železniški infrastrukturi. Podobno je veljalo za urejenost na področju računovodskega izkazovanja osnovnih sredstev javne železniške infrastrukture, saj se ta niso izkazovala v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi.

Ministrstvo ni pripravilo enovitega predloga dolgoročnega razvojnega programa javne železniške infrastrukture. V dokumentih dolgoročnega načrtovanja pa cilji niso bili merljivi, potrebe za razvoj javne železniške infrastrukture so bile predstavljene pomanjkljivo, ciljne tehnične karakteristike prog pa so bile med dokumenti premalo usklajene. Tako ministrstvo in direkcija investicij nista načrtovala na način, da bi na podlagi potrjenih izhodišč in jasnih kriterijev določila in potrdila nabor vseh potrebnih investicij za razvoj javne železniške infrastrukture in vrstni red njihovega izvajanja. Ker celovit razvoj javne železniške infrastrukture, obseg in lokacija vseh potrebnih investicij, ki so med seboj soodvisne, še niso bili določeni, ministrstvo in direkcija pa sta posamezne investicije že načrtovala in izvajala, smo ocenili, da bi to lahko privedlo do nepotrebnih del.

Preverili smo tudi, ali so zagotovljena potrebna finančna sredstva. Od finančnih virov so bila namensko in za večletno obdobje določena le sredstva kohezijske politike, ki pa so predstavljala manjši del od ocenjenih 8,9 milijarde evrov. Ministrstvo je zamujalo s pripravo projektov, ki so sofinancirani s sredstvi kohezijske politike, in kot posledica tega tudi s črpanjem sredstev iz evropskega proračuna. Pri prijavih za sofinanciranje izdelave investicijske in projektne dokumentacije iz sredstev TEN-T politike je bilo ministrstvo uspešno.

Med načrtovanimi projekti oziroma v fazi priprave je tudi gradnja nove proge Divača–Koper. V letu 2009 je direkcija izbrala izvajalca za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za del trase nove proge Divača–Koper. Direkcija je določila cilje projekta in projekt je bil pripravljen v skladu z dokumenti dolgoročnega načrtovanja in mednarodnimi usmeritvami, a direkcija dokumentacije ni pripravila v takem zaporedju, kot izhaja iz predpisov, in s tem ni zagotovila vnaprejšnje vsebinske presoje ustreznosti projekta. Nekatere odločitve ministrstva in direkcije tako niso imele ustrezne podlage v predpisani dokumentaciji, oziroma aktivnosti niso imele ustrezne podlage v predpisanih sklepih ministrstva.

Ministrstvo je zaradi časovnih zaostankov v zvezi s črpanjem sredstev kohezijske politike sprejelo odločitve o načinu izvedbe nove proge Divača–Koper (proga se načrtuje kot enotirna, predvideva pa se, da bi bilo v prihodnosti mogoče dograditi dodaten tir), ne da bi pred tem pridobilo celovite ocene izvedljivosti in smotrnosti takšne izvedbe.

Na območju med Divačo, Kopro in državno mejo z Republiko Italijo se je načrtovala tudi posodobitev železniške povezave z Republiko Italijo. Postopek izbire načina posodobitve ni bil izveden na način, da bi prikazali primerjavo stroškov in koristi več variant ter na podlagi tega izbor najboljše variante. Varianta, ki jo je potrdila medvladna komisija Republike Slovenije in Republike Italije (izgradnja nove proge Divača–Trst, ki poteka pretežno v predoru), je bila pred potrditvijo ocenjena za drago in zahtevno. Konec leta 2009, po obdobju, na katero se je nanašala revizija, so predstavniki Republike Italije predlagali drugačen prostorski potek proge, kar je upočasnilo pripravo projekta.

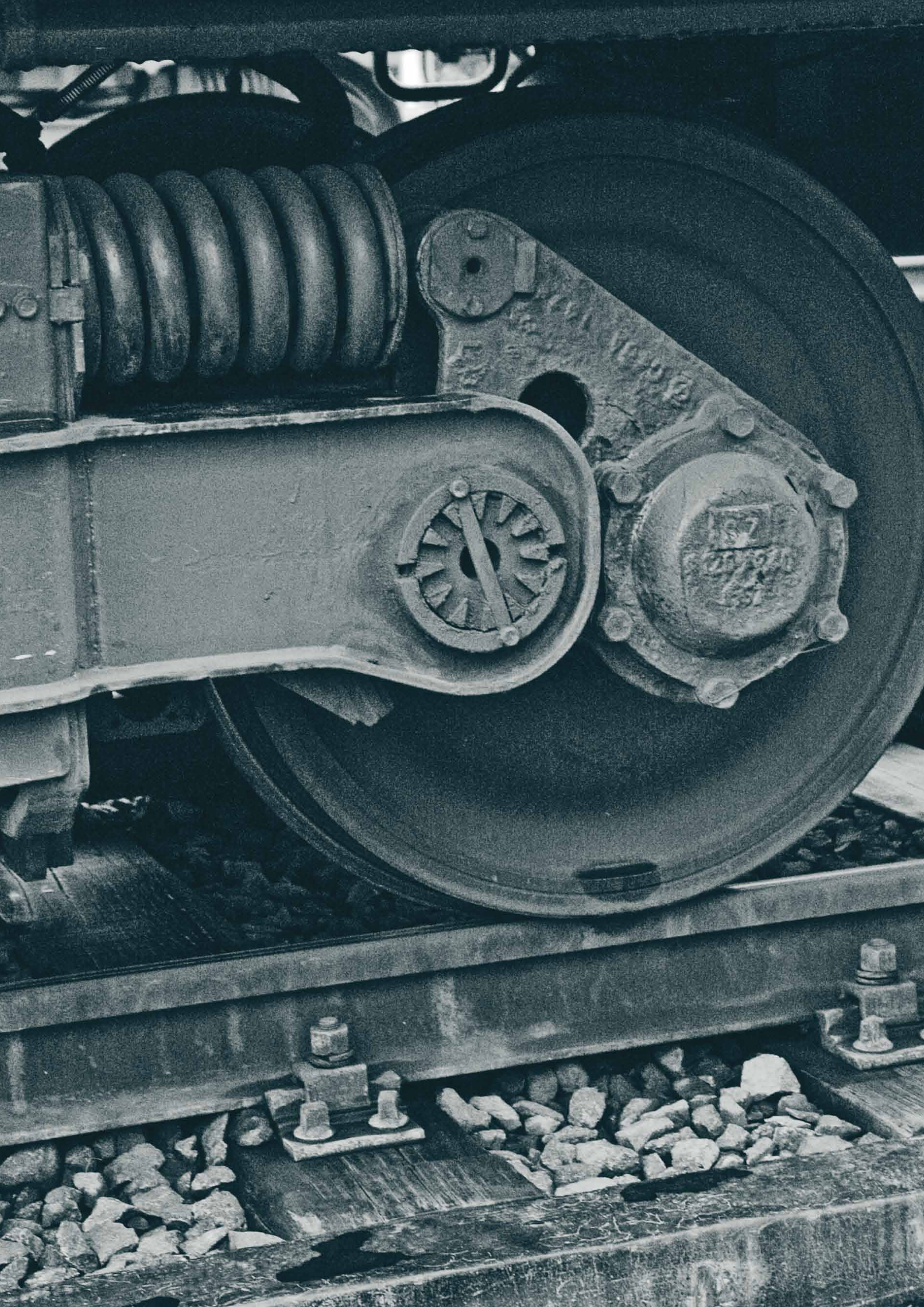
Ureditev izvajanja nalog na področju železniškega potniškega promet, tovarnega prometa, vodenja prometa in upravljanja z infrastrukturo vpliva tudi na organiziranost na področju razvoja javne železniške infrastrukture in izvajanja investicij. Ne glede na obliko organiziranosti, ki mora biti tudi v skladu s predpisi Evropske unije s področja enotnega trga, kot najpomembnejše poudarjamo, da je razvoj javne železniške infrastrukture in s tem obseg investicij treba utemeljiti z dobro predstavljenimi potrebami in koristmi.

Ministrstvo mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču *odzivno poročilo* in v njem izkazati tudi naslednje popravljale ukrepe:

- jasno določitev nalog za vodenje, izvajanje in nadziranje razvoja javne železniške infrastrukture;
- določitev izvajanja nadzora ministrstva nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva sestavnih delov javne železniške infrastrukture, vključno z zemljišči;
- zavezo in način, kako bo pri načrtovanju projekta nova proga Divača–Koper še pred dokončno potrditvijo projektne in investicijske dokumentacije za novo enotirno progo ter pred pričetkom gradbenih del najprej preverilo izvedljivost in smotrnost načrtovane izvedbe (enotirna proga z možnostjo kasnejše izgradnje dodatnega tira).

Ministrstvu je računsko sodišče *priporočilo*:

- naj se pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture s sedanjega načrtovanja in izvajanja investicij po odsekih bolj usmeri k bolj smotrnem pristopu načrtovanja celostnih prometnih rešitev;
- naj predlaga spremembo organizacijske strukture tako, da organ, ki pripravlja in vodi investicije v javni železniški infrastrukturi, ne bi izvajal tudi nalog priprave, sklepanja in nadziranja pogodb o gospodarskih javnih službah;
- naj za projekte, za katere je za pridobitev sredstev kohezijske politike potrebna prijava pri Evropski komisiji, predlaga ureditev sistema priprave dokumentacije tako, da ne bi prihajalo do podvajanja vsebine in s tem povezanih nejasnosti ter nepotrebnih stroškov.





Kazalo

1. Uvod	10
1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije	10
1.2 Cilj in predstavitev revizije	10
1.3 Predstavitev ministrstva	12
1.4 Javna železniška infrastruktura v Republiki Sloveniji	13
2. Ugotovitve	16
2.1 Organizacijska struktura	16
2.1.1 Ureditev pred spremembo Zakona o železniškem prometu v letu 2007	17
2.1.2 Ureditev po spremembi Zakona o železniškem prometu v letu 2007	18
2.1.3 Evidence JŽI	21
2.1.4 Organizacijska struktura – povzetek	23
2.2 Načrtovanje razvoja JŽI	25
2.2.1 Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja	25
2.2.2 Mednarodni okvir	30
2.2.3 Investicije v JŽI	34
2.2.4 Finančni viri	37
2.2.5 Načrtovanje razvoja – povzetek	41
2.3 Železniška povezava Divača–Koper	44
2.3.1 Nova proga Divača–Koper	44
2.3.1.1 Opredelitev odgovornosti za izvedbo projekta	44
2.3.1.2 Opredelitev ciljev projekta in skladnost z dokumenti dolgoročnega načrtovanja	45
2.3.1.3 Vrsten red postopkov in dokumentov za pripravo projekta	47
2.3.1.4 Vsebina investicijske in druge dokumentacije	49
2.3.1.5 Finančni viri	53



2.3.1.6	Načrtovanje nove proge Divača–Koper – povzetek	54
2.3.2	Modernizacija obstoječe proge Divača–Koper	55
2.3.3	Nova proga Divača–Trst	57
2.3.4	Celostna obravnava železniških povezav na območju Divače, Kopra in Trsta	61
2.3.5	Železniška povezava Divača–Koper – povzetek	63

3. Mnenje	64
------------------	-----------

4. Zahteva za predložitev odzivnega poročila	68
---	-----------

5. Priporočila	70
-----------------------	-----------

6. Priloge	72
-------------------	-----------



1

Uvod

1.1 Pravne podlage za izvedbo revizije

Revizijo smotrnosti poslovanja pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture na Ministrstvu za promet smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije je bil izdan 17. 6. 2009³.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti poslovanja pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture.

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴, s posebnim poudarkom na evropski smernici za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI⁵, ki opredeljuje potek revidiranja izvajanja nalog.

1.2 Cilj in predstavitev revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti poslovanja pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009.

Revizija je obravnavala področje celostnega načrtovanja razvoja javne železniške infrastrukture in načrtovanja večjih investicij v javno železniško infrastrukturo. Revidirali smo, kako Ministrstvo za promet načrtuje razvoj javne železniške infrastrukture in kako načrtuje izvesti investicije v javno železniško infrastrukturo. Preverili smo tudi, kako Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1208-2/2009-2.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Smernica 41 »Revizija izvajanja nalog«, Revizor, št. 7-8/99.



javno železniško infrastrukturo, ki je organ v sestavi Ministrstva za promet, vodi postopke priprave investicij na območju med Divačo, Koprom in državno mejo z Republiko Italijo.

Glavna revizijska vprašanja so bila:

- Ali je na področju razvoja javne železniške infrastrukture organizacijska struktura zasnovana tako, da omogoča učinkovito izvedbo nalog?
- Ali so na področju razvoja javne železniške infrastrukture določeni cilji in aktivnosti?
- Ali način priprave projekta nove proge Divača–Koper vodi k smotrni porabi javnih sredstev?

Na podlagi revizije smo podali mnenje o tem, *ali aktivnosti pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture vodijo k smotrni porabi javnega denarja*, ter oblikovali priporočila. Mnenje smo podali opisno z navedbo pomembnih dobrih praks in nesmotrnosti, ki vplivajo na predmet revizije.

Revizija ima podlago tudi v dogovoru med vrhovnimi revizijskimi institucijami republik Francije, Italije, Madžarske in Slovenije o izvedbi skupne revizije smotrnosti poslovanja pri načrtovanju in izvedbi železniških projektov na trasi 6. prednostnega projekta *vseevropskega prometnega omrežja* (v nadaljevanju: TEN-T⁶). Mednarodno poročilo bo pripravljeno na podlagi revizijskih poročil posameznih sodelujočih vrhovnih revizijskih institucij. Revizija računskega sodišča je upoštevala izhodišča skupnega revizijskega načrta⁷, obenem pa je zastavljena širše, saj smo dodatno pozornost namenili področjem, ki se na nacionalni ravni kažejo kot tvegana za smotno rabo javnih sredstev.

Revizijske dokaze smo pridobivali z razgovori s predstavniki revidirancev ter zbiranjem in analiziranjem pojasnil, poročil, zapisnikov, navodil, priročnikov, pravilnikov in drugih dokumentov revidiranja.

⁶ Trans-European Networks for Transport. Omrežje TEN-T in 6. prednosti projekt sta predstavljena pri točki 7.4.3.

⁷ Audit plan for the coordinated (performance) audit work relevant to the Lyon-Triest-Koper-Ljubljana-Budapest railway development projects; 7. 7. 2009.

1.3 Predstavitev ministrstva

Ministrstvo za promet opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega in pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav. Operativne naloge izvajajo organi v sestavi ministrstva, kontrolne pa inšpekcijske službe.

Ministrstvo je organizirano po direktoratih. Za usklajeno delovanje celotnega prometnega sistema je pristojen Direktorat za promet, ki je pripravil Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije⁸. Z železniško infrastrukturo se ukvarja Direktorat za železnice in žičnice, ki ima za prednostne naloge na področju železnic določene⁹:

- sprejem Nacionalnega programa razvoja javne železniške infrastrukture in na tej osnovi posodobitev V. in X. vseevropskega prometnega koridorja,
- sodelovanje pri pripravi predlogov zakonodaje Evropske unije za področja železnic in prenos v pravni red Republike Slovenije,
- sodelovanje pri pripravi mednarodnih sporazumov in sodelovanje v mednarodnih državnih institucijah s področja železnic,
- nadzor nad zakonitostjo, učinkovitostjo in uspešnostjo dela Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije in
- sodelovanje pri pridobivanju sredstev Evropske unije¹⁰ za sofinanciranje investicij v javno železniško infrastrukturo.

Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo od 1. 8. 2007 pripravlja, organizira in vodi investicije v javno železniško infrastrukturo v vseh fazah investicijskega procesa ter organizira in izvaja revizijo projektne dokumentacije¹¹. Direkcija tudi pripravlja pogodbe in nadzira izvajanje pogodb o:

- opravljanju gospodarskih javnih služb s področja železniškega prometa,
- gospodarjenju z javno železniško infrastrukturo in
- upravljanju železniških postajnih poslopij.

V pogodbah se opredeli način finančnega in strokovnega nadzora nad opravljanjem obvezne gospodarske javne službe¹².

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bili odgovorni:

- dr. Marko Pavliha, minister za promet od 1. 5. do 2. 12. 2004,
- mag. Janez Božič, minister za promet od 2. 12. 2004 do 10. 9. 2007,
- mag. Radovan Žerjav, minister za promet od 10. 9. 2007 do 21. 11. 2008,
- dr. Patrick Vlačič, minister za promet od 21. 11. 2008,
- Alenka Dremelj, v. d. direktorice direkcije od 1. 8. 2007 do 31. 1. 2008,
- Dejan Jurkovič, pooblastilo ministra za vodenje direkcije ter za podpisovanje listin, potrebnih za opravljanje tekočih poslov, od 1. 2. do 24. 4. 2008,
- mag. Andrej Korošec, direktor direkcije od 25. 4. 2008 do 12. 3. 2009,
- dr. Andrej Godec, direktor direkcije od 13. 3. 2009 (od 13. 3. do 22. 7. 2009 v. d. direktor direkcije).

V reviziji nismo preverjali poslovanja pri izvajanju nalog zagotavljanja varnosti v železniškem prometu in izvajanja storitev vodenja prometa, potniškega prometa in vzdrževanja javne železniške infrastrukture.

⁸ Uradni list RS, št. 58/06.

⁹ Spletna stran Ministrstva za promet: http://www.mzp.gov.si/si/delov-na_podrocja/zeleznice_in_zicnice/, 3. 8. 2009.

¹⁰ Sredstva kohezijske politike (strukturni skladi in Kohezijski sklad) in sredstva notranjih politik Evropske unije (na primer: sredstva TEN politike).

¹¹ Zakon o železniškem prometu (v nadaljevanju: ZZelP), Uradni list RS, št. 83/03-UPB2, 15/07, 58/09.

¹² Uredba o načinu opravljanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javne železniške infrastrukture in vodenja železniškega prometa, Uradni list RS, št. 115/07.

1.4 Javna železniška infrastruktura v Republiki Sloveniji

Izraza *javna železniška infrastruktura* in *investicija v javno železniško infrastrukturo* sta določena v ZZelP. Javna železniška infrastruktura (v nadaljevanju: JŽI) so objekti in naprave, potrebni za nemoteno odvijanje javnega železniškega prometa, ter pripadajoča zemljišča, ki funkcionalno služijo njihovi namenski rabi. Investicija v JŽI je graditev nove JŽI in nadgradnja obstoječe, s katero se izboljša prometno-tehnične in varnostne lastnosti JŽI. JŽI je grajeno javno dobro v lasti Republike Slovenije.

Stanje JŽI v Republiki Sloveniji spremlja družba Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Slovenske železnice). Podatki so objavljeni v letnih programih omrežja, za objavo katerih mora upravitelj pridobiti soglasje Javne agencije za železniški promet Republike Slovenije. Na sliki 1 prikazujemo omrežje prog JŽI v Republiki Sloveniji leta 2009, na sliki 2 pa predstavljamo primerjavo tehničnih značilnosti prog JŽI med letoma 1992 in 2009 na podlagi podatkov iz Nacionalnega programa razvoja Slovenske železniške infrastrukture¹³, Programa omrežja Republike Slovenije 2009¹⁴ in spletnih strani Slovenskih železnic.



Slika 1: Omrežje prog JŽI

Vir: spletna stran družbe Slovenske železnice, http://podjetje.slo-zeleznice.si/podjetje/infrastruktura/zeleznisko-omrezeje/vrsta_prog, 3. 8. 2009.

Uredba o kategorizaciji prog¹⁵ razvrsti proge glede na največjo dovoljeno progovno hitrost na proge za visoke hitrosti in konvencionalne proge. V Uredbi o kategorizaciji prog je navedeno, da vse proge v Republiki Sloveniji sodijo v kategorijo konvencionalnih prog.

V obdobju od osamosvojitve leta 1991 do leta 2009 se JŽI v Republiki Sloveniji ni bistveno spremenila, saj se ključne tehnične značilnosti JŽI niso bistveno spremenile. Zgrajena je bila nova proga Puconci–Hodoš (državna meja z Madžarsko), ki omogoča neposredno povezavo z madžarskim železniškim omrežjem, izvajala so se redna in investicijska vzdrževalna dela ter v manjšem obsegu investicijska dela. Največje spremembe so nastale pri obsegu prog, ki

¹³ Uradni list RS, št. 13/96.

¹⁴ Slovenske železnice; verzija 3, ki je veljavna od 30. 6. 2009.

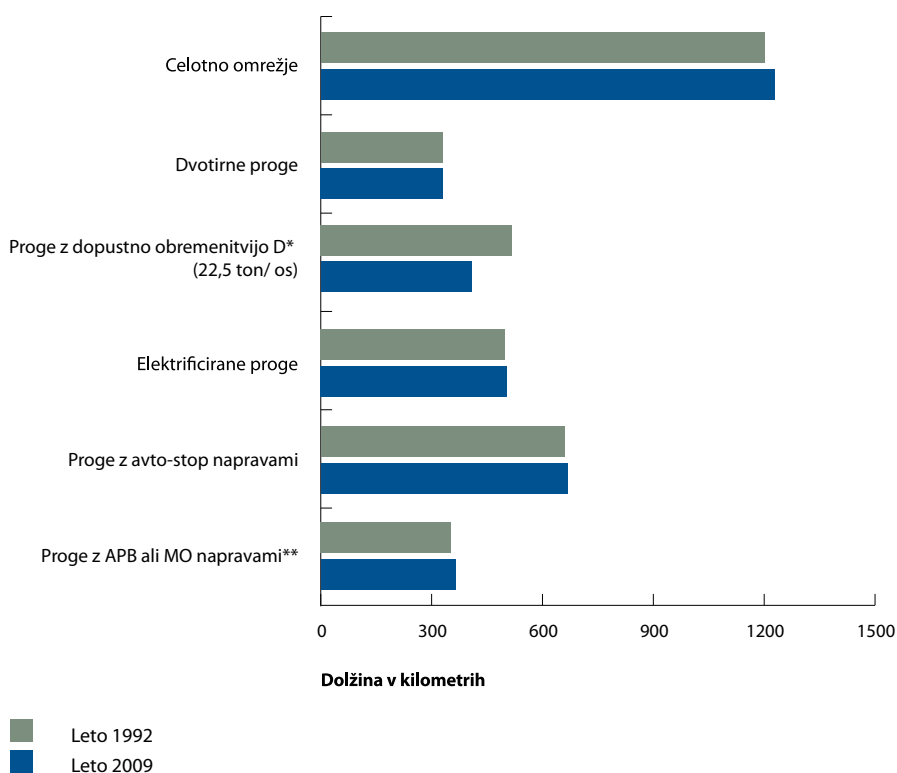
¹⁵ Uradni list RS, št. 4/09 (5/09 popr.). Enako razvrstitev je določala predhodna uredba objavljena v Uradnem listu RS, št. 22/02.

Slika 2: Tehnične značilnosti prog JŽI let 1992 in 2009

* Dopustna obremenitev D predstavlja najvišjo osno kategorijo obremenitve (A: 16 ton/os, B: 18 ton/os, C: 20 ton/os, D: 22,5 ton/os)¹⁶.

** Signalno varnostne naprave v obliki avtomatskih progovnih blokov (APB) ali medpostajne odvisnosti (MO).

Vir: Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture iz leta 1996, Program omrežja Republike Slovenije 2009 in spletna stran Slovenskih železnic: http://www.slo-zeleznice.si/si/podjetje/infrastruktura/zeleznisko_omreze/signalna_varnost, 8. 10. 2009.



dopuščajo največjo obremenitev 22,5 ton na os. V primerjavi z letom 1992 je bilo leta 2009 za 110 kilometrov oziroma 21 odstotkov manj prog, na katerih je dovoljena najvišja obremenitev, to je 22,5 ton na os.

V tabelah 1 in 2 prikazujemo tehnične značilnosti, propustnost in zmogljivosti železniške povezave od Kopra do državne meje z Madžarsko (Hodoš), ki je del V. vseevropskega prometnega koridorja¹⁷ in 6. prednostnega projekta TEN-T.

Tabela 1: Tehnične značilnosti na progi Koper–državna meja z Madžarsko (Hodoš) po stanju na dan 30. 6. 2009

Vir: Program omrežja Republike Slovenije 2009 in spletna stran družbe Slovenske železnice, http://podjetje.slo-zeleznice.si/podjetje/infrastruktura/zeleznisko_omreze, 3. 8. 2009.

	Relacija Koper–Hodoš v dolžini 423,0 kilometrov	
	Dolžina (v kilometrih)	Delež (v odstotkih)
Dvotirne proge	253,9	60
Proge z dopustno obremenitvijo D (22,5 ton/os)	332,6	79
Elektrificirane proge	301,9	71

V Programu omrežja Republike Slovenije 2009 je navedeno, da so stalna ozka grla, na katerih prevladuje dolgoročno zagotovljen tovorni oziroma potniški promet, odseki Divača–Koper in Pragersko–Ormož–Ljutomer–Hodoš.

V dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja Republike Slovenije je bilo že v preteklih letih predvideno več projektov na področju železniške infrastrukture. V Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023¹⁸ so za obdobje naslednjih petnajst let načrtovane investicije v vrednosti 8,9 milijarde evrov, kar je približno enako višini državnega proračuna. Kot primerjavo navajamo, da so v Nacionalnem programu izgradnje avtocest¹⁹ za obdobje od leta 2003 do 2013 načrtovane investicije v vrednosti 3,5 milijarde evrov.

¹⁶ Uredba o kategorizaciji prog.

¹⁷ Vseevropski prometni koridorji so predstavljeni pri točki 2.2.2.

¹⁸ Sprejela Vlada RS dne 12. 10. 2006.

¹⁹ Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, 50/04.

Odsek proge	Število tirov	Propustnost (možno število vlakov na dan)	Izkoriščenost (v odstotkih)
Koper–Divača	1	66	88
Sežana–Divača–Ljubljana	2	135	62
Ljubljana–Zidani Most	2	300	51
Zidani Most–Pragersko–Maribor	2	185	65
Pragersko–Ormož–Središče	1	55	89
Ormož–Hodoš	1	34	88

Tabela 2: Propustnost in izkoriščenost odsekov na progi Koper–državna meja z Madžarsko (Hodoš) po stanju na dan 30. 6. 2009

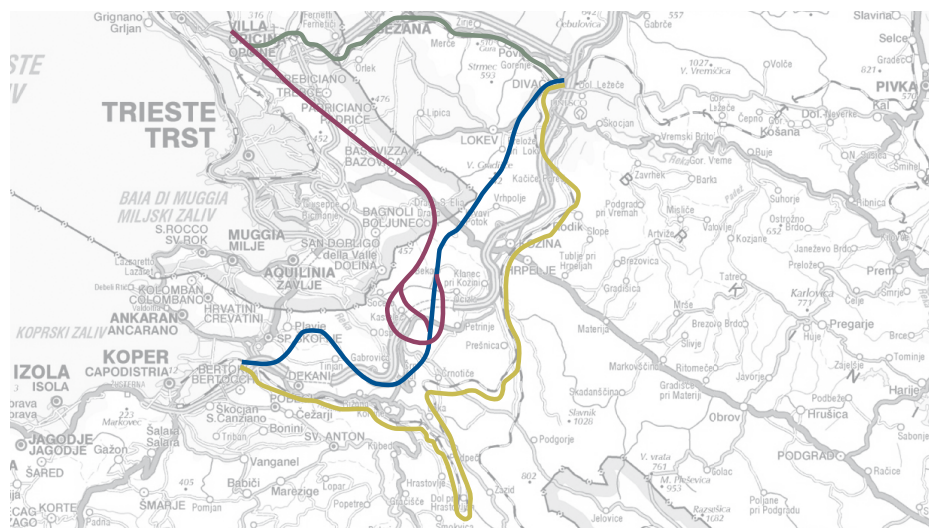
Vir: Program omrežja Republike Slovenije 2009; verzija 3, ki je veljavna od 30. 6. 2009, Slovenske železnice.

Železniška povezava Divača – Koper

Železniška povezava Divača–Koper je del 6. prioritetnega projekta TEN-T in del V. vseevropskega prometnega koridorja. Obstoječa enotirna proga naj ne bi ustrezala današnjim prometnim razmeram in naj bi predstavljala z vidika kapacitete ozko grlo v slovenskem železniškem prometu, saj naj bi naraščajoči tovorni promet iz luke Koper kmalu presegel trenutno kapaciteto obstoječe železniške proge²⁰.

Načrtovane investicije, vezane na železniško povezavo med Divačo in Koprom, so:

- modernizacija obstoječe enotirne proge Divača–Koper,
- gradnja nove proge Divača–Koper in
- gradnja nove proge Divača–Trst.



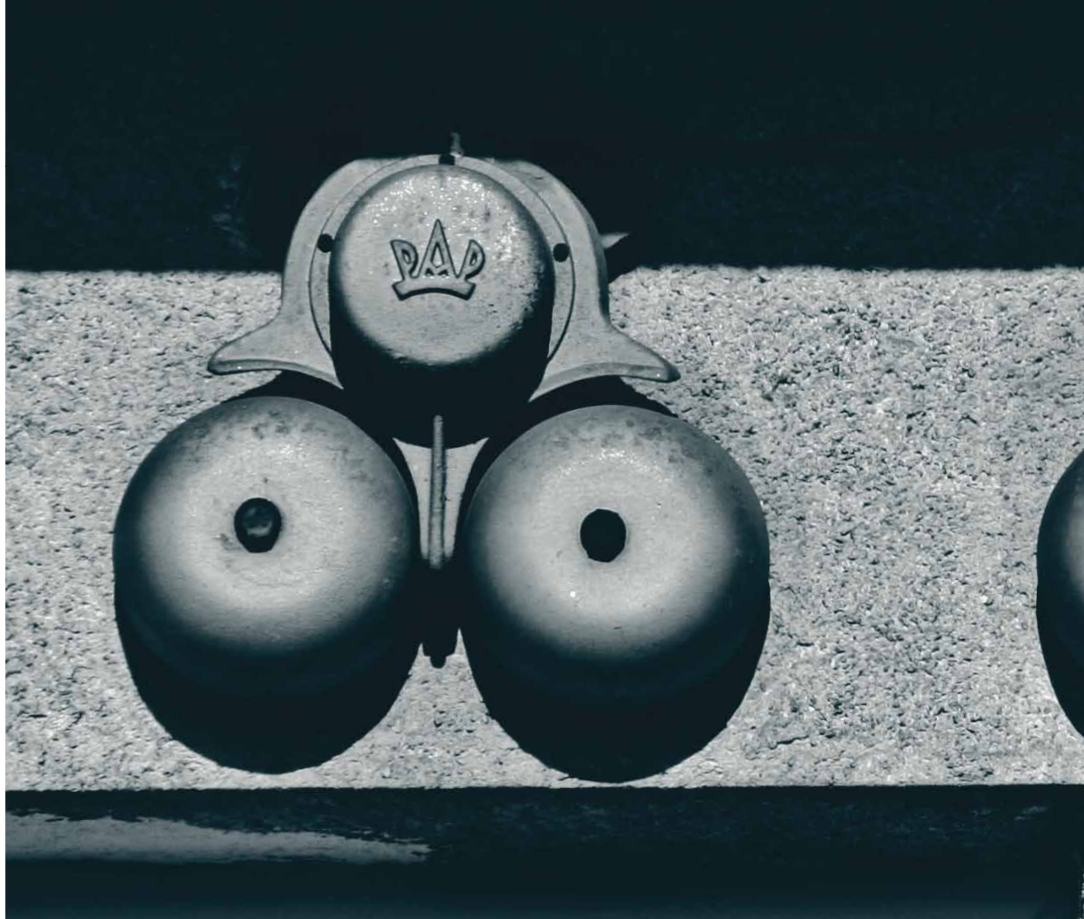
- obstoječa enotirna klasična proga Divača–Koper
- obstoječa dvotirna klasična proga Divača–Sežana–državna meja–Opčine–Trst
- načrtovana nova eno/dvotirna proga za višje hitrosti Divača–Koper
- načrtovana nova dvotirna proga za višje hitrosti Divača–Trst s priključkom proti Kopru

Slika 3: Prikaz obstoječih in načrtovanih prog na območju Divača, Koper in Trst

Vir: računsko sodišče in splet: <http://www.geopedia.si>.

V letu 2008 je medvladna komisija Republike Slovenije in Republike Italije potrdila študijo, ki določa potek optimizirane variante nove proge Divača–Trst. V letu 2009 je direkcija izbrala izvajalca del za prvo fazo gradbenih del pri modernizaciji obstoječe enotirne proge Divača–Koper. V istem letu je direkcija izbrala izvajalca za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za del trase na novi progi Divača–Koper.

²⁰ Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Koper, Ministrstvo za promet, 2008.



Ugotovitve

2.1 Organizacijska struktura

Na področju načrtovanja razvoja JŽI smo preverili, ali je organizacijska struktura zasnovana tako, da omogoča učinkovito izvedbo nalog. Preverili smo, ali so jasno določene naloge in odgovornosti med pristojnimi organi. Preverili smo, ali so odgovornosti:

- za dolgoročno načrtovanje razvoja JŽI,
- za pripravo izvedbenih programov in aktivnosti in
- za pripravo posameznega investicijskega projekta

določene tako, da omogočajo neodvisno opravljanje nalog, in so razmejene tako, da zagotavljajo, da se naloge ne podvajajo oziroma omogočajo učinkovito izvedbo načrtovanja kot sestavne faze projekta razvoja JŽI in na tej osnovi posodobitev V. in X. vseevropskega prometnega koridorja.

Odgovornost in pristojnost organizacij ter posameznikov sta ključna elementa uspešnosti različnih procesov, saj primerna raven odgovornosti in pristojnosti spodbuja posameznike in organizacije, da uresničijo zastavljene cilje.

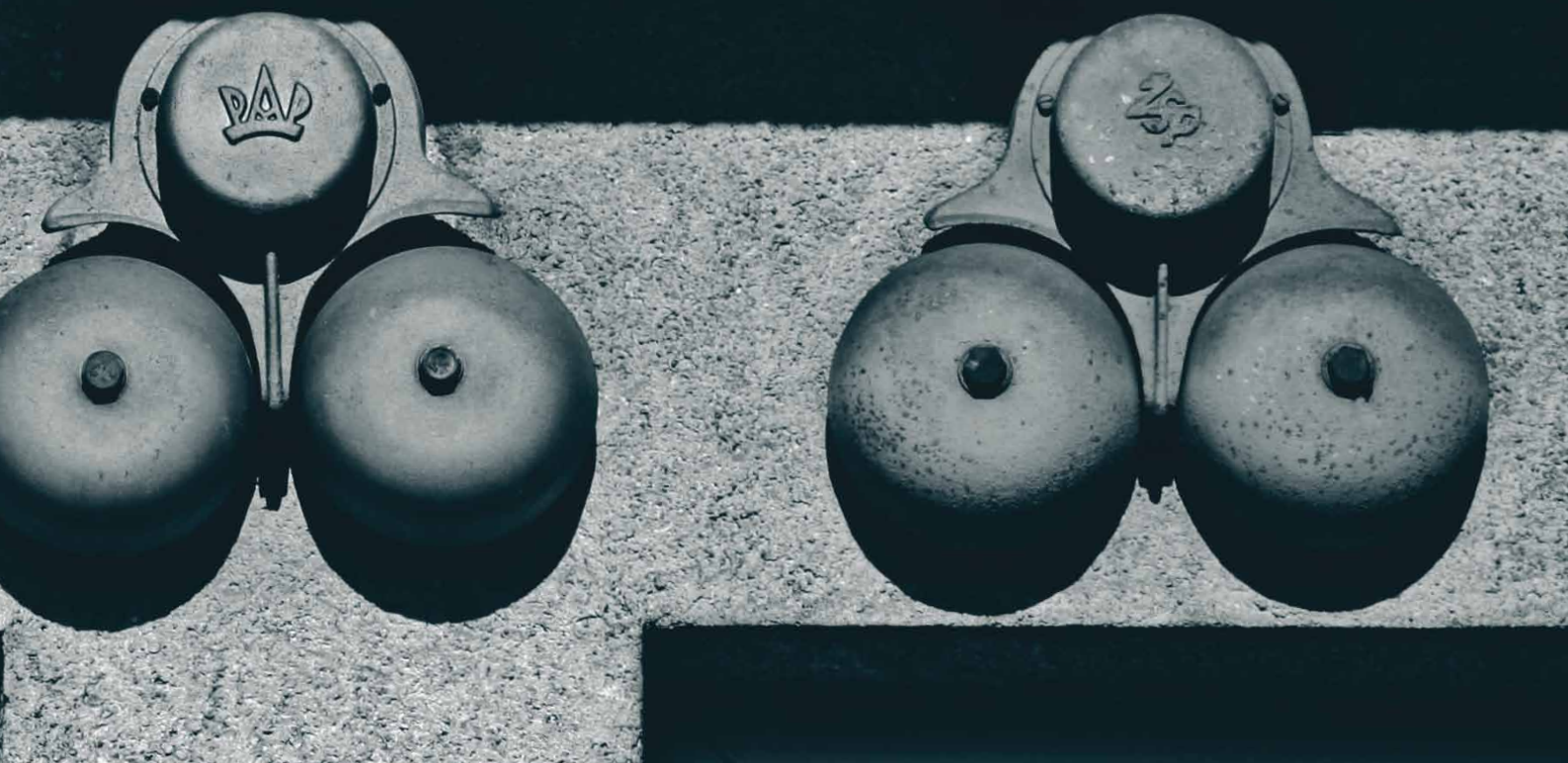
Organizacijska struktura in vloga posameznih organov pri ravnanju z JŽI izhajata iz Zakona o Vladi Republike Slovenije²¹ (v nadaljevanju: ZVRS), Zakona o državni upravi²² (v nadaljevanju: ZDU-1), Zakona o železniškem prometu in Zakona o varnosti v železniškem prometu²³ (v nadaljevanju: ZVZelP).

²¹ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

²² Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

²³ Uradni list RS, št. 61/07.

Na obliko organiziranosti vplivajo tudi predpisi Evropske unije. Ti za vzpostavitev konkurenčnih razmer na skupnem evropskem trgu pri storitvah prevozov po železniških tirih določajo ločeno



poslovanje prevoznikov in upravljavcev infrastrukture. Ker ustrezna ločitev v Republiki Sloveniji še ni bila popolnoma zagotovljena, je to vplivalo tudi na organiziranost pri načrtovanju razvoja JŽI in pripravo investicij. Revizija ni obravnavala ustreznosti organiziranosti pri načrtovanju razvoja JŽI glede upoštevanja evropskih predpisov s področja enotnega trga, pač pa z vidika navedenih odgovornosti, ki so pogoj za smotrno poslovanje. Pri tem je bila pri naših presojah upoštevana dobra praksa in načela vodenja projektov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je 3. 7. 2007 z uveljavitvijo sprememb ZZelP²⁴ (v nadaljevanju: ZZelP-F) prišlo do sprememb v organizacijski strukturi in opredelitvi odgovornosti in nalog. V nadaljevanju na kratko predstavljamo nekatere elemente ureditve pred to spremembo in obširneje ureditev po spremembi.

2.1.1 Ureditev pred spremembo zakona o železniškem prometu v letu 2007

V letu 2003 je bila ustanovljena Javna agencija za železniški promet Republike Slovenije²⁵ (v nadaljevanju: AŽP). AŽP je bila zadolžena za izvajanje naslednjih nalog:

- pripravljanje, organiziranje in vodenje investicijskih del na JŽI,
- gospodarjenje z JŽI in s sredstvi, ki jih je AŽP v upravljanje dodelila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS), in
- v imenu in za račun države sklepanje pogodbe za opravljanje gospodarske javne službe (v nadaljevanju: GJS).

Kot del obveznih GJS so bile v 6. in 11. členu ZZelP opredeljene naslednje dejavnosti:

- prevoz potnikov v notranjem železniškem prometu,
- vodenje železniškega prometa na JŽI in
- vzdrževanje JŽI.

²⁴ Zakon spremembi Zakona o železniškem prometu, Uradni list RS, št. 15/07.

²⁵ Sklep o ustanovitvi Agencije za železniški promet (Uradni list RS, št. 30/03, 59/03).

Vzdrževanje JŽI je tudi obsegalo:

- vzdrževalna dela v obsegu, ki omogočajo njeno normalno obratovalno sposobnost in zagotavljajo prometno varnost;
- opravljanje nadzora nad investicijskimi deli (investicijsko vzdrževanje in novogradnje) zaradi zagotovitve varnosti železniškega prometa.

AŽP je imela v svojih poslovnih knjigah JŽI evidentirano kot sredstva v upravljanju.

Pooblaščen upravljavalec je bila pravna oseba, s katero je upravljavalec (AŽP) sklenil pogodbo o opravljanju GJS. Vlogo pooblaščenega upravljalca je imelo javno podjetje Slovenske železnice, d. d., Ljubljana, ki se je 27. 5. 2004 preoblikovalo v gospodarsko družbo Holding Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana²⁶.

Povzamemo lahko, da je bila AŽP pred spremembo ZZelP v letu 2007 odgovorna za vodenje investicij (investicijsko vzdrževanje in novogradnje) in da je imela JŽI evidentirano kot sredstva v upravljanju, družba Holding Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Holding Slovenske železnice) pa je bila na podlagi pogodb odgovorna za opravljanje GJS vzdrževanja, vodenja prometa in nadzora nad investicijskimi deli.

2.1.2 Ureditev po spremembi zakona o železniškem prometu v letu 2007

S spremembo ZZelP v letu 2007 je bila ustanovljena direkcija, ki kot organ v sestavi ministrstva izvaja zlasti naslednje naloge:

- pripravo, organiziranje in vodenje investicij v vseh fazah investicijskega procesa;
- organiziranje in izvajanje revizij projektne dokumentacije v skladu s predpisi.

S spremembo zakona se je spremenila definicija upravljalca, in sicer je zdaj status upravljalca podeljen neposredno in ne več prek upravljalca na pooblaščenega upravljalca. GJS vzdrževanja JŽI in vodenje železniškega prometa opravlja upravljavalec na podlagi pogodbe, ki jo sklene z Vlado RS, kar pomeni, da AŽP nima več statusa upravljalca JŽI, ampak so njegovo vlogo prevzele Slovenske železnice, ki so nastale 30. 10. 2007 s pripojitvijo posameznih odvisnih družb Holdinga Slovenske železnice²⁷.

Spremenila se je tudi opredelitev obvezne GJS vzdrževanja JŽI²⁸. Zdaj vzdrževanje JŽI obsega predvsem izvajanje oziroma organiziranje:

- rednih vzdrževalnih del, ki ohranjajo normalno obratovalno sposobnost in zagotavljajo prometno varnost; med redna vzdrževalna dela sodi tudi vodenje registrov in evidenc;
- vzdrževalnih del v javno korist, namenjenih zagotavljanju obveznih GJS, s katerimi se izboljšajo prometno-tehnične in varnostne lastnosti JŽI ali gradijo pomožni objekti in naprave JŽI, ki so namenjeni opravljanju GJS na področju železniškega prometa ter s katerimi se ne posega zunaj območja progovnega pasu;
- investicijskih vzdrževalnih del, ki se izvajajo na daljša časovna obdobja in obsegajo izvedbo popravil ali večjih obnovitvenih del na podsistemu ali delu podsistema, s katerimi se ne spreminja celotno delovanje podsistema ali njegova namembnost.

To pomeni, da so dela, ki lahko izboljšujejo prometno-tehnične in varnostne lastnosti ter zmogljivost obstoječe JŽI, del obvezne GJS vzdrževanja JŽI.

Določeno je tudi, da Slovenske železnice gospodarijo z JŽI²⁹. Gospodarjenje z JŽI obsega predvsem:

- pripravo predloga načrta vzdrževanja obstoječe JŽI,
- pripravo predloga načrta investicij v JŽI,
- pripravo strokovnih podlag za nove razvojne projekte železniške infrastrukture in
- sklepanje pravnih poslov, povezanih z gospodarjenjem z JŽI in postajnimi poslopi, kadar ti ne uporabljajo ali niso nujni za izvajanje njihovega osnovnega namena.

²⁶ Notarski zapis, opravilna št. SV 497/04 z dne 27. 5. 2004. Z uveljavitvijo določil Zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d. d., Uradni list RS, št. 26/03, Slovenske železnice nimajo več statusa javnega podjetja, kot je določen v Zakonu o gospodarskih javnih službah, Uradni list RS, št. 32/93.

²⁷ Vlada RS je v skladu s 46. členom ZZelP na 137. redni seji 27. 9. 2007 sprejela Akt o ustanovitvi družbe Slovenske železnice, d. o. o. Z začetkom veljavnosti akta, 30. 10. 2007, so začele veljati določbe v zvezi s spremembo Holdinga Slovenske železnice v Slovenske železnice.

²⁸ V skladu z 7. členom ZZelP-F se v ZZelP spremeni tretji odstavek 11. člena.

²⁹ V skladu z 8. členom ZZelP-F se ZZelP doda novi 11.a člen.

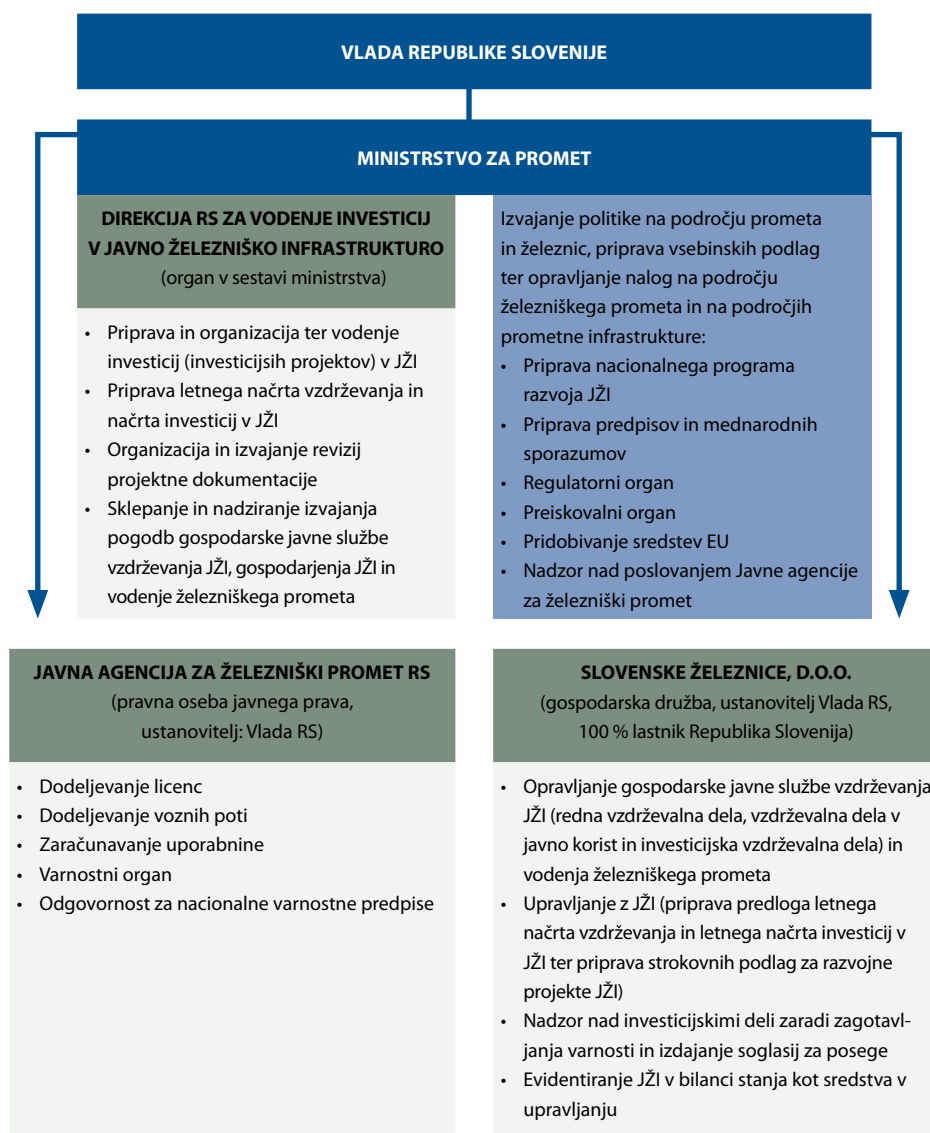
Slovenske železnice opravljajo tudi naslednje naloge³⁰:

- nadzor nad investicijskimi deli zaradi zagotavljanja varnosti železniškega prometa in
- izdaja soglasij za posege v progovni in varovalni progovni pas v skladu z zakonom, ki ureja varnost železniškega prometa.

Slovenske železnice so na podlagi primopredajnega zapisnika z dne 11. 12. 2007 od AŽP prevzele računovodsko evidentiranje JŽI in jih izkazujejo v bilanci stanja kot sredstva v upravljanju.

Slovenske železnice so z Vlado RS sklenile pogodbe za vzdrževanje JŽI in vodenje železniškega prometa na njej. Pogodbe, ki se nanašajo na leto 2009, ne vsebujejo nalog iz 2. in 3. alineje drugega odstavka 11.a člena ZZelP, to je nalog priprave predloga investicij v JŽI in priprave strokovnih podlag za nove razvojne projekte železniške infrastrukture.

Povzamemo lahko, da je ZZelP s spremembami v letu 2007 drugače opredelil organizacijo in naloge na področju železniškega prometa. Del nalog v zvezi z investicijami v JŽI (vodenje investicij v JŽI) je prešel na direkcijo, del nalog (izvajanje GJS vzdrževanja ter GJS vodenja železniškega



Slika 4: Organizacijska struktura pri ravnanju z JŽI (stanje po uveljavitvi sprememb ZZelP v letu 2007)

Vir: računsko sodišče na podlagi ZVRS, ZDU-1, ZZelP in ZVZelP.

³⁰ V skladu z 8. členom ZZelP-F se ZZelP doda novi 11.b člen.

prometa in gospodarjenje z JŽI) pa neposredno na Slovenske železnice. AŽP po spremembi zakona opravlja naloge varnostnega organa (zagotavljanje zakonodajnega okvira in vodenja formalnih postopkov zaradi zagotavljanja varnosti v železniškem prometu), naloge dodeljevalnega organa (zagotavljanje nediskriminatornega pristopa do JŽI prosičcem oziroma prevoznikom) in naloge, povezane z uporabo tehničnih specifikacij za interoperabilnost.

Odgovornost in vloga ministrstva (brez organov v sestavi) se v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pomembneje spreminjala. V okviru ministrstva je bilo v letu 2008 na Direktoratu za železnice in žičnice sistemiziranih 14 delovnih mest. Na direkciji pa je bilo v letu 2008 sistemiziranih 39 delovnih mest, od tega osem v Sektorju za investicije in osem v Sektorju za GJS.

Odgovornosti in vloge posameznih organov v zvezi z razvojem JŽI prikazujemo na sliki 4.

Organizacijska struktura in odgovornost je bila v obeh primerih ureditve, pred in po spremembi ZZelP v letu 2007, določena. Za pripravo letnega načrta vzdrževanja JŽI in letnega načrta investicij v JŽI je bila po spremembi ZZelP v letu 2007 pristojna direkcija. Ta naj bi oba načrta pripravila tudi na podlagi predlogov upravljavca JŽI. Direkcija je navedla, da Slovenske železnice ne pripravljajo predloga letnega načrta investicij tako, da bi formalno posredovale celosten predlog.

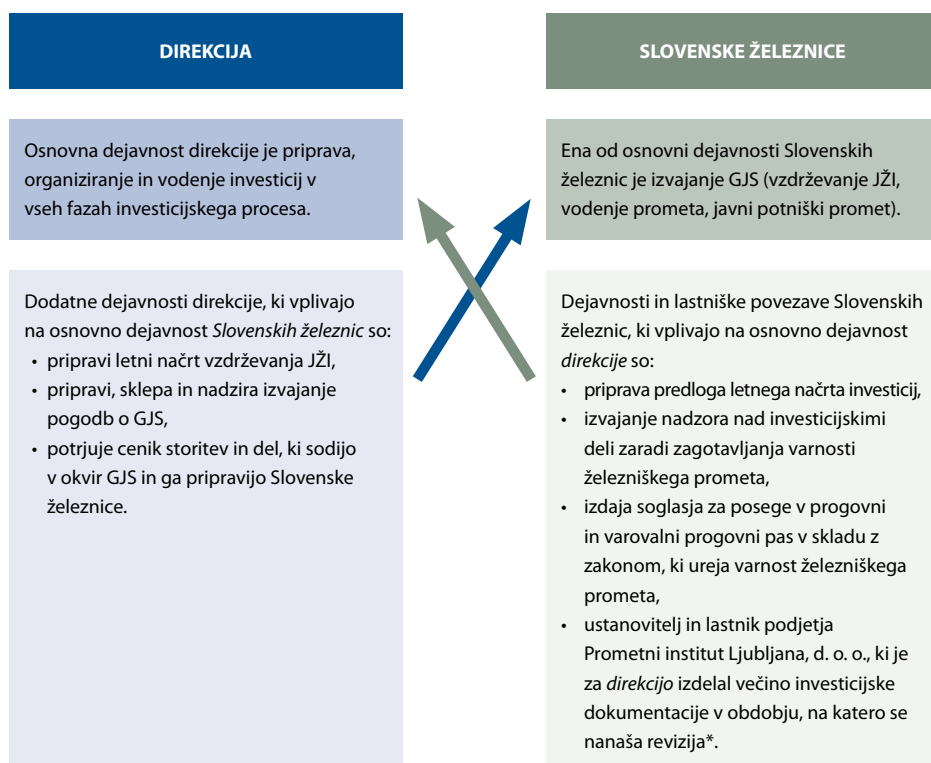
Ocenjujemo, da bi morala biti priprava letnega načrta vzdrževanja JŽI osredotočena pri organu, ki je odgovoren za vzdrževanje JŽI, in ta bi moral pri pripravi upoštevati priporočila varnostnega organa. Naloga priprave letnega načrta investicij v JŽI pa bi morala biti osredotočena pri organu, ki je odgovoren za izvedbo investicij v JŽI.

2.1.2.a Ugotovili smo, da so naloge na področju razvoja JŽI razpršene in da ministrstvo nalog ni dovolj natančno razmejilo in jih sistemsko medsebojno uskladilo. Načrtovanje razvoja JŽI je po zakonu v izvirni pristojnosti ministrstva. Nekatere naloge so bile prenesene na organe v sestavi ter druge organe in pravne osebe. Tako, na primer, direkcija sodeluje pri pripravi nacionalnega programa razvoja JŽI ter pripravlja programe raziskovalnih in strokovno-razvojnih nalog s področja JŽI. Slovenske železnice pripravijo strokovne podlage za razvoj novih projektov JŽI ter v okviru priprave programa omrežja na podlagi analize zmogljivosti pripravijo načrt razširitve JŽI. Ocenjujemo, da ministrstvo ni dovolj jasno določilo odgovornosti in pristojnosti za načrtovanje razvoja JŽI. Takšno stanje pomeni pomemben odklon od dobre prakse in načel projektnega vodenja, kjer morajo biti naloge natančno opredeljene in pristojnosti zelo jasno razmejene.

2.1.2.b Ugotovili smo, da neodvisnost ni zadostna, kar lahko vodi v neučinkovito in neuspešno izvajanje nalog na področju izvajanja investicij v JŽI. Direkcija ima opredeljene naloge nadzora nad delom Slovenskih železnic, obenem pa Slovenske železnice izvajajo dejavnosti, ki jim omogočajo vplivati na delo direkcije pri izvajanju investicij v JŽI (to prikazujemo na sliki 5).

Slovenske železnice so v stoddostni lasti Republike Slovenije, direktor direkcije pa je bil tudi predsednik nadzornega sveta Slovenskih železnic.

Ocenjujemo, da bi bilo smiselno organizacijsko strukturo določiti tako, da organ, ki je primarno ustanovljen za pripravo in vodenje investicij v JŽI, ne bi izvajal tudi nalog priprave, sklepanja in nadziranja pogodb o GJS. S tem bi se zmanjšala možnost, da neodvisnost pri opravljanju obeh vrst nalog ne bi bila nezadostna.



Slika 5: Povezave med direktorijo in Slovenskimi železnicami

*V dokumentu Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom je naveden seznam dokumentacije iz obdobja od leta 1998 do leta 2008. Navedenih je 25 dokumentov, ki sodijo v okvir prometnih in ekonomskih študij ter predpisane investicijske dokumentacije. 21 dokumentov je pripravil Prometni institut Ljubljana, d. o. o. Vir: računsko sodišče na podlagi prepisov, pogodb in drugih dokumentov.

2.1.3 Evidence JŽI

Pogoj za učinkovito načrtovanje investicij v JŽI in celovito upravljanje z JŽI so urejene evidence JŽI. Evidence morajo glede pravne urejenosti zagotavljati jasno razmejitev med JŽI in drugimi nepremičninami ter z vodenjem poslovnih knjig omogočati pravilno evidentiranje stroškov uporabe JŽI (amortizacija). Preverili smo urejenost področja evidentiranja JŽI v skladu z Zakonom o stvarnem premoženju države, pokrajin in občin³¹ (v nadaljevanju: ZSPDPO), ZZelP in Slovenskim računovodskim standardom 35³² (v nadaljevanju SRS 35).

ZSPDPO v 5. točki 3. člena določa, da upravljanje s stvarnim premoženjem pomeni tudi skrb za pravno urejenost stvarnega premoženja (urejeno zemljiškoknjižno stanje nepremičnine, urejen vpis nepremičnine v kataster stavb oziroma zemljiški kataster, urejen vpis nepremičnine v centralno evidenco nepremičnega premoženja). ZSPDPO v 35. členu določa, da so upravljalci dolžni voditi evidenco državnega nepremičnega premoženja, ki ga imajo v upravljanju, ter da se te evidence povežejo z zemljiško knjigo, zemljiškim katastrom in katastrom stavb ter z drugimi evidencami. V prvem odstavku 2. člena pa tudi določa, da se ZSPDPO uporablja za vse stvarno premoženje države, če ni s posebnim zakonom za posamezno vrsto stvarnega premoženja države urejeno drugače.

ZZelP je poseben zakon, ki ureja JŽI in njen status javnega dobra. Med sestavne dele JŽI uvršča tudi zemljišča, na katerih so zgrajeni objekti JŽI in druga zemljišča, namenjena njeni funkcionalni rabi. V 29. členu je zapisano, da zemljišča in objekte, ki so JŽI, določi Vlada RS s pravnomočno odločbo. Po ZZelP je upravljavalec JŽI pravna oseba odgovorna za vzdrževanje JŽI, vodenje prometa na njej in za gospodarjenje z njo. V okviru vzdrževanja JŽI ZZelP nalaga obveznost vodenja registrov in evidenc v zvezi z JŽI.

Pogodba o opravljanju obvezne GJS vzdrževanja JŽI za leto 2009 določa, da vzdrževanje JŽI obsega tudi vodenje evidenc, registrov in drugih podatkov o sestavnih delih JŽI, ki jih zahtevajo predpisi, ter da upravljavalec na zahtevo direktorije posreduje zahtevane evidence.

³¹ Uradni list RS, št. 14/07.

³² Uradni list RS, št. 107/01, 67/03.

V ZZelP in pogodbah o upravljanju GJS *skrb za pravno urejenost nepremičnin* ni izrecno opredeljena naloga kot jo določa ZSPDPO.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je Ministrstvu za javno upravo posredovalo seznam uslužbencev Slovenskih železnic, ki so zadolženi za vpis v centralno evidenco nepremičnin, ki so v lasti Republike Slovenije in imajo status javnega dobra ter so zadolženi za sprotno spremljanje stanja teh nepremičnin.

Pojasnilo direkcije

Direkcija nima pooblastil za nadzor nad vodenjem vseh evidenc sestavnih delov JŽI, kar pomeni, da ne nadzira vodenja evidenc zemljišč.

SRS 35 je s 1. 1. 2002 odpravil možnost izkazovanja sredstev v upravljanju pri izvajalcih GJS, ki nimajo statusa javnega podjetja ali javnega gospodarskega zavoda³³.

Slovenske železnice z uveljavitvijo določil Zakona o preoblikovanju in privatizaciji javnega podjetja Slovenske železnice, d. d. in preoblikovanjem v gospodarko družbo 27. 5. 2004 nimajo več statusa javnega podjetja, kot je določen v Zakonu o gospodarskih javnih službah, imajo pa z ZZelP opredeljene naloge na področju železniškega prometa, ki so v javnem interesu.

2.1.3.a Ugotovili smo, da ministrstvo, ki je pristojno za razvoj JŽI, ne ureja in ne nadzira, ali se izvaja skrb za pravno urejenost JŽI in kako se izvaja. Ministrstvo je pristojno za urejanje železniškega prometa in ravnanja z JŽI, zato bi moralo urejati in izvajati nadzor nad izvajanjem naloge *skrb za pravno urejenost JŽI*.

2.1.3.b Ministrstvo izkazuje v bilanci stanja JŽI kot terjatve za sredstva, dana v upravljanje, Slovenske železnice pa od 11. 12. 2007 kot sredstva, prejeta v upravljanje, kar ni v skladu s SRS 35. Zaradi neurejenega sistema računovodskega evidentiranja JŽI prihaja do zastojev pri aktiviranju izvedenih investicij oziroma zastojev pri prenosu iz evidence *investicija v teku* v evidenco *osnovna sredstva*. To pomeni, da stroški uporabe oziroma amortizacija teh investicij ni izkazana ustrezno.

Pojasnilo ministrstva in direkcije

V drugi polovici leta 2009 je bila imenovana medresorska delovna skupina za ureditev računovodskega evidentiranja javne cestne infrastrukture in pripadajočega dolga. Pri evidentiranju JŽI se pojavlja enak problem kot pri cestni infrastrukturi. Ugotovitve delovne skupine in predlagani model bodo uporabljeni tudi za JŽI. Do sprejetja modela pa ustrezno evidentiranje investicij v JŽI ni omogočeno.

Slika 6: Razdelitev nalog v Zakonu o železniškem prometu in vpliv na računovodsko evidentiranje

Vir: računsko sodišče na podlagi ZZelP.

Investicije vodi direkcija – investicije povečujejo vrednost osnovnih sredstev

Investicijsko vzdrževanje in vzdrževalna dela v javno korist izvajajo Slovenske železnice kot del obvezne GJS vzdrževanja JŽI – investicijsko vzdrževanje lahko povečuje vrednost osnovnih sredstev

Redno vzdrževanje izvajajo Slovenske železnice kot del obvezne GJS vzdrževanja JŽI – redno vzdrževanje predstavlja tekoče stroške

Opozarjamo, da je pri prihodnjem urejanju organiziranja izvajanja nalog in računovodskega evidentiranja treba upoštevati, da investicijsko vzdrževanje in tudi vzdrževalna dela v javno korist, ki so sedaj v skladu z ZZelP določene kot del GJS, lahko izboljšajo celotno delovanje železniškega podsistema in povečujejo vrednost JŽI.

Zakon o varnosti o železniškem prometu, po spremembi 30. 3. 2010, vzdrževalna dela v javno korist na železniškem sistemu opredeljuje kot postopek obnove ali nadgradnje ob-

³³ SRS 35 je z dnem 1. 1. 2010 v celoti odpravil možnosti izkazovanja sredstev v upravljanju. Uradni list RS, št. 118/05, 10/06, 112/06, 1/10.

stoječega železniškega sistema ali podsistema, pri katerem ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja ter je namenjen zagotavljanju obveznih GJS. Bistveno pri teh postopkih je, da se po njih izvajajo dela, ki s posegi ne segajo izven območja progovnega pasu. Zakon o železniškem prometu pa določi vzdrževalna dela v javno korist, ki izboljšajo prometno tehnične in varnostne lastnosti JŽI in s katerimi se ne posega zunaj območja pragovnega pasu, kot del obvezne GJS.

Ocenjujemo, da bi morala vzdrževalna dela v javno korist predstavljati le specifičen postopek in ne hkrati naloge obvezne gospodarske javne službe ali razlog za zagotavljanje določenih aktivnosti kot del obveznih GJS. Postopek obnove ali nadgradnje, pri katerem ni treba pridobiti gradbenega dovoljenja, ne bi smel biti izključno uvrščen med obvezne GJS. ZZelP in ZVZelP bi bilo treba za uveljavitev take ureditve dopolniti.

2.1.4 Organizacijska struktura – povzetek

Organizacijska struktura in naloge so bile na področju razvoja javne železniške infrastrukture določene, vendar ministrstvo ni natančno določilo, kdo je pristojen za izvajanje nalog in aktivnosti pri načrtovanju razvoja JŽI. Naloge namreč niso določene podrobno, so razpršene med več organi in niso bile sistematično usklajevane. Ministrstvo tudi ni skrbelo za nadzor nad pravno urejenostjo JŽI, saj ni izvajalo aktivnosti in sprejemalo ukrepov s tega področja. Podobno velja za urejenost na področju računovodskega izkazovanja osnovnih sredstev JŽI, saj se ta ne izkazujejo v skladu s SRS 35.



2.2 Načrtovanje razvoja JŽI

Pri načrtovanju razvoja JŽI nas je zanimalo, ali so cilji in aktivnosti za dosego ciljev jasno opredeljeni, ali so usklajeni z mednarodnimi obveznostmi in ali so usklajeni z razpoložljivimi finančnimi viri. Podrobneje smo obravnavali postopke, v katerih se oblikujejo cilji in določijo aktivnosti ter skladnost zaporedja dokumentov in odločitev, povezanih z razvojem JŽI. Pozornost je bila usmerjena predvsem v cilje in aktivnosti na trasi 6. prednostnega projekta TEN-T od državne meje z Republiko Italijo in luke Koper do državne meje z Republiko Madžarsko.

2.2.1 Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja

Jasno določeni cilji, utemeljeni v dokumentih dolgoročnega načrtovanja, so pogoj za dolgoročno dobro upravljanje, doseganje programskih ciljev in s tem rezultatov. Proces dela mora biti že v fazi načrtovanja usmerjen k oblikovanju programov in državnega proračuna za doseganje ciljev in rezultatov.

Preverili smo, ali so cilji na področju razvoja JŽI določeni, in sicer ali so jasni, merljivi, potrjeni, časovno opredeljeni, ažurni in usklajeni med različnimi dokumenti dolgoročnega načrtovanja. To smo preverili s pregledom dokumentov dolgoročnega načrtovanja, ki obravnavajo razvoj prometa in železniške infrastrukture.

Z uredbo³⁴ so določeni naslednji dokumenti, ki predstavljajo Razvojne politike Vlade RS:

- Strategija razvoja Slovenije, ki je strateški dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja,
- Državni razvojni program, ki je izvedbeni dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja,
- drugi dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja.

Dokumente v nadaljevanju predstavljamo po vsebinski hierarhiji od splošnejših k bolj usmerjenim programom.

1. Strateški dokument razvojnega načrtovanja	
Strategija razvoja Slovenije	Vlada RS, 2005
2. Izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja	
Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013	Vlada RS, 2008
3. Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja	
Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 (obravnavajo večje infrastrukturne projekte)	Vlada RS, 2006
Nacionalni strateški referenčni okvir, Operativni programi (obravnavajo EU sredstva)	Vlada RS, 2007
Strategija prostorskega razvoja Slovenije	Državni zbor RS, 2004
Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije	Državni zbor RS, 2006
Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture	Državni zbor RS, 1995

Slika 7: Dokumenti dolgoročnega načrtovanja

Vir: dokumenti navedeni na sliki.

³⁴ Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št. 45/02; Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 44/07.

Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005 navaja pospešeno posodabljanje JŽI na V. in X. vseevropskem prometnem koridorju kot enega od ukrepov za izboljšanje gospodarjenja s prostorom v okviru prioritete trajnostnega razvoja.

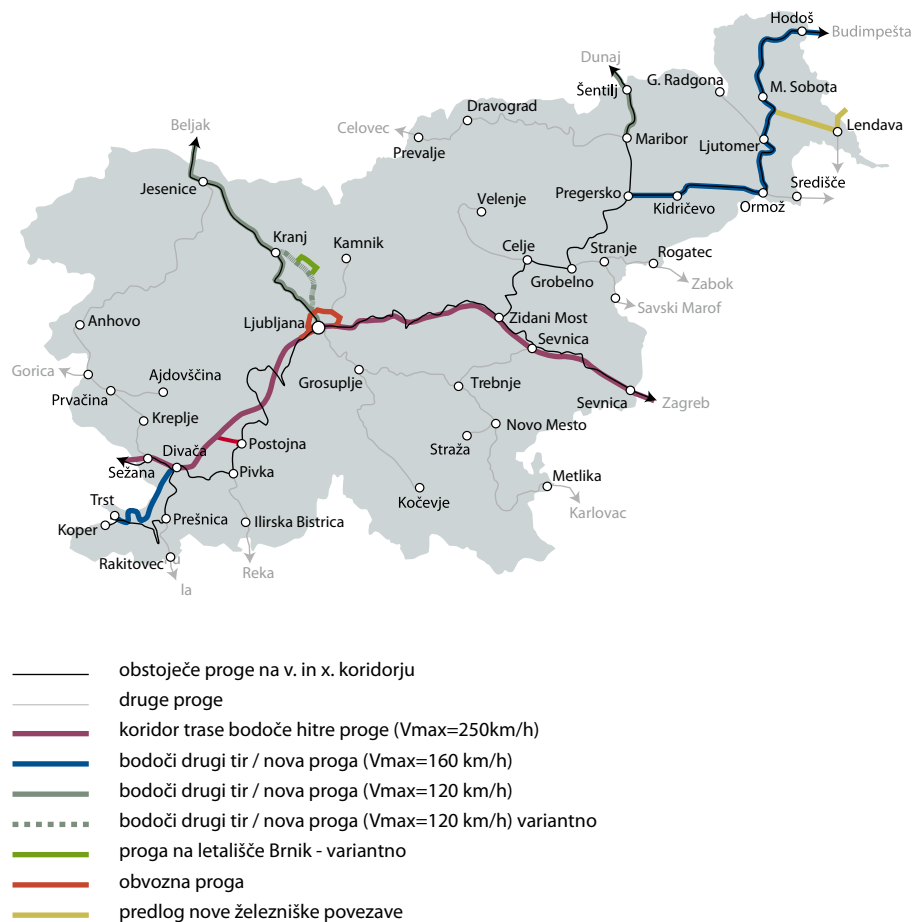
Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 iz leta 2008 v analizi prednosti in slabosti Republike Slovenije kot eno od prednosti navaja dobro geografsko lego in umeščenost v vseevropske prometne koridorje, kot slabost pa neustrezno prometno infrastrukturo. Program indikativno navaja razdelitev finančnih sredstev, tudi za prometno infrastrukturo, ni pa podrobneje razčlenjeno, katerim področjem prometne infrastrukture.

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 med investicijami navaja tudi investicije v JŽI. Resolucija v delu o razvoju JŽI temelji na delovnem dokumentu ministrstva iz novembra 2006 z naslovom »Rekonstrukcije in novogradnje železniških prog na smereh V. in X. panevropskega koridorja v Republiki Sloveniji«. Ta določa za proge na obeh koridorjih naslednje:

- proge so dvotirne in elektrificirane,
- progovna hitrost do 160 kilometrov na uro in več (do 250 kilometrov na uro), odvisno od detajlnih variant,
- možnost faznih izvedb in navezave na večje poselitvene centre in
- obstoječe proge se po odsekih delno ohranjajo, delno rekonstruirajo ter delno demontirajo.

Slika 8: Dolgoročna zasnova JŽI

Vir: Vmesno poročilo, Strategija razvoja slovenskega železniškega omrežja V. in X. vseevropskega koridorja, februar 2004.



V dokumentu *Letno poročilo 2007 o izvajanju Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*³⁵ je za prvo leto izvajanja navedeno, da so vzroki za zaostanke in problemi pri izvajanju železniških infrastrukturnih projektov naslednji:

- proces iskanja strateškega partnerja za izvedbo investicij še ni zaključen,
- zamude pri izvedbi del,
- možnost pritožbe na izbor izvajalca pri javnem razpisu in
- zagotovitev in črpanje sredstev Evropske unije.

V poročilu je predlagano, da se z večjimi ukrepi počaka, dokler proces iskanja strateškega partnerja za izvedbo investicij ni zaključen.

Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 in podrobneje *Okvirni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture* (v nadaljevanju: OP ROPI) navajata, da bodo s projekti, sofinanciranimi s sredstvi Evropske unije, izvedene naslednje posodobitve in dosežene naslednje karakteristike železniške infrastrukture:

- na celotnem omrežju glavnih prog bo dopustna obremenitev najmanj kategorije D3 (osna obremenitev: 22,5 tone na os in dolžinska obremenitev 7,2 tone na meter);
- povečanje največje dovoljene progovne hitrosti na glavnih progah, ki sovpadajo s V. in X. vseevropskim koridorjem na 160 kilometrov na uro, z dovoljenimi utemeljenimi odstopanji;
- usposobljenost prog na ravni, ki zagotavlja njihovo interoperabilnost v skladu z določili ustreznih predpisov Evropske unije;
- nadaljnja posodobitev svetlobnih in varnostnih naprav na V. vseevropskem prometnem koridorju;
- modernizacija nivojskih prehodov in izvedba podhodov na postajah;
- elektrificiranje enotirne proge Pragersko–Hodoš–državna meja, upoštevajoč končno dvotirnost;
- nova železniška povezava Divača–Koper.

V *Strategiji prostorskega razvoja Slovenije*³⁶ iz leta 2004 je navedeno, da osnovno železniško omrežje tvori omrežje daljinskih železniških povezav mednarodnega pomena, omrežje daljinskih železniških povezav nacionalnega pomena in omrežje regionalnih železniških povezav. Rekonstruira in dogradi se daljinske železniške povezave mednarodnega pomena, ki bodo omogočale hitrosti do 160 kilometrov na uro.

*Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije*³⁷ (v nadaljevanju: prometna resolucija), ki jo je potrdil Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor RS) v letu 2006³⁸, je temeljni dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja na področju celotnega razvoja prometnega sistema. Prometna resolucija navaja, da si Republika Slovenija zastavlja izziv postati logistično in distribucijsko središče za srednjo Evropo. Iz prometne resolucije tudi izhaja, da je geografsko-prometni položaj ena od prednosti Republike Slovenije, kot eno od nevarnosti pa navaja odliv tranzitnih transportnih tokov na vzporedne transportne poti skozi republike Italijo, Avstrijo, Madžarsko ali Hrvaško zaradi prepočasnega razvoja železniške infrastrukture. Po prometni resoluciji je namen usmeriti mednarodne železniške prometne tokove skozi Republiko Slovenijo. Izmed opredeljenih ciljev prometne resolucije navajamo tiste, ki jih lahko povežemo z JŽI:

- doseganje družbenega optimuma v delu, ki se nanaša na prometni sektor,
- povečanje prometne varnosti in varovanja,
- povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega cestnega in železniškega prometa in
- prenos blaga v tranzitu na železnico.

V skladu z ZZelP se v nacionalnem programu razvoja JŽI za obdobje najmanj petih let natančno določijo cilji in naloge strategije razvoja železniškega prometa, investicije v JŽI in vzdrževanje JŽI. Določitev prednostnih nalog mora temeljiti na prometno-političnih in razvojnih ciljih ob upoštevanju objektivnih prometnih, tehničnih, ekonomsko-finančnih in okoljevarstvenih meril.

*Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture*³⁹ (v nadaljevanju: nacionalni program) je leta 1995 sprejel Državni zbor RS. Nacionalni program opredeli razvoj JŽI v obdobju od leta

³⁵ Vlada RS, sprejeto dne 20. 11. 2007.

³⁶ Uradni list RS, št. 76/04.

³⁷ Uradni list RS, št. 58/06.

³⁸ Pred potrditvijo tega dokumenta Republika Slovenija ni imela dokumenta dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki bi bil namenjen celostni obravnavi razvoja prometa in prometne politike.

³⁹ Uradni list RS, št. 13/96.

1996 do leta 2005 in potrebna finančna sredstva⁴⁰. Razvoj JŽI je v nacionalnem programu predstavljen v treh sklopih: obnova obstoječih prog, dograditev obstoječih prog in gradnja prog za visoke hitrosti. Kot osrednja os nacionalnega železniškega omrežja je navedena trasa, ki poteka po V. vseevropskem prometnem koridorju. V nacionalnem programu je navedeno, da mora biti izvedba v skladu s standardi, opredeljenimi v evropskih dokumentih in predpisih Mednarodne železniške zveze (IUC – International Union Of Railways). Navedeno je, da je hitrost 160 kilometrov na uro tehnična karakteristika, ki jo mora Republika Slovenija upoštevati pri večjih rekonstrukcijah in novogradnjah glavnih železniških prog. Po letu 2005 predvideva izgradnjo proge Benetke–Ljubljana–Zagreb za hitrosti do 250 kilometrov na uro.

Poročila o realizaciji nacionalnega programa ministrstvo ni pripravilo. Po oceni, navedeni v OP ROPI, ki ga je potrdila tudi Vlada RS v letu 2007, naj bi bil nacionalni program realiziran manj kot 25-odstotno. Ministrstvo je navedlo, da pripravlja nov nacionalni program razvoja JŽI.

2.2.1.a Ugotovili smo, da obstajajo različni dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki obravnavajo razvoj JŽI, vendar ni osrednjega dokumenta dolgoročnega razvoja JŽI, ki bi bil posodobljen in bi ga obenem potrdil pristojni organ, Državni zbor RS.

Pojasnilo ministrstva

Nacionalni program razvoja JŽI, ki ga pripravlja ministrstvo, bo predvidoma končan konec leta 2010. Nacionalni program je pravzaprav novelacija osnutka, ki je bil pripravljen leta 2006. Pomanjkljivosti osnutka, ki jih bo nov nacionalni program odpravil, so bile v neizdelani finančni konstrukciji in v pomanjkljivi podpori načinu odločitve za predlagane investicijske ukrepe. Ministrstvo je razpisalo študijo »Analiza možnosti in potreb razvoja javne železniške infrastrukture«, v kateri bodo obdelani prometni tokovi (z uporabo rezultatov že izdelanih študij za posamezne projekte) in izdelana analiza ekonomske upravičenosti posameznega projekta ter umestitev v čas.

Investicijski projekti razvoja JŽI sodijo med obsežne, dolgotrajne in finančno zelo zahtevne projekte, ki so povezani z vrsto strateških, političnih, projektnih in investicijskih odločitev. Celovito obvladovanje projektov je zato mogoče le na podlagi začetnega strateškega izbora projektov. Izbor teh projektov mora biti opravljen na podlagi kazalnikov, ki bodo odražali izpolnjevanje strateških, prostorskih, tehničnih in drugih parametrov. Ob odsotnosti teh kazalnikov je izbira projektov, s katerimi se realizira projekt TEN-T, prepuščena subjektivnim merilom, zato obstaja tveganje, da tudi odločitve o terminskih in finančnih načrtih ne bodo usklajene s strateškimi usmeritvami. Osrednji dokument dolgoročnega razvoja JŽI bi zato moral podati smernice za oblikovanje kazalnikov za izbor projektov v okviru projekta razvoja JŽI, temelječega na izgradnji V. in X. koridorja. Ker osrednji dokument dolgoročnega razvoja JŽI ni pripravljen, je tveganje, da dokumenti o zagonu projekta TEN-T oziroma posamezni projekti znotraj tega projekta ne bodo vsebovali ustreznih kazalnikov za izbor projektov, veliko, posledica tega pa je lahko, da izbrani projekti ne bodo predstavljali optimalnega preseka prostorskih, tehničnih, družbenih in ekonomskih parametrov.

Glede na vsebino in časovni načrt nacionalnega programa razvoja iz leta 1995 bi dopolnitev obstoječega programa ali nov program potrebovali najkasneje v letu 2006. Pri pripravi naslednjega nacionalnega programa razvoja JŽI bi morali upoštevati ugotovitve, predstavljene v nadaljevanju.

2.2.1.b Iz obstoječih dokumentov dolgoročnega načrtovanja je razvidna usklajena namera za posodobitev JŽI, prednostno na V. in zatem na X. vseevropskem prometnem koridorju. Cilji, ki naj bi jih s posodobitvijo infrastrukture dosegli, so podani le opisno.

Ocenjujemo, da bi morali v dokumentih, ki celostno obravnavajo razvoj prometa, opredeliti tudi merljive cilje; na primer kolikšen je ciljni delež potniškega in tovornega prometa v posamezni prometni obliki transporta (ceste, železnice, letala). Ker je eden od osnovnih ciljev tudi intermodalnost prometa (povezanost med različnimi oblikami transporta), ocenjujemo, da bi bilo treba najprej podrobneje izdelati nacionalni program razvoja prometa in prometne

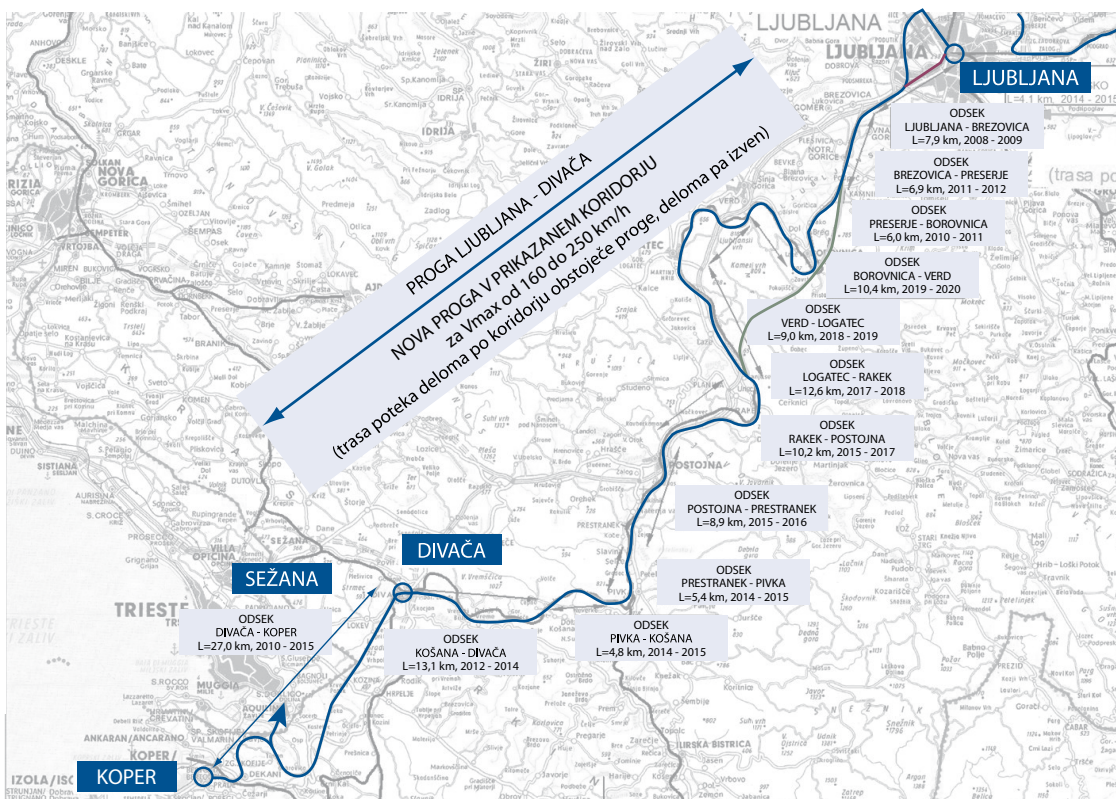
⁴⁰ Vrednost investicij v obdobju od leta 1994 do leta 2005 je bila ocenjena na 213.018 milijonov tolarjev po cenah 30. 9. 1993.

infrastrukture ter šele na podlagi merljivih ciljev ter izdelane tehnologije celotnega prometa, pripraviti program za področje JŽI.

2.2.1.c Ciljne tehnične karakteristike JŽI so opredeljene merljivo, vendar v različnih dokumentih niso zapisane enoznačno in usklajeno. Iz dokumentov lahko razberemo, da je največkrat naveden osrednji cilj povečati največje dovoljene progovne hitrosti na glavnih progah, ki sovpadajo z vseevropskima prometnima koridorjema V. in X. na 160 kilometrov na uro; te proge naj bi bile tudi v celoti elektrificirane in dvotirne. V nekaterih dokumentih je navedeno, da naj bi se gradile tudi proge za visoke hitrosti do 250 kilometrov na uro (nacionalni program) oziroma visokozmogljivostne proge (Rezolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023).

Slika 9: Prikaz načrtovanih posodobitev na progi Ljubljana–Koper

Vir: delovni dokument ministrstva Rekonstrukcije in novogradnje železniških prog na smereh V. in X. vseevropskega koridorja v Republiki Sloveniji, november 2006.



Ocenjujemo, da bi bilo nujno na začetku obdobja obsežnejšega prenavljanja JŽI jasno utemeljiti in potrditi enotna izhodišča glede ciljnih progovnih hitrosti in drugih tehničnih karakteristik JŽI na celotnem V. in X. vseevropskem koridorju v Republiki Sloveniji ter natančno opredeliti, kdaj so odstopanja možna oziroma smiselna.

2.2.1.d V dokumentih dolgoročnega načrtovanja je kot razlog za investicije v JŽI poudarjeno izpolnjevanje mednarodnih obveznosti in usmeritev, premalo pa so predstavljene potrebe in koristi Republike Slovenije.

2.2.1.e Ministrstvo, direkcija in prej AŽP so pridobili nekatere študije (študije so navedene v tabeli 14), ki obravnavajo teme, povezane z razvojem JŽI. Ob tem ugotavljamo, da ministrstvo in direkcija nimata izdelanega celotnega načrta potrebnih študij in pregleda že izdelanih študij oziroma analiz na področju razvoja JŽI.

2.2.2 Mednarodni okvir

Preverili smo, ali nacionalni dokumenti dolgoročnega načrtovanja razvoja JŽI upoštevajo usmeritve mednarodnih sporazumov in predpisov Evropske unije.

Glavne mednarodne proge

V tabeli 3 prikazujemo pregled mednarodnih sporazumov, ki določajo obveznosti in usmeritve držav podpisnic na področju železniške infrastrukture ter določajo glavne mednarodne železniške proge v Evropi.

Tabela 3: Pregled mednarodnih sporazumov

Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

Naziv dokumenta in leto nastanka	Pripravi	Potrditev sporazuma	Vsebina
Evropski sporazum o najpomembnejših mednarodnih železniških progah – AGC, 1985	Združeni narodi – Ekonomska komisija za Evropo	Republika Slovenija je naslednik sporazuma	Opredelitev glavnih evropskih železniških prog in opredelitev skupnih ciljnih tehničnih karakteristik prog
Evropski sporazum o pomembnejših progah mednarodnega kombiniranega transporta in pripadajočih napravah – AGTC ⁴¹ , 1991	Združeni narodi – Ekonomska komisija za Evropo	Državni zbor RS	Opredelitev glavnih evropskih železniških prog, ki so del kombiniranega transporta blaga, opredelitev terminalov in opredelitev skupnih ciljnih tehničnih karakteristik teh prog

Glavne mednarodne železniške proge na območju Republike Slovenije, kot so določene z Evropskim sporazumom o najpomembnejših mednarodnih železniških progah, so:

- državna meja–Jesenice–Ljubljana–Ilirska Bistrica– državna meja (E65⁴²),
- državna meja–Šentilj–Maribor–Zidani Most (E67),
- državna meja– Središče–Pragersko–Zidani Most–Ljubljana–Divača–Koper (E69),
- državna meja – Sežana – Ljubljana – Zidani Most–Dobova–državna meja (E70) in
- Ormož–Murska Sobota–Puconci–Hodoš–državna meja (E73).

V tabeli 4 navajamo ciljne tehnične značilnosti glavnih mednarodnih prog, kot so navedene v Evropskem sporazumu o najpomembnejših mednarodnih železniških progah.⁴³

Tabela 4: Nekatere tehnične zahteve za glavne mednarodne proge

* Dovoljena največja hitrost, ki

jo omogoča infrastruktura.

Vir: Evropski sporazum o najpomembnejših mednarodnih železniških progah.

	Obstoječe povezave, ki se obnavljajo	Nove proge za potniški in tovorni promet
Število tirov	/	2
Nazivna hitrost*	160 kilometrov na uro	250 kilometrov na uro
Dovoljena obremenitev	22,5 ton	22,5 ton
Maksimalen naklon	/	1,5 milimetrom na meter
Nivojski prehodi	0	0

V sporazumu je navedeno, da so odstopanja navzdol mogoča le izjemoma, hkrati pa je navedeno, da so za obstoječe proge, ki se obnavljajo, dopustne nižje tehnične značilnosti zaradi objektivnih razlogov (hitrost 160 kilometrov na uro je predvidena za ravne odseke obstoječih prog).

⁴¹ Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pomembnejših progah mednarodnega kombiniranega transporta in pripadajočih napravah (AGTC), Uradni list RS, št. 16/94.

⁴² Mednarodna oznaka za glavno mednarodno progo.

⁴³ Angl. European Agreement on Main International Railway Lines (v nadaljevanju: AGC).

Vseevropski prometni koridorji

Na treh ministrskih konferencah, v Pragi leta 1991⁴⁴, na Kreti leta 1994⁴⁵ in v Helsinkih leta 1997⁴⁶, kjer so sodelovale tudi države, ki niso bile polnopravne članice Evropske unije, je bilo določenih deset vseevropskih prometnih koridorjev. Namen konferenc je bil oblikovati učinkovite prometne povezave na področju srednje in vzhodne Evrope. Za Republiko Slovenijo sta pomembna V. koridor, ki poteka od Benetk, Trsta, Kopra, prek Ljubljane in Maribora proti Budimpešti in Kijevu, ter X. koridor, ki poteka od Salzburga prek Ljubljane in Zagreba proti Grčiji z odcepoma proti Gradcu in Carigradu. Koridorja prikazujemo na sliki 10.

Republika Slovenija je v zvezi s V. prometnim koridorjem s sosednimi državami leta 1996 podpisala memorandum o dogovoru glede razvoja prometnega omrežja⁴⁷ in leta 2006 skupno izjavo pristojnih ministrov za transport⁴⁸. Dokumenta predstavljata prostovoljno namero držav podpisnic o sodelovanju, ne predstavljata pa pravno zavezujočih obveznosti.



Slika 10: Prometna koridorja, ki potekata čez Republiko Slovenijo

Vir: Program omrežja 2009 (spremembe št. 3, veljajo od 30. junija 2009), Slovenske železnice.

TEN-T

Do uveljavitve Lizbonske pogodbe 1. 12. 2009 je bilo v Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti⁴⁹ navedeno, da dejavnosti Evropske skupnosti vključujejo *skupno prometno politiko ter spodbujanje ustanavljanja in razvoja vseevropskih omrežij*. Kot politiki Evropske skupnosti sta bili določeni *prevoz in vseevropska omrežja* (v nadaljevanju: TEN). Z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe se je *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti* preimenovala v *Pogodbo o delovanju Evropske unije*⁵⁰, ki določa, da sta politiki *promet* in *TEN* področji deljene pristojnosti Evropske unije in držav članic. Deljena pristojnost med Evropsko unijo in državami članicami pomeni, da lahko Evropska unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne akte in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost v takšnem obsegu, če Evropska unija ne izvaja svoje pristojnosti. V tabeli 5 prikazujemo pregled pomembnejših predpisov Evropske unije za področje ravnanja z železniško infrastrukturo, ki se nanašajo na države članice Evropske unije.

⁴⁴ Prague Declaration on an all european transport policy, Pan-European transport conference, Praga, 31. 10. 1991.

⁴⁵ Crete declaration, Second Pan-European transport conference, Kreta, 16. 3. 1994.

⁴⁶ Helsinki Declaration, Third Pan-European transport conference, Helsinki, 25. 6. 1997.

⁴⁷ Uredba o ratifikaciji memoranduma o dogovoru glede razvoja prometnega omrežja, ki povezuje Hrvaško, Madžarsko, Italijo, Slovaško, Slovenijo in Ukrajino; Uradni list RS, št. 34/97.

⁴⁸ Joint declaration; The Ministers of Transport of the Quadrilaterale Initiative, Republic of Croatia, Republic of Hungary, Republic of Italy, Republic of Slovenia; Trst, 28. 2. 2006.

⁴⁹ Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Uradni list EU, št. C 321/E, 29. 12. 2006.

⁵⁰ Prečiščeni različici Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, Uradni list EU, št. C 115, 9. 5. 2008.

Tabela 5: Predpisi Evropske unije za področje ravnanja z železniško infrastrukturo

* Način implementacije je prepuščen državi članici Evropske unije.

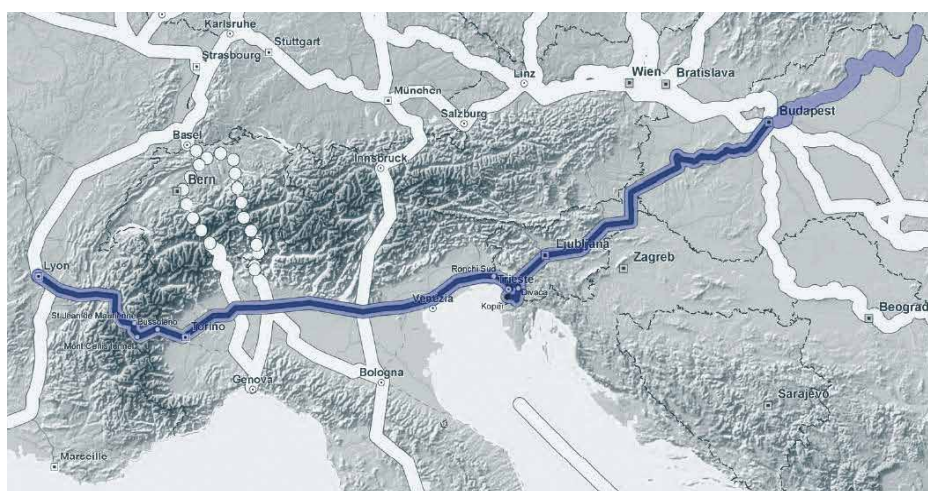
Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

Naziv dokumenta in leto nastanka	Pripravi	Veljavnost	Vsebina
Direktiva 2004/51/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. 4. 2004 o spremembi Direktive Sveta 91/440/EGS o razvoju železnic Skupnosti ⁵¹ , 2004.	Evropska unija	Posredno* zavezujoča za države članice.	Urejanje trga železniških storitev z opredelitvijo organiziranosti na področju upravljanja z infrastrukturo in storitvami.
Odločba Evropskega parlamenta in Sveta št. 884/2004/ES z dne 29. 4. 2004 o spremembi Odločbe št. 1692/96/ES o smernicah Skupnosti za razvoj vseevropskega prometnega omrežja (v nadaljevanju: Odločba 884/2004/ES) ⁵² , 2004.	Evropska unija	Zavezujoča za naslovnik.	Določitev prednostnih prometnih poti, ki naj bi se posodobile (TEN-T projekti). Ne predstavlja finančnih obveznosti.
Direktiva 2001/16/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. 3. 2001 o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti ⁵³ , 2001; Direktiva Sveta 96/48/ES z dne 23. 7. 1996 o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za visoke hitrosti ⁵⁴ , 1996; Direktiva 2008/57/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. 6. 2008 o interoperabilnosti železniškega sistema v Skupnosti ⁵⁵ , 2008.	Evropska unija	Posredno* zavezujoča za države članice Evropske unije.	Določitev tehničnih karakteristik za interoperabilnost. Direktivo iz leta 2008, ki združuje predhodni direktivi, je treba uveljaviti do 19. 7. 2010.

Trideset prioritarnih TEN-T⁵⁶ projektov je bilo izbranih na podlagi predlogov držav članic Evropske unije in so vključeni v Odločbo 884/2004/EC. Republika Slovenija je vključena v 6. prioritetni projekt TEN-T, ki poteka na osi Lyon–Trst–Divča–/Koper–Divča–Ljubljana–Budimpešta–meja z Ukrajino, ki je prikazana na sliki 11.

Slika 11: Šesti prioritetni projekt TEN-T

Vir: Spletna stran The Trans-European Transport Network Executive Agency;
<http://tentea.ec.europa.eu/en/home.htm>



⁵¹ Uradni list EU št. L 164 z dne 30. 4. 2004.

⁵² Uradni list EU št. L 167 z dne 30. 4. 2004.

⁵³ Uradni list EU št. L 110 z dne 20. 4. 2001.

⁵⁴ Uradni list EU št. L 235 z dne 17. 9. 1996.

⁵⁵ Uradni list EU št. L 191 z dne 18. 7. 2008

⁵⁶ Za transport so projekti označeni s TEN-T, za energijo TEN-E in za informatiko eTEN.

Odločba 884/2004/ES poleg tridesetih prednostnih projektov določa naslednje ciljne karakteristike železniške infrastrukture na trasah prednostnih projektov:

- železniška infrastruktura vključuje proge za visoke hitrosti in konvencionalne proge;
- omrežje prog za visoke hitrosti vključuje:

- nove proge za visoke hitrosti, ki omogočajo hitrosti do 250 kilometrov na uro ali več;
- rekonstruirane proge za hitrosti do 200 kilometrov na uro;
- druge nove proge in rekonstruirane proge, ki zaradi geografskih in okoljskih značilnosti dopuščajo nižje hitrosti;
- omrežje konvencionalnih prog;
- železniško omrežje naj postopoma uvaja interoperabilnost (tehnična usklajenost med državami znotraj iste transportne oblike), tudi z uvajanjem sistema ERTMS (European Railway Traffic Management System);
- železniško omrežje naj vključuje infrastrukturo, ki omogoča intermodalnost z ostalimi oblikami transporta (povezanost med različnimi transportnimi oblikami).

Odločba 883/2004/ES je naslovljena kot smernica, kar pomeni, da podaja usmeritve za razvoj infrastrukture. V 1. členu je navedeno, da odločba predstavlja okvir za spodbujanje držav članic in Evropske komisije pri izvajanju projektov skupnega interesa. V 1. členu je navedeno, da je realizacija projektov in s tem skupnih interesov do roka, leta 2020, odvisna od stopnje zrelosti projektov in razpoložljivosti finančnih virov. Poudarjeno je, da odločba ne določa finančnih obveznosti držav članic in Evropske komisije.

Z Odločbo 883/2004/ES ni določeno, kaj je treba obnoviti in kaj na novo zgraditi na trasi 6. prednostnega projekta TEN-T. Iz priloge odločbe je razvidno, da so v Republiki Sloveniji načrtovane konvencionalne proge od Sežane (državne meje z Republiko Italijo) do Pragerskega in proge za visoke hitrosti od Pragerskega do Hodoša (državne meje z Republiko Madžarsko) ter od Divače do Kopra. Na spletni strani Evropske komisije je navedeno, da bomo imeli leta 2020 v Republiki Sloveniji 180 kilometrov prog za visoke hitrosti⁵⁷. Takšnih opredelitev glede odsekov konvencionalnih prog in prog za visoke hitrosti v nacionalnih dokumentih dolgoročnega načrtovanja ni.

Ministrstvo je v letu 2009 Evropski komisiji posredovalo naslednje podatke o projektih Republike Slovenije v okviru 6. prednostnega projekta TEN-T.

Podprojekti	Vrsta	Začetek gradbenih del	Zaključek gradbenih del	Vrednost (v evrih)
Divača–Trst (del Republike Slovenije)	novogradnja	2014	2020	1.077.000.000
Divača (cepišče)–Koper	novogradnja	2011	2015	475.768.289
Divača–Koper	nadgradnja	2006	2014	158.935.245
Divača–Ljubljana	novogradnja	2016	2023	1.642.000.000
Divača–Ljubljana	nadgradnja	2009	2016	169.400.000
Ljubljana–Hodoš	novogradnja	2016	2023	1.986.600.000
Ljubljana–Hodoš	nadgradnja	2000	2023	1.235.400.000
GSM-R	nadgradnja	2011	2015	75.760.000

Tabela 6: Pregled podprojektov 6. prednostnega projekta TEN-T v Republiki Sloveniji

Vir: podatki ministrstva, ki jih je pripravilo za Evropsko komisijo (Poročilo implementacija PP6 11. 5. 2009).

Evropska unija je sprejela direktive o tehničnih specifikacijah za interoperabilnost na področju železniškega prometa (v nadaljevanju: TSI), na podlagi katerih bo omogočena vožnja z enim vozilom po celotnem evropskem železniškem omrežju. TSI pomeni specifikacijo, sprejeto v skladu s Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta št. 2008/57/ES o interoperabilnosti železniškega sistema v Skupnosti, ki velja za vsak podsistem ali del podsistema, da bi zadostil bistvenim zahtevam in zagotovil interoperabilnost železniškega sistema. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, razen določb, posebnih za vsako TSI, ki se uporabljajo neposredno.

Ministrstvo je leta 2007 pripravilo nacionalni program implementacije TSI za področje nadzora prometa in signalno-varnostnih naprav⁵⁸. Program vključuje terminski načrt uvedbe sistemov ERTMS (ETCS –European Train Control System in GSM-R). Direkcija mora zagotoviti, da so investicije v skladu s predpisi, torej tudi z TSI.

⁵⁷ Spletna stran: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/networks_eu/doc/rail_tab1_country_lang-th_ten-t_rail.pdf, 23. 11. 2009.

⁵⁸ National Implementation Plan of TSI Control – command and signalling subsystem (Trackside installations), Ministrstvo za promet, Ljubljana, september 2007.

2.2.2.a Ocenjujemo, da so nacionalni dokumenti dolgoročnega načrtovanja, ki opredeljujejo razvoj JŽI, usklajeni z mednarodnimi dokumenti in usmeritvami v delu, kjer predvidevajo prednostno posodabljanje železniške infrastrukture najprej na V. in zatem na X. vseevropskem prometnem koridorju.

2.2.2.b V mednarodnih dokumentih je glede ciljnih tehničnih zmogljivosti prog navedeno, da so upravičena odstopanja sprejemljiva. V Republiki Sloveniji, ki ima površino reliefno razgibano, ni jasno določenih ciljnih tehničnih zmogljivosti, v dokumentih dolgoročnega načrtovanja pa je navedeno, da je treba upoštevati mednarodne obveznosti in usmeritve.

2.2.2.c Ministrstvo je Evropski komisiji v dokumentu Poročilo implementacije PP6 z dne 11. 5. 2009 posredovalo podatke o vrednostih načrtovanih investicij na trasi 6. prednostnega projekta TEN-T v Republiki Sloveniji. Ugotovili smo, da investicije v obsegu, v kakršnem so bili posredovani podatki Evropski komisiji, niso načrtovane v nacionalnem programu razvoja JŽI. To pomeni, da ministrstvo Evropski komisiji sporoča podatke za investicije, ki jih v takšnem obsegu ni potrdil Državni zbor RS.

2.2.3 Investicije v JŽI

Pristojni organi morajo določiti in izvesti ukrepe, ki bodo zagotovili doseg ciljev, kot so določeni z dokumenti dolgoročnega načrtovanja. Ključno pri določitvi ukrepov oziroma v našem primeru investicijskih projektov, je postopek njihovega izbora, ki mora zagotavljati izbor čim bolj učinkovitih in gospodarnih rešitev za doseg zastavljenih ciljev.

Postopek uvrstitve investicij v državni proračun določajo Zakon o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF)⁵⁹ in podzakonski predpisi. 22. člen ZJF določa, da se pri pripravi predloga načrta razvojnih programov (ti vsebujejo načrtovane investicije) upošteva naslednje:

- posamezni program ali projekt neposrednega uporabnika mora biti usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom;
- posamezni program ali investicijski projekt neposrednega uporabnika mora biti v skladu s predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije in potrjen najmanj na ravni predinvesticijske zasnove;
- za izbiro med konkurenčnimi programi ali projekti morajo biti določena merila in način njihove uporabe.

Vlada RS je na podlagi ZJF sprejela Uredbo o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja⁶⁰. V letu 2006 je Vlada RS sprejela novo Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁶¹. V povezavi s to uredbo pa je v letu 2008 sprejela še specialno uredbo za področje investicij v JŽI, Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju: Investicijska uredba)⁶².

V revizijo smo vključili načrtovanje ukrepov oziroma investicij na V. vseevropskem koridorju oziroma na trasi 6. prednostnega projekta TEN-T.

AŽP je leta 2003 naročila izdelavo študije »Strategija razvoja Slovenskega železniškega omrežja V. in X. panevropskega koridorja«, v kateri naj bi bile pri načrtovanju infrastrukture upoštevane usmeritve Evropske unije in mednarodni sporazumi (sporazuma AGC in AGTC)⁶³. Študija v vrednosti 928 tisoč evrov je bila končana leta 2005.

Ministrstvo je leta 2006 izdelalo celostni pregled načrtovanih investicij v JŽI v dokumentu »Rekonstrukcije in novogradnje železniških prog na smereh V. in X. vseevropskega koridorja v Republiki Sloveniji«, ki pa je delovni dokument ministrstva.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99.

⁶¹ Uradni list RS, št. 60/06.

⁶² Uradni list RS, št. 6/08.

⁶³ Zahteva, navedena v razpisni dokumentaciji za izdelavo Strategije razvoja Slovenskega železniškega omrežja V. in X. panevropskega koridorja.

Nekateri projekti, ki jih obravnavata tudi navedena dokumenta, so bili v letu 2007 uvrščeni v OP ROPI kot prioritetni projekti za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada v obdobju od leta 2007 do leta 2013 in jih prikazujemo v tabeli 7.

Projekt	Vrednost (v milijonih evrov)
Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper	105,64
Rekonstrukcija, elektrifikacija in nadgradnja proge Pragersko–Hodoš za 160 kilometrov na uro	173,42
Modernizacija nivojskih prehodov in izvedba podhodov na postajah	240,69
Uvedba sistema GSM-R na slovenskem železniškem omrežju	72,36
Gradnja nove železniške povezave Divača–Koper*	799,43

Tabela 7: Prioritetni projekti OP ROPI za sofinanciranje iz Kohezijskega sklada v obdobju od leta 2007 do 2013⁶⁴

* Projekt zaključen po letu 2013.

Vir: Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013.

Na letni ravni naj bi se investicije vsako leto najprej načrtovale z letnim načrtom investicij, ki ga potrdi Vlada RS. V tabeli 8 prikazujemo letne načrte investicij v JŽI in datume potrditve.

Naziv dokumenta	Datum potrditve
Letni načrt gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI za leto 2004	12. 2. 2004
Letni načrt gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI za leto 2005	2. 2. 2006
Letni načrt gradnje, modernizacije in vzdrževanja JŽI za leto 2006	20. 12. 2006
Letni načrt investicij in vzdrževanja JŽI za leto 2007	10. 1. 2008
Letni načrt investicij in vzdrževanja JŽI za leto 2008	11. 9. 2008

Tabela 8: Pregled potrjenih letnih načrtov investicij v JŽI

Viri: sklepi Vlade RS o potrditvi navedenih dokumentov.

Letne načrte investicij za leta 2005, 2006, 2007 in 2008 je Vlada RS potrdila šele na koncu posameznega leta, na katera se nanašajo. To pomeni, da potrjeni letni načrti investicij niso predstavljali dejanskih letnih načrtov dela, čemur so namenjeni.

Pojasnilo direkcije

Direkcija je sicer pričela s pripravo letnih načrtov pred začetkom namenskega leta, vendar jih je Vlada RS zaradi dolgotrajnih medresorskih usklajevanj, sprememb načrtov razvojnih programov in rebalansov državnega proračuna potrdila tako pozno.

Ne glede na dejstvo, da investicije na letni ravni niso bile najprej potrjene s področnim letnim načrtom, so bile v skladu s predpisi uvrščene v državni proračun in načrt razvojnih programov. V tabeli 9 prikazujemo skupne vrednosti investicij, ki so bile načrtovane v obdobju, na katero se nanaša revizija, in so se financirale v okviru državnega proračuna.

Leto	Prvi sprejeti proračun	Zadnji rebalans proračuna	Realizirani proračun	Skupna vrednost projektov**
2004	/*	16.871.749	1.036.405	520.681.835
2005	28.610.491	11.566.370	9.453.722	183.997.442
2006	16.857.566	16.857.566	1.698.610	403.356.009
2007	3.619.840	94.434.931	52.478.432	1.350.878.683
2008	109.758.469	178.436.789	128.664.373	3.101.192.586
2009	146.537.965	109.566.463	100.114.725***	2.532.886.599
2010	275.545.545			2.580.418.959
2011	314.156.217			2.348.227.739

Tabela 9: Investicijske dejavnosti na železniški infrastrukturi v državnih proračunih in zaključnih računih države med leti 2004 in 2011 (v evrih)

* V prvem sprejetem proračunu za leto 2004 obravnavane postavke ni bilo.

** Podatek predstavlja skupno vrednost vseh projektov JŽI, vključenih v proračun. Podatek je iz Načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP), ki je sestavni del proračuna in se nanaša na zadnji rebalans proračuna za posamezno leto, za leti 2010 in 2011 pa na prvi sprejeti proračun. ***Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2009. Viri: državni proračuni in zaključni računi države.

⁶⁴ Vsi prioritetni projekti v OP ROPI se nanašajo na V. vseevropski prometni koridor in traso 6. prednostnega projekta TEN-T.

Iz tabele 9 je razviden trend povečevanja načrtovanih odhodkov za investicije v JŽI v obdobju, na katero se nanaša revizija, kar kaže na povečevanje aktivnosti na tem področju. V letu 2009 pa je bilo v primerjavi z letom 2008 manj načrtovanih in realiziranih odhodkov. Realizacija je v vseh obravnavanih letih manjša od načrtovane, torej so se projekti na letni ravni izvajali počasneje, kot je bilo načrtovano.

Investicije, vključene v NRP zadnjega rebalansa državnega proračuna za leto 2009, so prikazane v prilogi 1, v prilogi 3 pa odločbe, ki jih je izdala Evropska komisija v zvezi s sofinanciranjem projektov TEN-T.

2.2.3.a Ugotovili smo, da Republika Slovenija še nima dokumenta, ki bi ga potrdil Državni zbor RS in v katerem bi bili celostno prikazani investicijski projekti, načrtovani za izvedbo v obdobju do leta 2020 na V. vseevropskem prometnem koridorju oziroma v okviru 6. prednostnega projekta TEN-T. V OP ROPI, NRP in državnem proračunu so ustrezno navedene posamezne investicije. Ministrstvo oziroma direkcija pripravlja in izvaja posamezne investicije, predvsem tiste, ki so oziroma bodo sofinancirane s sredstvi kohezijske politike.

2.2.3.b Ministrstvo in direkcija sta nekaj celostnih analiz potrebnih investicij pripravila, vendar rezultati teh analiz niso sistematično povezani v nadaljnje aktivnosti. Študija *Strategija razvoja Slovenskega železniškega omrežja V. in X. panevropskega koridorja* sicer celostno obravnava investicijske projekte, njena vsebinska pomanjkljivost pa je, da predlagane celostne rešitve niso utemeljene s potrebami razvoja JŽI, temveč predvsem z zahtevami prevzetih mednarodnih obvez.

2.2.3.c Pristop k načrtovanju posameznih investicij (odsekov prog) je po naši oceni neustrezen, saj ciljne karakteristike celotnega V. železniškega koridorja v Republiki Sloveniji niso bile niti jasno določene niti potrjene (povezava s točko 2.2.1.c). Dobili tudi nismo potrjenega nabora vseh potrebnih investicij (povezava s točko 2.2.3.a) in tudi ne jasno zapisanih ustreznih kriterijev za določitev vrstnega reda izvajanja investicij, posamezne investicije pa se kljub temu načrtujejo in izvajajo. To lahko privede do nesmotrnega izvajanja investicij oziroma do nepotrebnih del, saj tudi še ni določeno, kateri odseki železniških prog na V. vseevropskem prometnem koridorju v Republiki Sloveniji se bodo ohranili in kateri demontirali ter nadomestili z novimi progami.

Ministrstvo oziroma Vlada RS je sredstva kohezijske politike, katerih črpanje je časovno omejeno, že namenila za investicije v železniško infrastrukturo, medtem ko celostni razvoj JŽI še ni jasno opredeljen in potrjen.

2.2.3.d Ker je večino letnih programov investicij potrdila Vlada RS šele ob koncu posameznega leta, na katero se nanašajo, ali celo v naslednjem letu, ugotavljamo, da tak način načrtovanja ni ustrezen. Časovni zamik pri potrjevanju teh programov kaže na neustreznost načrtovanja razvoja JŽI v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Predpisi določajo, da se v dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja opredelijo cilji, naloge in investicije. Predpisujejo tudi letne programe investicij, letno uvrščanje posameznih investicij v NRP in v državni proračun ter investicijsko dokumentacijo kot podlago za presojanje upravičenosti posamezne investicije in uvrščanje te v državni proračun.

Železniška infrastruktura ima značilnosti, zaradi katerih je smiselno investicije načrtovati celostno. Vse potencialne železniške investicije na trasi V. prometnega koridorja v Republiki Sloveniji bi bilo treba obravnavati hkrati, saj je upravičenost investicije v posamezni odsek na koridorju mogoče presojati šele, ko so jasno določeni cilji in tehnične karakteristike modernizacije celotnega koridorja. Tehnične karakteristike je smiselno določiti enotno za celotni V. vseevropski koridor v Republiki Sloveniji in pri tem opredeliti kriterije za upravičena odstopanja. Priprava investicijske dokumentacije za posamezen investicijski projekt bi morala biti namenjena le še preveritvi, ali je projekt pripravljen v skladu z določenimi karakteristikami in upravičenimi odstopanji. Na takšen način bi se iz načrtovanja in izvajanja investicij po odsekih usmerili v bolj učinkovit celostni pristop.

Ocenjujemo, da bi zato morali na področju načrtovanja in izvajanja investicij v JŽI najprej oceniti in potrditi stroške in koristi celostne rešitve za V. vseevropski koridor v Republiki Sloveniji in na podlagi tega pripraviti večletne izvedbene programe. Letni programi pa bi bili namenjeni le smotnim korekcijam že začrtanih večletnih projektov.

2.2.4 Finančni viri

Za razvoj JŽI oziroma izvedbo investicij je treba zagotoviti finančna sredstva. Tretji odstavek 22. člena ZZelP določa, da se sredstva za investicije v JŽI in sredstva za vzdrževalna dela v javno korist zagotavljajo iz državnega proračuna, lahko pa se zagotavljajo tudi s sredstvi vlaganj domačih in tujih oseb ter iz drugih virov v skladu z zakonom. Obliko oziroma način zagotovitve finančnih virov opredeli investitor.

Obstajajo naslednji možni viri za financiranje izgradnje JŽI:

- državni proračun,
- posojila finančnih ustanov,
- zasebni kapital, ki pomeni prenos določenih koristi in tveganj uporabe infrastrukture na zasebnika,
- najemnina ali uporabnina⁶⁵,
- evropski proračun.

V okviru evropskega proračuna so med pomembnejšimi viri za razvoj JŽI predvidena tudi sredstva kohezijske politike. Sredstva kohezijske politike, za katera se je dogovorila država članica Evropske unije, država članica razdeli sama, oziroma predlaga, kateri projekti prometne infrastrukture bodo sofinancirani iz skladov kohezijske politike. Dodatna nepovratna evropska sredstva se lahko pridobijo na podlagi notranjih evropskih politik, kot je TEN-T. Pri teh pravice porabe na ravni držav članic niso vnaprej opredeljene, ampak Evropska komisija objavlja javne pozive, v okviru katerih na podlagi kriterijev odobri sredstva posameznim projektom.

Preverili smo, ali je ocenjeno, koliko finančnih sredstev je potrebnih za razvoj JŽI, ali je določen način zagotovitve finančnih sredstev in ali uspešno koristimo sredstva kohezijske in TEN-T politike.

Opredelitev potrebnih sredstev in virov

Dokument dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki vsebuje oceno potrebnih finančnih sredstev, je Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023. Resolucija predvideva, da bo Slovenija v obdobju od leta 2007 do leta 2023 za investicije v JŽI namenila 8,9 milijarde evrov, od tega naj bi investicije na V. koridorju znašale 7,4 milijarde evrov. Resolucija predvideva, da bo polovica sredstev zagotovljena iz javnih virov, polovica pa iz zasebnih.

Navedena ocena vlaganj temelji na izhodišču, da bo letna gospodarska rast v obdobju 2009–2013 5,3-odstotna in da bodo izvedeni tudi drugi projekti iz Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023.

Ob predpostavki, da polovico sredstev zagotovi državni proračun in da bo izvajanje projektov trajalo 15 let, bodo znašali povprečni letni odhodki državnega proračuna za investicije v JŽI 285 milijonov evrov, kar je 3,7 odstotka odhodkov državnega proračuna leta 2007⁶⁶. Ob upoštevanju črpanja sredstev kohezijske politike, ki se prav tako izplačujejo prek državnega proračuna, pa bo povprečna višina letnih odhodkov znašala 349 milijonov evrov oziroma 4,5 odstotka odhodkov letnega državnega proračuna⁶⁷.

⁶⁵ Prihodek državnega proračuna v času uporabe infrastrukture. V ZZelP je določeno, da je uporabnina namenjena kritju stroškov vzdrževanja javne železniške infrastrukture.

⁶⁶ Ocena računskega sodišča na podlagi višine celotnih odhodkov proračuna Republike Slovenije v letu 2007, ki znašajo 7.763 milijonov evrov (zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2007).

⁶⁷ Sredstva kohezijske politike obdobja 2007–2013 namenjena železniški infrastrukturi predstavljajo na letni ravni v povprečju 64 milijonov evrov.

Tabela 10: Ocena potrebnih finančnih sredstev za razvoj JŽI v obdobju 2008–2020 (v evrih)

Vir: Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023.

Vrednost	Finančni viri		
	Državni proračun	Zasebni viri	Kohezijska sredstva
8.884.000.000	4.267.000.000	4.267.000.000	350.000.000

Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je Državni zbor RS sprejel Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v javno železniško infrastrukturo⁶⁸.

Morebitne zasebne vire bi lahko pridobili s sklenitvijo javno-zasebnega partnerstva. Oblike in način sklenitve javno-zasebnega partnerstva urejata Zakon o javno-zasebnem partnerstvu⁶⁹ in ZZelP.

Sredstva kohezijske politike

Sredstva kohezijske politike se dodeljujejo na podlagi nacionalnih operativnih programov, ki jih v okviru dodeljenih pravic črpanja pripravi vsaka država članica Evropske unije. Pri tako imenovanih »velikih projektih«, kamor sodijo tudi projekti JŽI, Evropska komisija s posebno odločbo odobri sofinanciranje posameznega projekta.

Republika Slovenija je v letih pred vstopom v Evropsko unijo črpala sredstva iz programa predpristopne pomoči ISPA (instrument Evropske unije za predpristopno pomoč pri strukturnih politikah). Evropska komisija je iz tega programa v obdobju od leta 2000 do leta 2004 Republiki Sloveniji odobrila sofinanciranje štirih železniških projektov na V. vseevropskem prometnem koridorju, s skupno ocenjeno vrednostjo 91 milijonov evrov (znesek odobrenih sredstev ISPA je znašal 37,9 milijona evrov). V obdobju od leta 2004 do leta 2006 sta bila v okviru Kohezijskega sklada potrjena dva železniška projekta v vrednosti 55,7 milijona evrov (znesek odobrenih sredstev Kohezijske sklada je znašal 38,0 milijonov evrov), prav tako na trasi V. vseevropskega prometnega koridorja oziroma trasi 6. prioritetnega projekta TEN-T. Od skupaj šestih projektov so bila do pomladi 2010 gradbena dela zaključena pri štirih, dva projekta pa sta bila še v izvajanju.

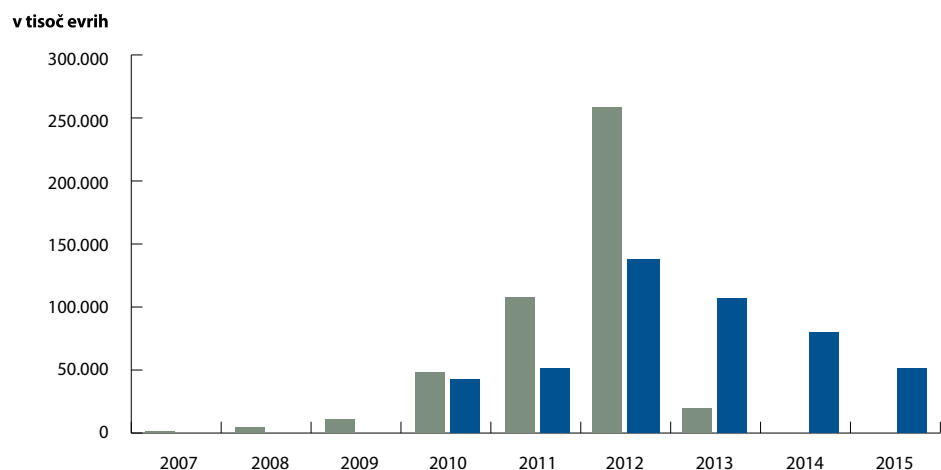
OP ROPI za obdobje od leta 2007 do leta 2013 je Evropska komisija potrdila 27. 8. 2007. Za projekte razvoja JŽI je predvidenih 450 milijonov evrov, od tega je načrtovanih pet projektov, ki so navedeni v tabeli 7.

Do konca leta 2009 Evropska komisija še ni potrdila nobenega od velikih projektov JŽI iz OP ROPI. Ministrstvo je v prvih treh letih programskega obdobja 2007–2013 pripravilo eno prijavo – prijavo za sofinanciranje projekta Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper, ki jo je odobrila Evropska komisija septembra 2010.

Slika 12: Načrtovana dinamika črpanja sredstev kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013 za investicije v JŽI.

Vir: podatki ministrstva na podlagi zadnjega rebalansa državnega proračuna za leto 2007 in zadnjega rebalansa državnega proračuna za leto 2009.

■ načrtovano v letu 2007
■ načrtovano v letu 2009



⁶⁸ Uradni list RS št. 28/10.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 127/06.

Na sliki 12 prikazujemo spremembo načrtovane dinamike črpanja sredstev kohezijske politike iz programskega obdobja 2007–2013 za investicije v JŽI. Nastal je triletni zamik od prvotno načrtovane dinamike črpanja sredstev za JŽI, do katerega je prišlo, ker ministrstvo projektov ni pripravilo pravočasno oziroma v rokih, kot je bilo prvotno načrtovano.

S slike 12 je razvidno, da ministrstvo načrtuje črpanje sredstev programskega obdobja 2007–2013 tudi po letu 2013⁷⁰. Pri tako imenovanih »velikih projektih« se končna dinamika črpanja sredstev določi v odločbi Evropske komisije o potrditvi sofinanciranja posameznega projekta, pri čemer Evropska komisija upošteva okvire, določene v OP ROPI.

Pravice porabe v obdobju od leta 2007 do leta 2013	449.567.581
Pravice porabe v obdobju od leta 2007 do leta 2009	120.213.865
Pravice porabe leta 2007	29.142.605
Podpisane pogodbe z izvajalci do 31. 12. 2009	42.805.962
Plačila iz državnega proračuna do 31. 12. 2009	891.071
Certificirani zahtevki za povračilo posredovani Evropski komisiji do 31. 12. 2009	0

Tabela 11: Sredstva kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013 iz evropskega proračuna za železniško infrastrukturo v Republiki Sloveniji (v evrih)

Vir: Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana 4. 6. 2010.

Za investicije v JŽI Republika Slovenija do konca leta 2009 na Evropsko komisijo še ni posredovala nobenega certificiranega zahtevka za povračilo sredstev kohezijske politike iz programskega obdobja 2007–2013. Iz državnega proračuna je bilo za izvedena dela pri Modernizaciji obstoječe železniške proge Divača–Koper v letu 2009 izplačano 1.048.319 evrov. Za te odhodke se načrtuje črpanje sredstev iz evropskega proračuna v znesku 891.071 evrov.

Sredstva TEN-T politike

Celotna ocenjena vrednost za trideset prioritarnih projektov TEN-T znaša 397 milijard evrov, ki naj bi se porabili do leta 2020; od tega je bilo med leti 1996 in 2006 za projekte že porabljenih 126 milijard evrov.

	Realizirano		Načrtovano	
	2000–2006 (v milijonih evrov)	2000–2006 (v odstotkih)	2007–2013 (v milijonih evrov)	2007–2013 (v odstotkih)
TEN-T politika	2.800	3,0	5.400	3,5
Kohezijska politika	11.810	12,6	17.000	11,0
Posojila ECB*	16.100	17,2	25.000	16,3
Nacionalni viri	63.000	67,2	106.600	69,2
Skupna vrednost	93.700	100	154.000	100

Tabela 12: Realizirani in načrtovani finančni viri za trideset prednostnih projektov TEN-T

* Evropska centralna banka.
Vir: Evropska komisija, 2006;
svetovni splet: http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/funding_en.htm, z dne 18. 5. 2009.

Iz tabele 12 je razvidno, da so ključni finančni viri nacionalna sredstva. Posamezna investicija je lahko do 85-odstotno sofinancirana iz sredstev kohezijske politike in/ali od 20 do 30-odstotno sofinancirana iz sredstev TEN-T politike.

Vrednost celotnega 6. prednostnega projekta TEN-T je 60.742 milijonov evrov⁷¹ in je po vrednosti največji med tridesetimi prednostnimi projekti TEN-T, od tega znaša del Republike Slovenije 6.821 milijonov evrov⁷², kar je skupaj prikazano v tabeli 13.

Iz tabele 13 je razvidno, da je izvedba investicij v vrednosti 5.735 milijonov evrov, kar je 84 odstotkov celotne vrednosti na slovenskem delu, predvidena po letu 2013. Investicije v vrednosti 983 milijona evrov pa naj bi v Republiki Sloveniji na trasi V. vse-evropskega prometnega koridorja izvedli v obdobju od leta 2007 do leta 2013. Za te investicije je namenjenih 450 milijonov sredstev

⁷⁰ Sredstva kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013 je mogoče črpati tudi po letu 2013. Načeloma velja pravilo n+2 oziroma n+3, kar pomeni, da je na ravni operativnega programa sredstva za posamezno leto mogoče črpati še naslednji dve leti oziroma tri leta.

⁷¹ Trans-European transport network, Report May 2008, European Commission.

⁷² Podatki ministrstva, ki jih je pripravilo za Evropsko komisijo (Poročilo implementacija PP6 11. 5. 2009).

Tabela 13: Pregled načrtovanih vrednosti investicij in dinamike izvajanja 6. prednostnega projekta TEN-T od leta 1996 do leta 2023 (v milijonih evrov)

*Vrednost projektov, ki so se začeli po letu 2000 in zaključili do 2007 ter so bili sofinancirani iz skladov Evropske unije.

Viri: Implementation of the Priority Projects Progress Report, European Commission, maj 2008, in podatki ministrstva (Poročilo implemetacija PP6 11. 5. 2009).

	Vrednost	Investirano do leta 2007	Investicije od leta 2007 do 2013	Investicije od leta 2013 do 2023
Celotna trasa v dolžini 1688 kilometrov	60.742	7.827	10.428	41.487
Del v Republiki Sloveniji v dolžini približno 350 kilometrov	6.821	112*	983	5.735

kohezijske politike. Nekaj sredstev bo pridobljenih tudi iz sredstev TEN-T politike, kar obravnavamo v nadaljevanju.

Črpanje sredstev TEN-T politike programskega obdobja 2007–2013 opredeljuje Uredba (ES) št. 680/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. 6. 2007 o določitvi splošnih pravilnih za dodelitev finančne pomoči Skupnosti na področju vseevropskih prometnih in energetskih omrežij⁷³. V obdobju od leta 2007 do leta 2013 je v skladu TEN-T na voljo 8.160 milijonov evrov sredstev; od tega je 5.400 milijonov evrov namenjeno tridesetim prednostnim projektom.

Za sofinanciranje podprojektov na 6. prednostnem projektu TEN-T je Evropska komisija z odločbami že odobrila 754,5 milijona evrov, od tega 671,8 milijona evrov projektu izgradnje nove čezmejne proge med Republiko Italijo in Francijo za pripravo dokumentacije in začetna gradbena dela⁷⁴. V okviru gradnje proge, ki bo merila v dolžino 80 kilometrov, bo zgrajen tudi glavni predor v dolžini 57 kilometrov.

V prilogi 3 je seznam Odločb Evropske komisije za sofinanciranje podprojektov 6. prednostnega projekta TEN-T v Republiki Sloveniji, izdanih od leta 2004 do konca prve polovice leta 2009. Evropska komisija je s temi odločbami namenila Republiki Sloveniji 43.295 tisoč evrov. Odločbe se nanašajo na sofinanciranje priprave investicijske dokumentacije, projektne dokumentacije in drugih študij ter izgradnjo sistema ERTMS. V odločbah so navedeni tudi roki črpanja sredstev. V nekaterih odločbah so bili roki na prošnjo Republike Slovenije že večkrat podaljšani. Republika Slovenija je do konca leta 2009 prejela avanse iz evropskega proračuna za TEN-T sofinancirane projekte v skupnem znesku 4.485 tisoč evrov in izvedla povračila v državni proračun v znesku 500 tisoč evrov. Skupna izplačila iz državnega proračuna za TEN-T sofinancirane projekte so do konca leta 2009 znašala 4.531 tisoč evrov.

Iz poročil Evropske komisije poudarjamo naslednji navedbi glede financiranja 6. prednostnega projekta TEN-T⁷⁵:

- Potreb po TEN-T finančnih virih je več od razpoložljivih sredstev, zato bodo razpoložljiva sredstva selektivno in prednostno usmerjena na odseke čezmejnih povezav in odseke, ki z vidika zmogljivosti predstavljajo ovire.
- Leta 2010 bo Evropska komisija izvedla vmesni pregled izpolnjevanja rokov odločb. Ob upoštevanju rokov bodo Evropska komisija, Evropski parlament in Svet Evropske unije bolj naklonjeni dodelitvi ustreznih finančnih sredstev za obdobje 2014–2020.

2.2.4.a Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2013 vsebuje oceno potrebnih finančnih sredstev za izvedbo investicij v obsegu, kot so predstavljene v delovnem dokumentu ministrstva Strategija razvoja Slovenskega železniškega omrežja V. in X. panevropskega koridorja. V njej so navedeni možni finančni viri, vendar odločitev o načinu zagotovitve večine finančnih virov še ni bila sprejeta. Za investicijske projekte programskega obdobja 2007–2013 so namenjena sredstva kohezijske politike, ki pa v ocenjeni vrednosti vseh predlaganih investicij obdobja 2007–2023 predstavljajo 5 odstotkov virov⁷⁶.

2.2.4.b Za sklepanje javno-zasebnega partnerstva kot oblike zagotavljanja finančnih virov, je treba prej določiti jasne in trajne cilje razvoja JŽI in zatem še glede predmeta javno-zasebnega partnerstva, vendar pa takšni cilji niso bili zastavljeni. Če cilji niso vnaprej zastavljeni, je območje pogajanj široko in bi zato pri sklenitvi takšnega partnerstva obstajala tudi velika tveganja, da razvoj JŽI ne bo uspešen.

⁷³ Uradni list EU št. L 162 z dne 22. 6. 2007.

⁷⁴ Oznaka odločbe projekta je 2007-EU-06010-P.

⁷⁵ Poročilo maj 2008 in poročilo junij 2009.

⁷⁶ Po obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil sprejet Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v javno železniško infrastrukturo, ki naj bi zagotovil konstanten obseg namenskih sredstev za JŽI iz državnega proračuna.

2.2.4.c Pri črpanju sredstev kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013 je nastal triletni zamik, ker projekti JŽI niso pripravljeni do takšne stopnje, da bi bilo mogoče lahko uspešno oddati prijave Evropski komisiji. Večino sredstev kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013, namenjenih JŽI, bo Republika Slovenija ob obstoječi dinamiki črpala šele ob koncu in po zaključku programskega obdobja.

2.2.4.d Kot dobro ocenjujemo veliko število uspešnih prijav za sofinanciranje investicijske in projektne dokumentacije iz sredstev TEN-T politike. Pomembno je, da bodo ti projekti do začetka naslednjega programskega obdobja leta 2014 pripravljeni do stopnje, da bodo lahko uspešno kandidirali za sredstva TEN-T politike za gradbena dela. Republika Slovenija bo v naslednjem programskem obdobju predvidoma upravičena do razmeroma manjšega obsega sredstev kohezijske politike, kar bi lahko delno nadomestila z višjim črpanjem sredstev TEN-T politike. Ob tem opozarjamo, da bo interes Evropske unije za sofinanciranje JŽI v Republiki Sloveniji, če nas z izgradnjo konkurenčnih vzporednih povezav prehitijo sosednje države, manjši.

2.2.4.e V nekaterih odločbah za sofinanciranje študij s sredstvi TEN-T je opredeljeno, da so sredstva namenjena za sofinanciranje »študij izvedljivosti« in »študij upravičenosti«. Ob tem opozarjamo, da izraza v nacionalnih predpisih nista opredeljena.

2.2.5 Načrtovanje razvoja - povzetek

Cilji, aktivnosti in finančni viri za razvoj javne železniške infrastrukture večinoma niso bili določeni.

Ministrstvo namreč ni pripravilo enovitega predloga dolgoročnega razvojnega programa JŽI, v obstoječih potrjenih dokumentih pa so cilji, kakor so zapisani, nemerljivi, potrebe za razvoj JŽI so predstavljene pomanjkljivo, ciljne tehnične karakteristike prog pa so premalo usklajene. Ob tem ugotavljamo, da ministrstvo in direkcija nimata izdelanega celostnega načrta potrebnih analiz in pregleda že izdelanih študij oziroma analiz na področju razvoja JŽI.

Ministrstvo in direkcija sta nekaj celostnih analiz potrebnih investicij pripravila, vendar rezultati teh analiz niso sistematično povezani v nadaljnje aktivnosti. Tako ministrstvo in direkcija investicij ne načrtujeta na način, da bi na podlagi potrjenih izhodišč in jasnih kriterijev določila in potrdila nabor vseh potrebnih investicij za razvoj JŽI in vrstni red njihovega izvajanja. Kljub temu ministrstvo in direkcija posamezne investicije načrtujeta in izvajata, kar pa lahko privede do nepotrebnih del, saj celovit razvoj JŽI, obseg in lokacija vseh potrebnih investicij, ki so med seboj soodvisne, še niso določeni.

Od finančnih virov so bila namensko in za večletno obdobje določena le sredstva kohezijske politike, ki pa v celotni strukturi finančnih virov predstavljajo manjši del. Ministrstvo zamuja s pripravo prijav za črpanje sredstev kohezijske politike in izvedbo teh projektov, uspešno pa je bilo pri prijavi projektov za sofinanciranje izdelave investicijske in projektne dokumentacije iz sredstev TEN-T politike.

V nadaljevanju prikazujemo še časovni pregled aktivnosti na področju razvoja JŽI.

Tabela 14: Časovni pregled aktivnosti na področju načrtovanja razvoja JŽI

Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

Aktivnosti pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, do 30. 4. 2004	
1995	Državni zbor RS sprejme <i>Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture</i> , v katerem je opredeljen razvoj do leta 2005.
7/2000	Izdelana je bila študija <i>Plan investicij v Slovensko železniško omrežje V. in X. panevropskega koridorja za obdobje 2000–2020</i> , ki jo je naročilo ministrstvo.
10/2003	AŽP naroči izdelavo študije <i>Strategija razvoja Slovenskega železniškega omrežja V. in X. panevropskega koridorja</i> , katere namen naj bi bili pripraviti izhodišče za nadaljnji razvoj JŽI.
2/2004	Ministrstvo je imenovalo strokovno komisijo za pripravo predloga novega nacionalnega programa razvoja JŽI. Sprejet je bil tudi program dela, kjer je bil določen rok 17. 7. 2004 za posredovanje gradiva in predloga nacionalnega programa razvoja JŽI Vladi RS.
Aktivnosti v obdobju, na katero se nanaša revizija, od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009	
10/2005	Izdelana študija <i>Strategija razvoja Slovenskega železniškega omrežja V. in X. panevropskega koridorja</i> , ki celostno predlaga nabor investicij v JŽI.
2005	Ministrstvo naj bi pripravilo osnutek nacionalnega programa razvoja JŽI, ki pa ni bil posredovan Vladi RS in ni bil obravnavan, ker ni določil finančnih virov.
10/2006	Vlada RS sprejme <i>Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023</i> , kjer so načrtovane investicije v JŽI v vrednosti 8,9 milijarde evrov; polovico sredstev naj bi pridobili iz zasebnih virov.
11/2006	Ministrstvo pripravi interni dokument <i>Rekonstrukcije in novogradnje železniških prog na smereh V. in X. vseevropskega koridorja v Republiki Sloveniji</i> , ki vsebuje celostno navedbo investicij in oceno potrebnih finančnih sredstev (8,9 milijarde evrov).
2007	Spremembe predpisov, ki spremenijo predvsem organizacijsko strukturo na področju izvajanja investicij in GJS, ne nanašajo pa se na področje načrtovanja razvoja JŽI.
11/2007	Vlada RS sprejme <i>Letno poročilo 2007 o izvajanju Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023</i> , v katerem je navedeno, da se z večjimi investicijami v JŽI počaka, dokler proces iskanja strateškega partnerja ni zaključen.
Aktivnosti po obdobju, na katero se nanaša revizija, od 1. 6. 2009	
2009, 2010	Ministrstvo nadaljuje s pripravo predloga nacionalnega programa razvoja JŽI.
2/2010	Vlada RS sprejme <i>Slovensko izhodno strategijo 2010–2013</i> , v kateri je navedeno, da bo izvedena sistemska prilagoditev na področju umeščanja nacionalnih infrastrukturnih projektov v prostor in da je za razvoj JŽI in železniških storitev smiselno in možno iskati strateškega investitorja.
3/2010	Državni zbor RS sprejme Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v javno železniško infrastrukturo.
5/2010	Ministrstvo pripravi predlog sprememb zakonodaje na področju železniških dejavnosti, ki predvideva tudi organizacijske spremembe ⁷⁷ .

Aktivnosti in dokumenti v obdobju, na katero se nanaša revizija, niso prinesli napredka, da bi z obravnavanimi dokumenti jasno določili in predvsem potrdili cilje, aktivnosti (investicije) in finančne vire. Izdelanih je bilo nekaj analiz in naročene so nove, vse skupaj pa ni jasno umeščeno in povezano med seboj oziroma potrjeno na ustrezni ravni (npr. nacionalni program razvoja ali večletni program investicij). Pomemben dejavnik, ki je po naši oceni vplival na stanje, je sistem načrtovanja razvoja JŽI. Sistem bi moral bolj temeljiti na povezanem oziroma konsistentnem nadgrajevanju že izdelanih strategij, programov in študij razvoja JŽI, od širših k bolj natančnim. Pri tem je ključno, da bi bil sistem enoten in bi na vseh ravneh omogočal sprotno dopolnjevanje glede na nova spoznanja in spremembe, ki neogibno nastajajo v času, ter sledljivost teh dopolnitev.

Zakon o železniškem prometu predpisuje petletni nacionalni program razvoja JŽI, ki ga potrdi Državni zbor RS, in letni načrt investicij, ki ga potrdi Vlada RS. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo jasno določiti in razčleniti vse podrobnejše aktivnosti za vodenje, izvajanje in nadziranje projekta »razvoj JŽI«.

⁷⁷ Koncept zakonov železniškega področja v Republiki Sloveniji – osnutek, št. 007-117/2010/3, Ministrstvo za promet, 13. 5. 2010.



2.3 Železniška povezava Divača–Koper

Na projektu nova proga Divača–Koper smo preverili postopke in aktivnosti, izvedene od identifikacije projekta do njegove priprave za pridobitev gradbenega dovoljenja (stanje ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija). Pozornost smo namenili preverjanju strukture in organizacije vodenja projekta, ocenjevanje upoštevanja nacionalnih in mednarodnih ciljev, ocenjevanje vrstnega reda postopkov in vsebine investicijske in druge dokumentacije. Zaradi soodvisnosti načrtovane nove proge Divača–Koper z obstoječimi in drugimi načrtovanimi progami na območju Divače, Kopra in Trsta, smo preverili tudi postopke priprave modernizacije obstoječe proge Divača–Koper in nove proge med Divačo in Trstom ter postopke celostne obravnave železniškega prometa na tem območju.

2.3.1 Nova proga Divača–Koper

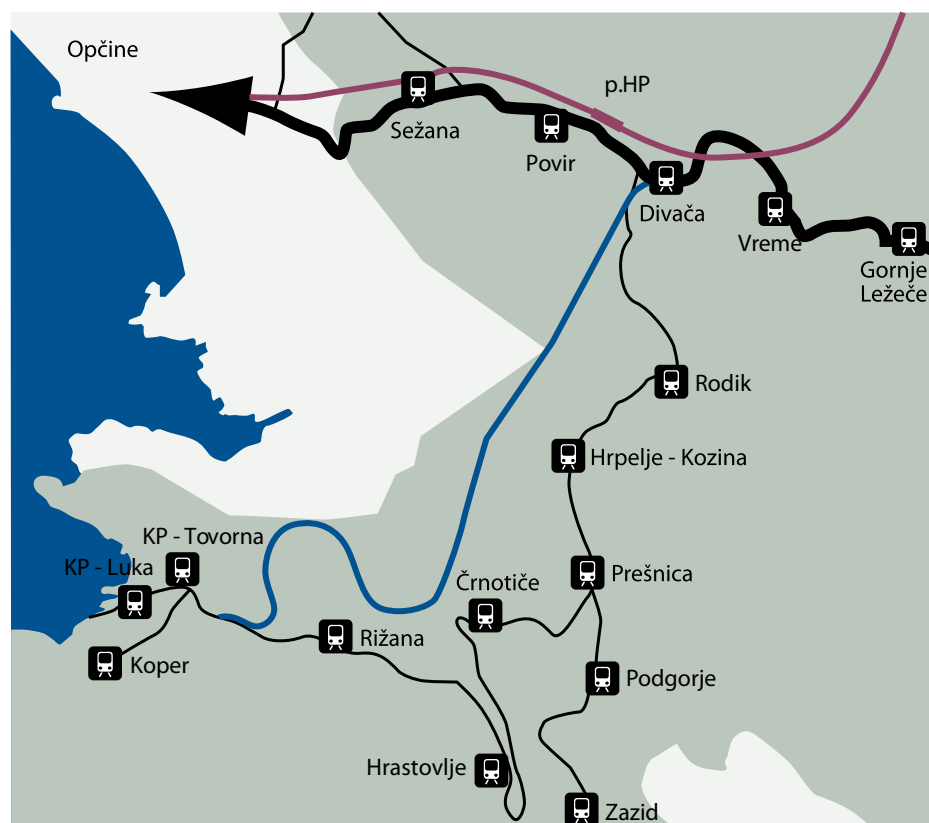
Na sliki 13 prikazujemo načrtovan potek nove proge Divača–Koper.

Slika 13: Prikaz načrtovane nove proge Divača–Koper*

* Z modro barvo je označen potek nove proge Divača–Koper, s črno barvo pa potek obstoječe proge Divača–Koper.

Vir: Strategija razvoja Slovenskega železniškega omrežja V. in X.

Panevropskega koridorja, vmesno poročilo, februar 2004, Ministrstvo za promet.



2.3.1.1 Opredelitev odgovornosti za izvedbo projekta

Opredelitev odgovornosti za izvedbo projekta nova proga Divača–Koper smo presojali glede na to, ali je določen vodja projekta in ali so določena njegova pooblastila in odgovornosti.

Odgovornosti za izvedbo investicij v JŽI so določene z ZZelP, Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Direkcije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: akt o notranji organizaciji in sistemizaciji) in Poslovníkom o vodenju projektov na Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju poslovnik direkcije).

Poslovnik direkcije ureja sistem vodenja projektov in tudi določa:

- pristojnosti, pooblastila in odgovornosti posameznih udeležencev projekta,
- postopek imenovanja vodij projektov ter
- izvajanje postopkov javnih naročil in pogodb.

Direktor direkcije je leta 2008 izdal sklep o imenovanju vodje projekta nova železniška povezava Divača–Koper.

Direkcija je leta 2007 sklenila pogodbo v vrednosti 1.526.676,40 evrov, s katero je naročila svetovalne storitve za pripravo in izvedbo aktivnosti za pridobitev gradbenega dovoljenja za gradnjo nove dvotirne proge Divača–Koper (v nadaljevanju: pogodba). Svetovalne storitve zajemajo organizacijo, izvedbo in nadzor nad vsemi aktivnostmi, ki so potrebne do pridobitve gradbenega dovoljenja.

V pogodbi je določeno, da so v njej vsi stroški izvajalca in je fiksna ter nespremenljiva do konca izvedbe naročila. Določeno je tudi, da so v pogodbeno ceno vključeni celotni stroški za izvedbo pogodbenih aktivnosti, stroški izdelave vseh korekcij in dopolnitev pogodbenih aktivnosti na osnovi revizijskih poročil oziroma naročnikovih pripomb. Poleg tega morata pogodbeni stranki pisno ugotoviti, ali se spremembe oziroma dopolnitve plačajo posebej ali iz pogodbene cene, pri tem je odločilno, zakaj je prišlo do spremembe oziroma dopolnitve.

Direkcija je leta 2008 sklenila aneks k pogodbi za dodatna dela v vrednosti 88.833 evrov. V aneksu je navedeno, da se pogodbeni stranki strinjata, da bo treba v prihodnje skleniti še dodaten aneks, s katerim se bo povečala vrednost naročila zaradi presežnih del in večjega obsega del, ki so posledica podaljšanja pogodbenega roka.

2.3.1.1.a Za novo progo Divača–Koper so z aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji ter poslovnikom direkcije odgovornosti za pripravo in izvedbo investicije določene in zadostno opredeljene.

2.3.1.1.b V zvezi s pogodbo obstaja neustrezno obvladovano tveganje za smotno rabo javnih sredstev, ki ga direkcija s sklenitvijo aneksa ni zmanjšala. Zaradi dejstva, da pogosto prihaja do sprememb projekta, ki v osnovni pogodbi niso dovolj predvidene, bi morala direkcija za zagotovitev smotne rabe javnih sredstev z aneksom bolj nedvoumno in podrobno opredeliti obseg celotne pogodbe o svetovanju ter jasno opredeliti pogoje in načine za nadaljnje spremembe pogodbenih obveznosti, ki nastanejo zaradi sprememb pri načrtovanju projekta. Jasno bi bilo treba prikazati in utemeljiti, v kakšnem obsegu je sprememba načrtovanja iz dvotirne v enotirno progo vplivala na obseg pogodbenih storitev. V aneksih bi bilo treba jasno izkazati, katera dela so bila že izvedena in jih je bilo treba zaradi sprememb projekta ponovno izvesti, ter v kakšnem obsegu jih je bilo treba ponovno izvesti.

2.3.1.2 Opredelitev ciljev projekta in skladnost z dokumenti dolgoročnega načrtovanja

Jasnost opredelitve ciljev projekta in ciljnih karakteristik nove proge Divača–Koper smo ocenili na podlagi pregleda investicijske in druge dokumentacije. Preverili smo tudi, ali je projekt v skladu z dokumenti dolgoročnega načrtovanja države in prevzetimi mednarodnimi obveznostmi.

Obstoječa proga Divača–Koper ima prepustnost 66 vlakov dnevno, izkoriščenost je 88-odstotna⁷⁸.

V Nacionalnem programu razvoja Slovenske železniške infrastrukture iz leta 1995 je predvidena gradnja drugega tira na odseku Koper–Divača v dolžini 45,8 kilometra, ki naj bi se izvajala v obdobju od leta 1998 do leta 2000. V novejših dokumentih dolgoročnega načrtovanja je predvidena nova enotirna proga v dolžini 27 kilometrov, ki naj bi se gradila od leta 2010 do leta 2015.

Potrjena investicijska dokumenta za novo progo Divača–Koper sta *Dokument identifikacije investicijskega projekta za II. tir Divača–Koper* iz leta 2004 (v nadaljevanju: DIIP 2004) in njegova dopolnitev – *Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Koper* iz leta 2008

⁷⁸ Program omrežja Republike Slovenije 2009; verzija 3, ki je veljavna od 30. 6. 2009, Slovenske železnice.

(v nadaljevanju: DIIP 2008). Iz obeh dokumentov je razvidno, da je namen investicije povečati zmogljivost in zanesljivost železniških povezav med Koprom in Divačo zaradi pričakovanega povečanega obsega pretovora v luki Koper.

V DIIP 2004 so za izvedbo investicije v obliki nove enotirne proge navedeni naslednji razlogi:

- tovorni promet luke Koper hitro narašča,
- predvidenega povečanja prometa na obstoječi progi ne bo mogoče obvladovati le s tehnološko reorganizacijo obstoječe enotirne proge,
- trajno rešitev problema tirnih kapacitet lahko prinese zgolj gradnja drugega tira, tako da se bo prepustna moč proge Divača–Koper z današnjih 53 vlakov na dan povečala na 81 vlakov na dan, prevozna zmogljivost pa z 8 na več kot 23 milijonov ton letno.

Ugotavljajo tudi, da naj po izvedbi investicije na povezavi Divača–Koper ne bi bilo več omejitev zmogljivosti.

V DIIP 2008 so za izvedbo investicije v obliki nove dvotirne proge navedeni naslednji razlogi:

- tovorni promet luke Koper hitro narašča,
- predvideno povečanje prometa na obstoječi progi ne bo mogoče obvladovati le s tehnološko reorganizacijo obstoječe enotirne proge,
- trajno rešitev problema tirnih kapacitet lahko omogoči zgolj izgradnja nove moderne dvotirne proge, tako da se bo prepustna moč proge Divača–Koper povečala na 197 vlakov na dan, prevozna zmogljivost pa na več kot 30 milijonov ton letno.

Tudi v DIIP 2008 je navedeno, da če bi bila investicija izvedena, ne bi bilo več omejitev zmogljivosti.

DIIP 2004 predvideva novo enotirno progo, DIIP 2008 pa obravnava na isti trasi novo dvotirno progo v dveh variantah. Prva varianta predvideva gradnjo dvotirne proge na celotni trasi z enocevnimi predori, druga varianta pa na odseku Divača–Črni Kal gradnjo dvotirne proge z dvocevnimi predori, drugje pa z enocevnimi predori. Drugih razlik v karakteristikah in poteku nove proge med DIIP 2004 in DIIP 2008 ni.

Tabela 15: Karakteristike nove proge Divača–Koper

Vir: DIIP 2008.

Karakteristika	Vrednost
Dolžina trase	27,224 kilometra
Dolžina trase v predorih	20,320 kilometra
Delež predorov	74,64 odstotkov
Največji gradbeni vzpon	17 promilov
Maksimalna hitrost	160 kilometrov na uro

V letu 2009 je bila izdelana študija z naslovom *Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom*, ki ocenjuje naslednje zmogljivosti povezav med Divačo in Koprom.

Tabela 16: Obstoječe in načrtovane zmogljivosti na povezavi Divača–Koper

* Podatek velja za pododsek med Črnim Kalom in Koprom.

Vir: Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom, Prometni institut Ljubljana, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Prometni institut), marec 2009.

Proge	Propustnost (število vlakov na dan)	Zmogljivost (v milijonih ton letno)
Obstoječa proga	72	9,2
Modernizirana obstoječa proga	82	14,3
Nova enotirna proga	95*	14,4*
Nova dvotirna proga	197*	33,1*

2.3.1.2.a Projekt gradnje nove proge Divača–Koper je vključen v dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja. Cilj investicije je jasen, jasno so zapisane tudi ciljne tehnične karakteristike nove povezave. Obseg investicije in s tem vrednost (nova enotirna ali nova dvotirna povezava) ter terminski načrt gradnje sta se

spreminjala in zato med dokumenti (nacionalni program razvoja javne železniške infrastrukture, državni proračuni, dokumenti identifikacije investicijskega projekta) niso usklajeni.

2.3.1.2.b Ocenjujemo, da se projekt, ki je del glavnih mednarodnih železniških prog V. vseevropskega prometnega koridorja in 6. prednostnega projekta TEN-T, načrtuje v skladu z mednarodnimi usmeritvami (povezava s točko 2.2.2).

2.3.1.3 Vrstni red postopkov in dokumentov za pripravo projekta

Ustreznost načrtovanja nove proge Divača–Koper smo presojali glede na smiselnost in usklajenost vrstnega reda pridobivanja dokumentov in dovoljenj, kakor jih predpisujejo Zakon o graditvi objektov⁷⁹ (v nadaljevanju: ZGO-1), Zakon o prostorskem načrtovanju⁸⁰ (v nadaljevanju: ZPNačrt) in Investicijska uredba.

ZPNačrt določa postopke umestitve objektov v prostor, ZGO-1 pravila s področja graditve objektov, Investicijska uredba pa je bila izdana na podlagi ZJF in se nanaša na pravne osebe javnega prava ter predstavlja podlago za odločitve o investicijah, ki se financirajo iz državnega proračuna ali proračunov občin. V skladu z Investicijsko uredbo mora biti investicijski projekt potrjen s sklepom investitorja na podlagi ustrezne investicijske dokumentacije.

V predpisih ni izrecno določeno celotno zaporedje priprave investicijske, projektne in druge dokumentacije. Iz posameznih določb predpisov in vsebine dokumentov pa je mogoče razbrati vrstni red nastajanja, saj med dokumenti obstaja naslednja povezava:

- dokument identifikacije investicijskega prometa in idejna zasnova predstavlja idejo za investicijo,
- predinvesticijska zasnova in idejni projekt vsak s svojega vidika proučita variante in predlagata najboljšo varianto,
- predinvesticijska zasnova je podlaga za pripravo državnega prostorskega načrta,
- uredba o državnem prostorskem načrtu je podlaga za investicijski program,
- investicijski program je strokovna podlaga za odločitev o izvedbi investicije,
- po odločitvi o izvedbi investicije je treba izdelati projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja,
- študija izvedbe nameravane investicije, projekt za razpis in projekt za izvedbo pa podrobneje opredeljujejo način izvedbe investicije.

V tabeli 17 prikazujemo aktivnosti ter izdelane in potrjene dokumente v zvezi z načrtovanjem nove proge Divača–Koper.

Mesec/leto Nova proga Divača–Koper	
Aktivnosti pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, do 30. 4. 2004	
6/2001	Idejni projekt za novo enotirno progo
11/2003	Sklep Vlade RS o prostorskem poteku najustreznejše variante
Aktivnosti med obdobjem, na katero se nanaša revizija, od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009	
12/2004	Odločba Evropske komisije o dodelitvi sredstev TEN-T politike za tehnične študije
4/2005	Vlada RS sprejme Uredbo o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper ⁸¹
8/2005	Minister za promet na osnovi ocene dokumenta identifikacije investicijskega projekta za novo enotirno progo, ki je bil pripravljen v letu 2004, odobri izdelavo predinvesticijske zasnove
7/2008	Vlada RS sprejme sklep o pripravi spremembe Državnega lokacijskega načrta za novo dvotirno progo
9/2008	Minister za promet na osnovi ocene dokumenta identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo odobri izdelavo predinvesticijske zasnove
4/2009	Javno naročilo za izdelavo Projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za drugi tir železniške proge Divača–Koper na odseku Črni Kal–Koper (enotirna proga)
5/2009	Predlog ministrstva za fazno gradnjo nove enotirne proge z enotirnimi predori in viadukti

Tabela 17: Časovni pregled aktivnosti in nastajanja dokumentov za novo progo Divača–Koper

Vir: računsko sodišče na podlagi dokumentov ministrstva in dokumentov, navedenih v tabeli.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 102/04-UPB1 (14/05 popr.), 126/07.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 33/07.

⁸¹ Uradni list RS, št. 43/05.

Direkcija je dne 30. 4. 2009 objavila javni razpis za izdelavo dokumentacije za pridobitev gradbenega dovoljenja za novo progo Divača–Koper na odseku Črni Kal–Koper. Razpis je namenjen investiciji v enotirno progo Divača–Koper v skladu z veljavno Uredbo o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper. Vsi predori in viadukti se na podlagi navodil ministrstva načrtujejo kot enotirni.

Primerjava med vrstnim redom priprave dokumentov, ki smo ga oblikovali na podlagi predpisov, z dejanskim vrstnim redom priprave dokumentov za novo progo Divača–Koper, je prikazana v tabeli 18.

Tabela 18: Vrstni red priprave investicijske, prostorske in projektne dokumentacije za novo progo Divača – Koper

Faze predstavljajo vrstni red priprave dokumentov, kot izhaja iz predpisov.

■ dokumenti, ki so bili izdelani in potrjeni

■ manjkajoči dokumenti.

Številka v oklepaju, navedena pred dokumentom, označuje dejanski vrstni red priprave.

Vir: računsko sodišče na podlagi predpisov in dokumentov, ki so navedeni v tabeli.

Faze	Investicijska uredba	Zakon o prostorskem načrtovanju	Zakon o graditvi objektov
1.	(4) Dokument identifikacije investicijskega projekta in njegova dopolnitev		Idejna zasnova
2.	Predinvesticijska zasnova	(2) Priprava državnega prostorskega načrta	(1) Idejni projekt
3.		(3) Uredba o državnem prostorskem načrtu	
4.	Investicijski program		
5.			(5) Sklenjena pogodba za izdelavo Projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja
6.			Izdano gradbeno dovoljenje
7.	Študija izvedbe nameravane investicije		Projekt za razpis in projekt za izvedbo

2.3.1.3.a Ugotovili smo, da aktivnosti načrtovanja in priprave dokumentacije niso potekale v takem zaporedju, kot izhaja iz predpisov⁸² in smiselnosti, saj je direkcija v skladu z navodili ministrstva naročila projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, ob tem pa investicijski program, ki je ključni dokument za odločitev o izvedbi investicije, še ni bil izdelan, zaradi česar tudi ministrstvo ni izdalo ustreznega sklepa o izvedbi investicije. Zadnji sklep ministra v zvezi z investicijsko dokumentacijo je iz leta 2008, in sicer, da se na osnovi ocene dokumenta identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo odobri izdelavo predinvesticijske zasnove za dvotirno progo.

Pojasnilo ministrstva

Investicijski program nastaja vzporedno oziroma po koncu izdelave projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja, saj predhodna izdelava Investicijskega programa ne prikaže natančne slike projekta.



Ocenjujemo, da bi morala biti pred odločitvijo o izdelavi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in pred pričetkom odkupov potrebnih zemljišč izdelana in potrjena investicijska dokumentacija, ki bi odgovorila tudi na vprašanja, na katera je že dvakrat opozorila komisija za pregled investicijske dokumentacije (povezava s točko 2.3.1.4.a). Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja je dokumentacija tehnične narave in po naši oceni je treba na ekonomska in druga vprašanja, povezana z upravičenostjo investicije, v pretežni meri odgovoriti pred tehničnimi pripravami na projekt in pred nastankom nekaterih stroškov (na primer stroški za odkup zemljišč). Direkcija in ministrstvo nista zagotovila vnaprejšnje večplastne vsebinske presoje ustreznosti projekta.

2.3.1.3.b Direkcija naj bi v letih 2010 in 2011 pripravila manjkajočo investicijsko dokumentacijo. Ocenjujemo, da naknadno naročanje in izdelava dokumentacije predstavlja le še formalno izpolnjevanje zahtev, zato se s tem ne doseže namena predpisanega zaporedja pridobivanja ustreznih dokumentov, to je večplastne vsebinske presoje ustreznosti projekta.

⁸² 16. člen Investicijske uredbe.



Direkcija ima poslovnik o vodenju projektov, v katerem pa niso opredeljeni postopki ter zaporedja pridobivanja investicijske in projektne dokumentacije. Ocenjujemo, da bi bilo treba poslovnik dopolniti z vsebino, ki bi določila vrstni red pridobivanja različne dokumentacije za načrtovanje, pripravo in izvedbo investicij, pogoje za izjeme ter postopke, ki se v takih primerih uporabljajo.

2.3.1.4 Vsebina investicijske in druge dokumentacije

Preverili smo, ali so sprejete odločitve glede nove proge Divača–Koper podprte z utemeljitvami v investicijski in drugi dokumentaciji. Preverili smo tudi postopke naročanja in potrjevanja druge dokumentacije. Naročanje druge dokumentacije bi moralo biti utemeljeno z jasno oblikovanimi razlogi in potrebami. Postopek potrditve izdelane dokumentacije pa pomeni formalni izraz naročnikovega seznanjenja z vsebino pridobljene dokumentacije.

V tabeli 19 so predstavljeni investicijski in drugi dokumenti, ki smo jih obravnavali.

Dokument	Naročnik	Izdelal	Mesec/leto
Dokument identifikacije investicijskega projekta za II. tir Divača–Koper (DIIP 2004)	AŽP	Prometni institut	12/2004
Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge s smeri Trsta na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper	AŽP	SŽ Projektivno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana	2/2007
Ekspertna ocena obsega dela in potencialnega tovora za progo Divača–Koper	AŽP	Prometni institut	3/2007
Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Koper (DIIP 2008)	Direkcija	Prometni institut	4/2008
Razpisna dokumentacija; izdelava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za drugi tir železniške proge Divača–Koper, odsek Črni Kal–Koper	Direkcija	DIS Consulting, d. o. o., Ljubljana	4/2009

Tabela 19: Obravnavani dokumenti investicijske in druge dokumentacije

Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

Dokument identifikacije investicijskega projekta za II. tir Divača–Koper (DIIP 2004)

DIIP 2004 obravnava le eno varianto prostorskega poteka nove enotirne proge, saj je Vlada RS na podlagi obravnavanja več variant v letu 2003 to varianto potrdila. Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije je pri pregledu DIIP 2004 v poročilu o oceni dokumenta navedla naslednje:

- najugodnejša varianta poteka je bila izbrana ob predpostavki, da je investicija upravičena;
- obstaja potreba po prikazu realne napovedi prometa, na osnovi katere bi se dejansko pokazala premajhna zmogljivost obstoječe proge;
- predvidena tehnologija prometa oziroma sistem prometa, ko bo investicija končana, do sedaj ni bil jasno opredeljen in verificiran (manjka opredelitev vrste prometa, ki bo potekal po obeh tirih);
- oba projekta (gradnja drugega tira in modernizacija obstoječe proge) bi morali obravnavati celovito, ne glede na to, da bosta z gradbenega vidika potekala kot ločeni investiciji;
- treba je predvideti realen predlog načina financiranja gradnje drugega tira; pri tem bi bilo smiselno pripraviti več variant in tudi časovno realno opredeliti razpoložljivost in obseg sredstev, ki jih bo mogoče pridobiti za financiranje projekta;
- stanje na projektu je v različnih fazah pripravljenosti, saj naj bi bilo sprejemanje državnega lokacijskega načrta že v fazi sprejemanja, medtem ko izdelava investicijske dokumentacije precej zaostaja.

Komisija je predlagala, da predlagatelj investicijske dokumentacije nadaljuje z izdelavo predinvesticijske zasnove in da mora biti ta izdelana s predpisano metodologijo ter odgovoriti na prej naštete ugotovitve. Sklep o odobritvi izdelave predinvesticijske zasnove je na podlagi poročila komisije sprejel minister dne 2. 8. 2005.

Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta, na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper (v nadaljevanju: študija Preveritev možnosti)

Direktorat za železnice in žičnice (organ v sestavi ministrstva) je z dopisom z dne 20. 3. 2006 pozval AŽP, da pošlje predlog za spremembo dopolnitve državnega lokacijskega načrta za II. tir Divača–Koper – proga naj bi bila dvotirna namesto enotirna –, s potrebno dokumentacijo, kar je podlaga za izdelavo študije Preveritev možnosti.

Študija Preveritev možnosti, izdelana februarja 2007, je pokazala, da je izgradnja dveh tirov po trasi, ki je bila določena v državnem lokacijskem načrtu za enotirno, izvedljiva. Za varianto, kjer dvotirna proga poteka v enocevni predorih, je navedeno, da meja gradbenega posega ne pade izven meje državnega lokacijskega načrta. Za varianto, kjer dvotirna proga poteka v dvocevni predorih, pa je navedeno, da na nekaj delih odstopa od območja, definiranega v državnem lokacijskem načrtu. Študija je tudi preverila in potrdila možnost izvedbe enojnih viaduktov, na katerih potekata oba tira.

Študija Preveritev možnosti je vsebovala tudi elaborat tehnologije prometa. Ugotovitve, zapisane v študiji, so naslednje: *»Glede na dobljene zmogljivosti nove dvotirne proge, ki v večini prekašajo dolgoročne napovedi prometa za leto 2035, ni smiselno, da se za namen prevoza tovornih vlakov ohrani obstoječa enotirna proga (še posebej zato, ker bi jo bilo treba dolgo časa vzdrževati, da bi sploh prišla v poštev). Smiselnost njene ohranitve bi bila vloga rezervne proge v primeru izrednih dogodkov in naravnih nesreč, vendar pa je pričakovana verjetnost le-teh na novi progi majhna«.*

Ekspertna ocena obsega dela in potencialnega tovora za progo Divača–Koper (v nadaljevanju: študija Ekspertna ocena)

V študiji Ekspertna ocena je navedeno, da je njen namen prikazati potrebe po infrastrukturnih zmogljivostih in način njihovega zagotavljanja s predvidenimi investicijskimi ukrepi. V študiji so predstavljeni različni scenariji in variante za povečanje zmogljivosti povezave Divača–Koper. Obravnavane so naslednje investicije:

- povečanje zmogljivosti obstoječe proge Divača–Koper,
- gradnja nove enotirne proge Divača–Koper in
- gradnja nove dvotirne proge Divača–Koper.

Na sliki 14 prikazujemo napoved prometa in zmogljivost obstoječih in načrtovanih prog na povezavi Divača–Koper.

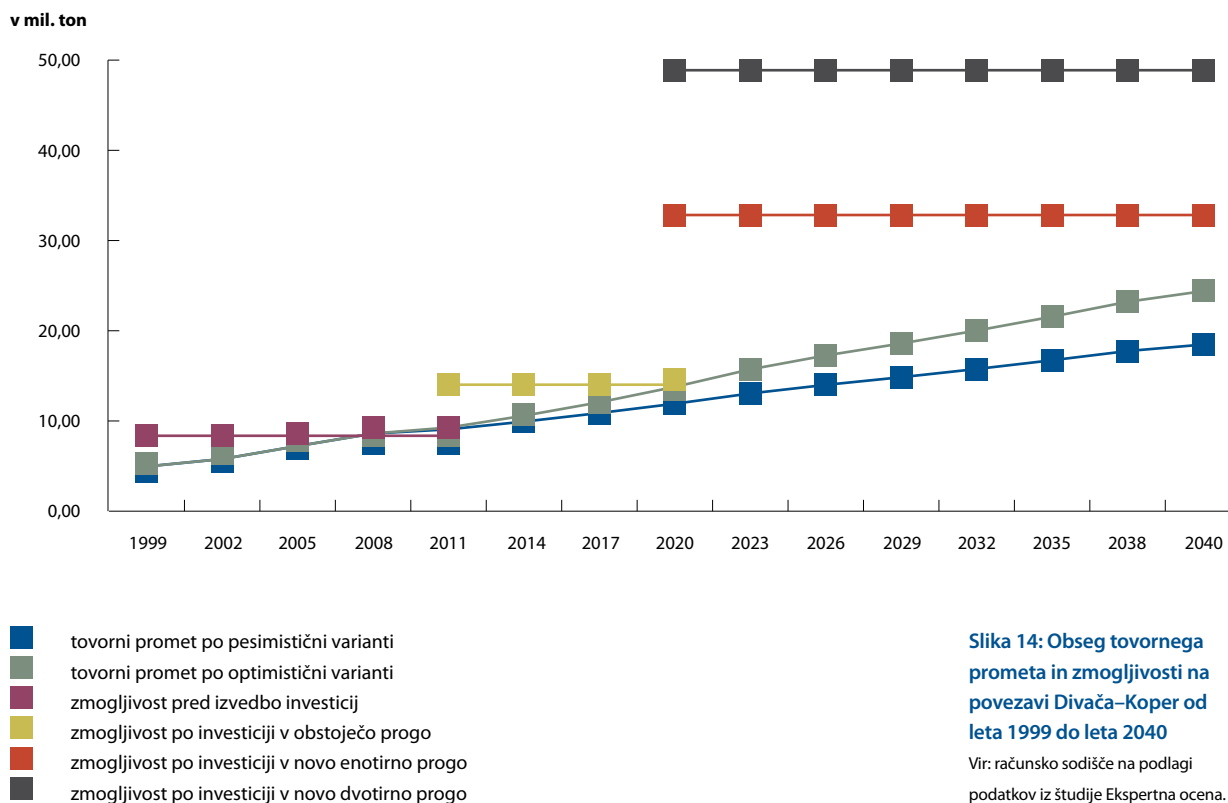
V zaključnih ugotovitvah študije Ekspertna ocena je zapisano, da je mogoče zadostne železniške zmogljivosti doseči že s kombinacijo modernizacije obstoječe proge in gradnjo nove enotirne proge Divača–Koper. Študija ni obravnavala vpliva na zmogljivost povezave Divača–Koper za varianto, ko se na novo progo Divača–Koper priključi nova proga Divača–Trst in je del trase skupen.

Ministrstvo je dne 18. 7. 2007 podalo pobudo za spremembo in dopolnitev državnega lokacijskega načrta za drugi tir Divača–Koper. S to pobudo naj bi bila sprejeta odločitev, da se nova proga med Divačo in Koperom načrtuje kot dvotirna in da se na to progo priključi tudi na novoprojektirana proga Divača–Trst.

Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Koper (DIIP 2008)

Direkcija je naročila izdelavo dopolnitve DIIP 2004. DIIP 2008 obravnava gradnjo nove dvotirne proge Divača–Koper.

Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije je v poročilu o oceni DIIP 2008 z dne 16. 9. 2008 zapisala: *»Ne glede na to, da je dokument izdelan za novo dvotirno progo po trasi, ki je predvidena za II. tir, pa še vedno ostajajo odprta vprašanja, ki so se pojavljala že ob predlogu za gradnjo II. tira«.* Kljub temu je komisija ocenila, da je DIIP 2008 primerna osnova za izdelavo predinvesticijske



zasnove, v kateri morajo biti celovito obdelane vsebine, ki se nanašajo na odprta vprašanja. Sklep o odobritvi izdelave predinvesticijske zasnove je na podlagi poročila komisije sprejel minister dne 16. 9. 2008.

Razpisna dokumentacija: Izdelava projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za drugi tir železniške proge Divača–Koper–odsek Črni Kal–Koper⁸³

V razpisni dokumentaciji je navedeno, da je bil na sestanku pri ministru 2. 4. 2009 sprejet sklep: »Dopolnjena vloga za spremembo Odločbe EK K(2004)5842 za tehnične študije za gradnjo II. tira Divača–Koper se pripravi na način, da upošteva izvedbo aktivnosti Odločbe EK na celotni trasi Divača–Koper, ki jih je mogoče izvesti do predlaganega novega datuma zaključka projekta, t.j. do 31. 12. 2010, in sicer na odseku Divača–cepišče za dvotirno progo ter na odseku cepišče–Koper za enotirno progo«. Za direkcijo je ta sklep pomenil, da naroči izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za odsek od Črnega Kala do Kopra kot enotirne proge v skladu z državnim lokacijskim načrtom za drugi tir.

V razpisni dokumentaciji je navedeno: »Vsa dokumentacija mora biti izdelana tako, da bo možno v prihodnosti dograditi še drugi tir drugega tira iz državnega lokacijskega načrta«.

Po objavi javnega naročila za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja direkcije 30. 4. 2009 je ministrstvo 7. 5. 2009 predlagalo, da se sprememba dopolnitve državnega lokacijskega načrta iz enotirne v dvotirno progo pripravi tako, da se vse predore in viadukte načrtuje kot enotirne. To pomeni, da se nova enotirna proga v obravnavanem projektu za pridobitev gradbenega dovoljenja na odseku Črni Kal–Koper načrtuje tako, da so predori in viadukti enotirni, obenem pa mora omogočati kasnejšo dograditev dodatnega tira z vzporednimi enotirnimi predori in viadukti.

2.3.1.4.a Direkcija pri izdelavi dopolnitve DIIP 2004, torej v DIIP 2008, ni odgovorila na nerešena vprašanja, ki jih je strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije navedla že pri oceni DIIP

⁸³ Objavljena 30. 4. 2009.

2004. Kljub temu, da predpisi ne zahtevajo vseh odgovorov na nerešena vprašanja že v DIIP, ocenjujemo, da bi bilo zaradi dejstva, da priprava investicijske dokumentacije časovno zaostaja za pripravo projektne dokumentacije, smotrno določene informacije predstaviti že v dopolnitvi DIIP, oziroma bi bilo še bolje kar neposredno začeti izdelavo predinvesticijske zasnove. Ocenjujemo, da bi bil DIIP 2004, ki sicer obravnava enotirno progo, lahko neposredna podlaga za izdelavo predinvesticijske zasnove, ki bi poleg enotirne proge obravnaval tudi dvotirno oziroma primerjal obe rešitvi. Predinvesticijska zasnova bi bila lahko tudi podlaga za pripravo spremembe državnega prostorskega načrta.

2.3.1.4.b Ključna pomanjkljivost tako pri DIIP 2004, predvsem pa pri DIIP 2008, je, da ne predstavljata dovolj podrobno podatkov, ki jih zahteva 2. točka tretjega odstavka 9. člena Investicijske uredbe. Analiza stanja z opisom razlogov za investicijsko namero je pomanjkljiva, predvsem manjka natančna opredelitev potreb, ki utemeljujejo upravičenost oziroma predvsem obseg investicije. Pri DIIP 2008 bi bilo treba natančno predstaviti razloge, zaradi katerih predhodno načrtovana nova enotirna proga ne bi zadostila potrebam, in je treba načrtovati novo progo kot dvotirno.

2.3.1.4.c Odločitev za gradnjo nove dvotirne proge Divača–Koper, ki je bila sprejeta ob načrtovanju združitve z novo progo Trst–Divača, ni bila v celoti podprta z dokumentacijo, ki bi utemeljevala potrebo po dvotirnosti na celotni trasi (odsek Črni Kal–Koper). S študijo Ekspertna ocena, ki povzema več izdelanih napovedi prometa za področje povezave Divača–Koper je ugotovljeno, da »zadostne železniške zmogljivosti dosežemo že s kombinacijo modernizacije obstoječe proge in gradnjo nove enotirne proge Divača–Koper«. Kljub temu je ministrstvo v letu 2008 potrdilo DIIP 2008, ki predvideva gradnjo dvotirne proge na celotni trasi.

2.3.1.4.d Vloga ugotovitev in rezultatov študij (dve študiji sta navedeni v tabeli 19) je nejasna, saj po pridobitvi študij niti ministrstvo niti direkcija pri sprejemanju nadaljnjih odločitev ne prikažeta jasnih povezav na ključne študije, ki so bile podlaga za odločitev.

2.3.1.4.e Ministrstvo je v letu 2009, tudi zaradi pomanjkanja časa v zvezi s koriščenjem sredstev skladov Evropske unije, sprejelo izhodišča⁸⁴ o načinu nadaljevanja priprave nove povezave Divača–Koper, ne da bi prej pridobilo celotne utemeljitve o izvedljivosti in smotnosti takšne izvedbe. V izdelavi je projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo; pri tem se predori in viadukti projektirajo kot enotirni, vnaprej pa ni bila preverjena izvedljivost, način in stroški kasnejše izgradnje dodatnega tira in za to potrebnih dodatnih viaduktov na celotni trasi.

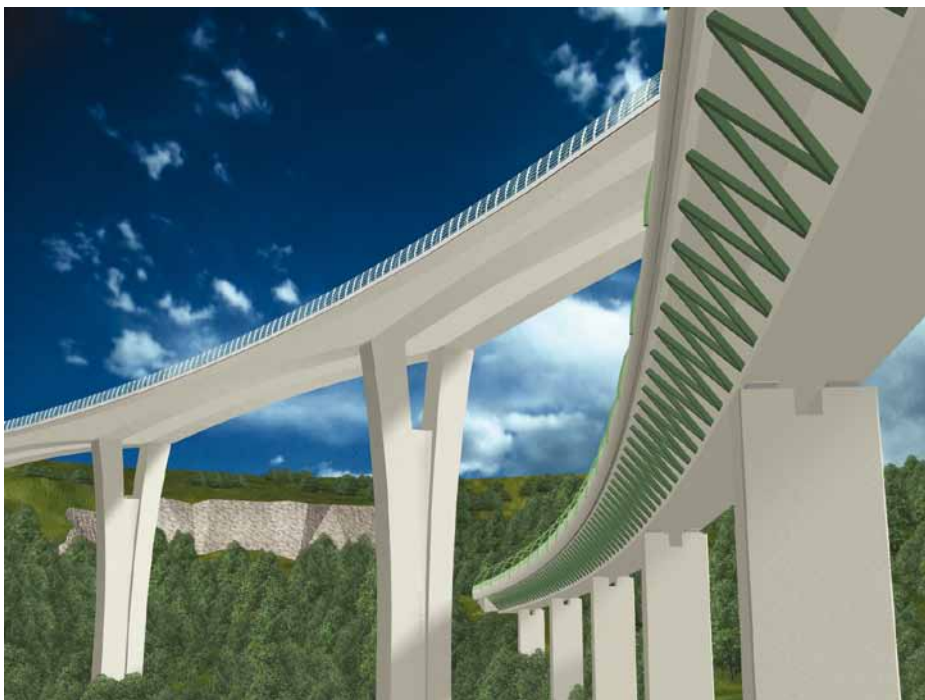
Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo bo predvidoma pripravljen do konca leta 2010. Naročeno je, da se projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo izdela tako, da omogoča kasnejšo izgradnjo dodatnega tira. Iz idejnega projekta iz leta 2001, ki je bil podlaga za državni prostorski načrt, je razvidno, da je bilo prvotno naročeno projektiranje nove enotirne proge Divača–Koper na način, da bo ob novem tiru mogoče pri tisti predorih, ki imajo predviden vzporedni servisni predor, namesto servisnega predora izvesti predor za vzporedni tir. Z obravnavanim idejnim projektom pa ni bilo predvideno, kako projektirati viadukte za vzporedni tir.

S slike 15 je razvidno, da naj bi nova povezava Divača–Koper potekala med nosilnimi stebri avtocestnega viadukta Črni Kal. Študija *Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta, na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper* je za obravnavano lokacijo preverila in potrdila možnost dvotirnega viadukta, ni pa bila preverjena možnost dveh vzporednih enotirnih viaduktov.

Ocenjujemo, da bi bilo treba za zadostitev zahtevi, da se projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo izdela tako, da omogoča kasnejšo smotrno izgradnjo dodatnega tira, vnaprej preveriti izvedljivost, način in stroške naknadne izgradnje dodatnega tira na celotni trasi (predvsem v delu trase, ki je prikazan na sliki 15).

⁸⁴ Gradnja nove proge Koper–Divača, predlog fazne priprave projektne dokumentacije in izgradnje, št. 3751-1/2008/35-0006250, Ministrstvo za promet, 7. 5. 2009.





Slika 15: Potek nove proge Divača–Koper na delu, kjer trasa poteka pod avtocestnim viaduktom Črni Kal

Vir: Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper, SŽ-Projektivno podjetje Ljubljana, d. d., Ljubljana, februar 2007.

2.3.1.5 Finančni viri

Preverili smo, ali je ocenjeno, koliko finančnih sredstev je potrebnih za izvedbo projekta nova proga Divača–Koper, ali je določen način zagotovitve finančnih sredstev in ali uspešno koristimo sredstva kohezijske in TEN-T politike.

Gradnja nove proge med Divačo in Koproj je bila predvidena v vseh državnih proračunih obdobja, na katero se nanaša revizija. Celotna načrtovana vrednost projekta »Izgradnja II. tira Divača–Koper« se je v NRP državnih proračunov spreminjala tako⁸⁵:

- leto 2004, št. projekta 2411-04-0041, vrednost 367.530 tisoč evrov,
- leto 2005, št. projekta 2411-04-0041, vrednost 19.657 tisoč evrov,
- leto 2006, št. projekta 2411-04-0041, vrednost 21.225 tisoč evrov,
- leto 2007, št. projekta 2411-07-0016, vrednost 604.401 tisoč evrov,
- leto 2008, št. projekta 2411-07-0016, vrednost 597.576 tisoč evrov,
- leto 2009, št. projekta 2411-07-0016, vrednost 1.367.970 tisoč evrov⁸⁶.

V skladu s predpisi je podlaga za vrednost investicije v NRP vrednost investicije v potrjeni investicijski dokumentaciji. Ocenjena vrednost projekta za novo enotirno progo v DIIP 2004 je 661,13 milijona evrov, v DIIP 2008 za dvotirno progo pa 1.204,0 milijona evrov. Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije je v poročilu o oceni DIIP 2004 z dne 11. 3. 2005 in oceni DIIP 2008 z dne 16. 9. 2008 opozorila na potrebo po načrtovanju realnih virov za financiranje gradnje nove proge.

Za projekt so predvidena sredstva kohezijske politike. Projekt je kot prednostni uvrščen v OP ROPI, in sicer s predvideno vrednostjo 799 milijonov evrov. Predvideno je bilo črpanje kohezijskih sredstev v vrednosti 248 milijonov evrov. Dne 28. 5. 2009 je na ministrstvu potekal sestanek na temo črpanja kohezijskih sredstev. V zapisniku sestanka je tudi navedeno, da naj bi zaradi takrat nameravane gradnje nove proge Trst–Divača prijavi za sofinanciranje s sredstvi kohezijske politike izgradnjo odseka Koper–cepišče Črni Kal s predvideno vrednostjo 400 milijonov evrov brez DDV in ne celotne trase Divača–Koper. Vloga za odobritev projekta med izvajanjem revizije še ni bila posredovana Evropski komisiji.

⁸⁵ Podatki se nanašajo na zadnje rebalans državni proračunov.

⁸⁶ Vrednost zajema širši obseg investicije, novo dvotirno progo Divača–Koper.

Pojasnilo ministrstva

K vlogi za odobritev sofinanciranja projekta je treba priložiti izdelano projektno dokumentacijo (projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja), gradbeno dovoljenje in izkazati lastništvo zemljišč. Ti elementi naj bi bili izpolnjeni predvidoma do sredine leta 2011.

Tabela 20: Načrtovana dinamika črpanja sredstev kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013 za projekt nove proge Divača–Koper

Vir: podatki ministrstva na podlagi zadnjih rebalansov državnih proračunov za leti 2007 in 2009.

Leto	Načrtovano v letu 2007	Načrtovano v letu 2009
2008	0	/
2009	0	0
2010	9.180.000	0
2011	59.130.000	0
2012	179.710.000	46.162.700
2013	0	46.162.700
2014	0	46.162.700
2015	/	46.162.700
Skupaj	248.020.000	184.650.797

Iz tabele 20 je razvidna sprememba pri načrtovanem črpanju sredstev kohezijske politike tako, da se začne dva leti kasneje in obdobje črpanja podaljša s treh na štiri leta.

Evropska komisija je 29. 12. 2004 izdala Odločbo C(2004) 5842 o dodelitvi sredstev TEN-T politike v znesku 5.470 tisoč evrov projektu skupnega interesa »*Tehnične študije za graditev drugega tira železniške proge Divača–Koper*« – projekt 2004-SI-92701-S. Rok za izdelavo dokumentacije je bil 30. 9. 2005. Na prošnjo Republike Slovenije je bil rok črpanja sredstev večkrat podaljšan:

- Odločba C(2004) 5842 z dne 29. 12. 2004 in rokom 30. 9. 2005,
- Sprememba Odločbe C(2004) 5842 z dne 28. 11. 2005 in rokom 13. 12. 2006,
- Sprememba Odločbe C(2004) 5842 z dne 10. 11. 2006 in rokom 31. 12. 2008,
- Načrt spremembe Odločbe C(2004) 5842 z dne 2. 4. 2009⁸⁷ in rokom 31. 12. 2010.

Za projekt »*Tehnične študije za graditev drugega tira železniške proge Divača–Koper*«, ki je sofinanciran s sredstvi TEN-T politike, je bilo do 31. 12. 2009 izplačano 523.279,42 evra iz državnega proračuna upravičencu AŽP.

2.3.1.5.a V investicijski dokumentaciji so navedene ocene potrebnih finančnih sredstev za izvedbo nove proge Divača–Koper, vendar zaradi pogostih sprememb obsega projekta, vrednosti celotnega projekta v investicijski dokumentaciji in NRP niso usklajene. Za financiranje izgradnje nove proge Divača–Koper so predvidena sredstva kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013, sredstva TEN-T politike za izdelavo dokumentacije in sredstva državnega proračuna.

2.3.1.5.b Pri črpanju sredstev kohezijske politike programskega obdobja 2007–2013 je nastal triletni zamik, ker projekt ni pripravljen do ustrezne stopnje. Ocenjujemo, da roki črpanja sredstev kohezijske politike ne bodo problematični, če bo načrtovanje in izvajanje projekta pospešeno. Pri tem pa je pomembno, da se hitreje načrtovanje projekta ne bo izvajalo tako, da se odločitve sprejemajo brez ustreznih strokovnih podlag.

2.3.1.6 Načrtovanje nove proge Divača–Koper – povzetek

Pri pripravi projekta nove proge Divača–Koper smo ugotovili, da je direkcija v dokumentaciji določila cilje projekta in je projekt usklajen z dokumenti dolgoročnega načrtovanja, mednarodnimi usmeritvami in prevzetimi obveznostmi. Direkcija dokumentacije ni pripravila v takem zaporedju, kot izhaja iz predpisov, in tako direkcija in ministrstvo nista zagotovila vnaprejšnje vsebinske presoje ustreznosti projekta. Nekatere odločitve ministrstva in direkcije tako nimajo ustrezne podlage v predpisani dokumentaciji, oziroma aktivnosti nimajo ustrezne podlage v predpisanih sklepih ministrstva. Ministrstvo je zaradi zamud v zvezi s črpanjem sredstev kohezijske politike sprejelo odločitve o načinu izvedbe

⁸⁷ Na sestanku ministrstva 2. 4. 2009 je bil sprejet sklep o ponovni vlogi za spremembo odločbe C(2004) 5842.

nove povezave Divača–Koper, ne da bi pred tem pridobilo celovite ocene o izvedljivosti in smotrnosti takšne izvedbe.

2.3.2 Modernizacija obstoječe proge Divača–Koper

Del povečanja zmogljivosti železniške povezave med Divačo in Koperom predstavlja načrtovana modernizacija obstoječe proge. Ta projekt zajema tudi rekonstrukcijo postaj Divača in Koper–tovorna postaja, ki sta neposredno povezani s projektom nove proge Divača–Koper.

Pri projektu modernizacije obstoječe proge smo obravnavali vrstni red priprave dokumentacije in prijavo na Evropsko komisijo za pridobitev sredstev kohezijske politike.

Za pridobitev odločbe za sofinanciranje s sredstvi kohezijske politike je treba v skladu s 40. členom Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999⁸⁸ podati prijavo Evropski komisiji, ki mora vsebovati tudi naslednje informacije:

- rezultate študij izvedljivosti in
- analizo stroškov in koristi (v nadaljevanju: CBA).

Komisija je izdala navodila⁸⁹ in okvirne smernice⁹⁰ za izvedbo CBA. V smernicah je navedeno, da sta namena CBA:

- pokazati, da je projekt ustrezen z ekonomskega vidika (koristi so višje od stroškov) in da prispeva k ciljem evropske regionalne politike ter
- pokazati, da je nepovraten prispevek kohezijske politike potreben, da bo projekt finančno izvedljiv, kar pomeni, da je finančna donosnost projekta brez prispevka sredstev kohezijske politike negativna.

V tabeli 21 na strani 56 prikazujemo izdelane in potrjene investicijske dokumente za modernizacijo obstoječe proge Divača–Koper.

V letu 2006 je AŽP pridobila investicijski program⁹¹, v letu 2008 pa je direkcija za pripravo prijave za pridobitev sredstev kohezijske politike pridobila študijo upravičenosti⁹². V letu 2009 je direkcija pripravila dopolnitev investicijskega programa. Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije je po obdobju, na katero se nanaša revizija, dopolnjen investicijski program pregledala, vendar se do investicije ni opredelila. Navedla je, da je direkcija že objavila javno naročilo za izbor izvajalca del in sta zato vsebina in obseg investicije že dokončno določena v razpisni dokumentaciji. Navedla je tudi, da potrjevanje vsebine investicijskega programa za preteklo obdobje ni niti smiselno niti v skladu z Investicijsko uredbo.

2.3.2.a Ugotavljamo, da prihaja pri pripravi prijav za pridobitev sredstev kohezijske politike do podvajanja dokumentacije, kar ustvarja nepotrebne stroške in neusklajenost. Direkcija je po izdelani in potrjeni predinvesticijski zasnovi ter izdelanem, vendar nepotrjenem investicijskem programu, naročila še izdelavo študije upravičenosti, ki je namenjena prijavi za pridobitev sredstev kohezijske politike. Tako investicijska dokumentacija kot študija upravičenosti imajo enak namen, to je upravičiti porabo javnih sredstev za investicijo. Poleg nepotrebne podvajanja istovrstne dokumentacije prihaja tudi do razlik v vsebini.

Ocenjujemo, da bi bilo za projekte, za katere je za pridobitev sredstev kohezijske politike potrebna prijava pri Evropski komisiji, smotrno urediti sistem priprave dokumentacije tako, da bi se vsebinsko enaki dokumenti pripravljali le enkrat. Kjer je nacionalni projekt po obsegu enak projektu, ki se prijavlja Evropski komisiji, bi morala biti vsebina investicijske dokumentacije identična prilogi prijave za odobritev sredstev kohezijske politike. Posebnost predstavlja le izračun deleža sofinanciranja, za kar je predpisan poseben postopek Evropske komisije.

⁸⁸ Uradni list EU, št. L 210 z dne 31. 7. 2006.

⁸⁹ Guide to cost-benefit analysis of investment projects, European Commission, 2002.

⁹⁰ Working Document No. 4, The New Programming Period 2007-2013, Guidance on the Methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis, European Commission, 2006.

⁹¹ Investicijski program »Povečanje kapacitete obstoječe proge Divača–Koper«, Prometni institut Ljubljana, d. o. o., Ljubljana, oktober 2006.

⁹² Študija upravičenosti »Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper«, Prometni institut Ljubljana, d. o. o., Ljubljana, januar 2008; Povzetek študije upravičenosti »Modernizacija obstoječe železniške proge Divača Koper«, Prometni institut Ljubljana, d. o. o., Ljubljana, marec 2008; Summary of Feasibility Study »Modernization of the existing railway line Divača Koper«, Prometni institut Ljubljana, d. o. o., Ljubljana, avgust 2008.

Tabela 21: Časovni pregled aktivnosti in nastajanja dokumentov za modernizacijo obstoječe proge Divača–Koper

Vir: dokumenti ministrstva in dokumenti, navedeni v tabeli.

Mesec/leto	Modernizacija obstoječe proge Divača–Koper
Aktivnosti pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, do 30. 4. 2004	
04/2003	Ministrstvo na podlagi ocene Dokumenta identifikacije investicijskega projekta povečanje kapacitete obstoječe proge Divača–Koper odobri izdelavo predinvesticijske zasnove
05/2003	Ministrstvo na podlagi ocene Predinvesticijske zasnove »povečanje kapacitete obstoječe proge Divača–Koper« odobri izdelavo investicijskega programa
Aktivnosti v obdobju, na katero se nanaša revidizija, od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009	
10/2006	Izdelan Investicijski program »Povečanje kapacitete obstoječe proge Divača–Koper«
02/2007	Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije v oceni investicijskega programa zahteva njegovo dopolnitev
08/2008	Izdelana študija upravičenosti »Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper«, izdelava njenega povzetka in prevod povzetka za oddajo vloge za pridobitev sredstev Evropske unije
08/2008	Objavljen javni razpis za izbor izvajalca glavnih del
05/2009	Dopolnitev investicijskega programa »Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper«
Aktivnosti po obdobju, na katero se nanaša revizija, od 1. 6. 2009	
06/2009	Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije se o ustreznosti noveliranega investicijskega programa ne želi opredeliti
09/2009	Prijava projekta za pridobitev sredstev kohezijske politike
09/2009	Evropska komisija zahteva dopolnitev prijave
09/2009	Direkcija sklene pogodbo z izvajalcem za prvo fazo glavnih del
11/2009	Evropska komisija zahteva dodatna pojasnila oziroma dopolnitev prijave

2.3.2.b Direkcija je objavila javno naročilo za izbor izvajalca del, čeprav investicijski program še ni bil potrjen in minister ni izdal ustreznega sklepa o potrditvi investicije. Ocenjujemo, da prihaja zaradi prizadevanj, da bi upoštevali roke za črpanje evropskih sredstev, do takega vrstnega reda priprave dokumentacije, ki ni v skladu s predpisi, kar povečuje tveganja za učinkovitost in uspešno izvedbo investicije ter ne zagotavlja vnaprejšnje večplastne vsebinske presoje ustreznosti projekta.



Ministrstvo je v letu 2009, po obdobju na katerega se nanaša revizija, podalo prijavo Evropski komisiji za pridobitev sredstev kohezijske politike. Ministrstvo je v prijavi med upravičene stroške za sofinanciranje s sredstvi kohezijske politike uvrstilo DDV, ki ga bodo obračunali izvajalci del in predložilo izpis pristojnega davčnega urada, ki izkazuje, da direkcija, ki je investitor, ni zavezanec za DDV.

Evropska komisija je zaradi neustrezne uvrstitve DDV med upravičene stroške zahtevala dopolnitev prijave⁹³. Navedla je, da upravičenost stroška DDV za sofinanciranje s sredstvi kohezijske politike ni odvisna od oblike organiziranosti izvajanja investicije, pač pa od načina uporabe infrastrukture, v katero se investira. Evropska komisija je ugotovila, da upravljavec JŽI (Slovenske železnice) zaračunava uporabnikom za vožnjo po tirih uporabnino vključno z DDV in da si ne glede na dejstvo, da v Sloveniji investitor in upravljavec JŽI nista ista pravna oseba, investitor lahko oziroma mora poračunati vstopni DDV z izstopnim DDV (zaračunavanje najemnine oziroma podobno).

Ministrstvo je v odgovoru Evropski komisiji navedlo, da bodo DDV pri vseh železniških projektih OP ROPI uvrstili med neupravičene stroške za sofinanciranje s sredstvi kohezijske politike.

⁹³ Major project application »Modernization of Existing Railway Line Divača–Koper, Phase II: Reconstruction of Existing Railway Line«, št. 08906, European Commission, DG Regional policy, 24. 9. 2009.

2.3.3 Nova proga Divača–Trst

Ministrstvo načrtuje novo progo med Divačo in Trstom, ki naj bi po varianti, potrjeni leta 2008, delno potekala po trasi nove proge Divača–Koper. Pri tem projektu smo preverili dosedanje aktivnosti in dokumentacijo, ki se nanašajo na utemeljitev potrebnosti proge in izbora prostorskega poteka proge.

Ključne aktivnosti in dokumenti v zvezi z novo dvotirno progo Divača–Trst so prikazani v tabeli 22.

Mesec/leto	Nova proga Divača–Trst Aktivnosti v obdobju, na katero se nanaša revizija, od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009
2/2006	Pismo o nameri med Ministrstvi za promet Republike Slovenije in Republike Italije
9/2007	Izdelana Strateška študija Scott-Wilson, ki ovrednoti koristi nove proge
6/2008	Medvladna komisija potrdi študijo izvedljivosti – INTERREG III/A, ki predlaga varianto poteka proge
12/2008	Odločba Evropske komisije o dodelitvi sredstev TEN-T sklada za investicijsko in projektno dokumentacijo
3/2009	Izdelana prometna tehnologija za proge med Divačo, Koperom in Trstom
5/2009	Izdelan Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Trst
5/2009	Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije se o ustreznosti Dokumenta identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Trst ne želi opredeliti
Aktivnosti po obdobju, na katero se nanaša revizija, od 1. 6. 2009	
Druge polovice leta 2009	Predstavniki Republike Italije so predlagali drugačen prostorski potek proge, in sicer Divača–Sežana–Opčine–Nabrežina
06/2010	Delegacija Republike Italije in Republike Slovenije je izvedla ogled predlagane nove trase

Tabela 22: Časovni pregled aktivnosti in nastajanja dokumentov za gradnjo nove dvotirne proge Divača–Trst

Vir: računsko sodišče na podlagi dokumentov ministrstva.

V zvezi z novo progo Divača–Trst smo obravnavali naslednje dokumente:

- Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper (študija Preveritev možnosti),
- Študija izvedljivosti nove železniške povezave Divača–Trst (v nadaljevanju: študija izvedljivosti),
- Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Trst (v nadaljevanju: DIIP Divača–Trst).

Študija Preveritev možnosti

Varianti priključka A in B, ki sta obravnavani v študiji Preveritev možnosti, sta prikazani na sliki 16.

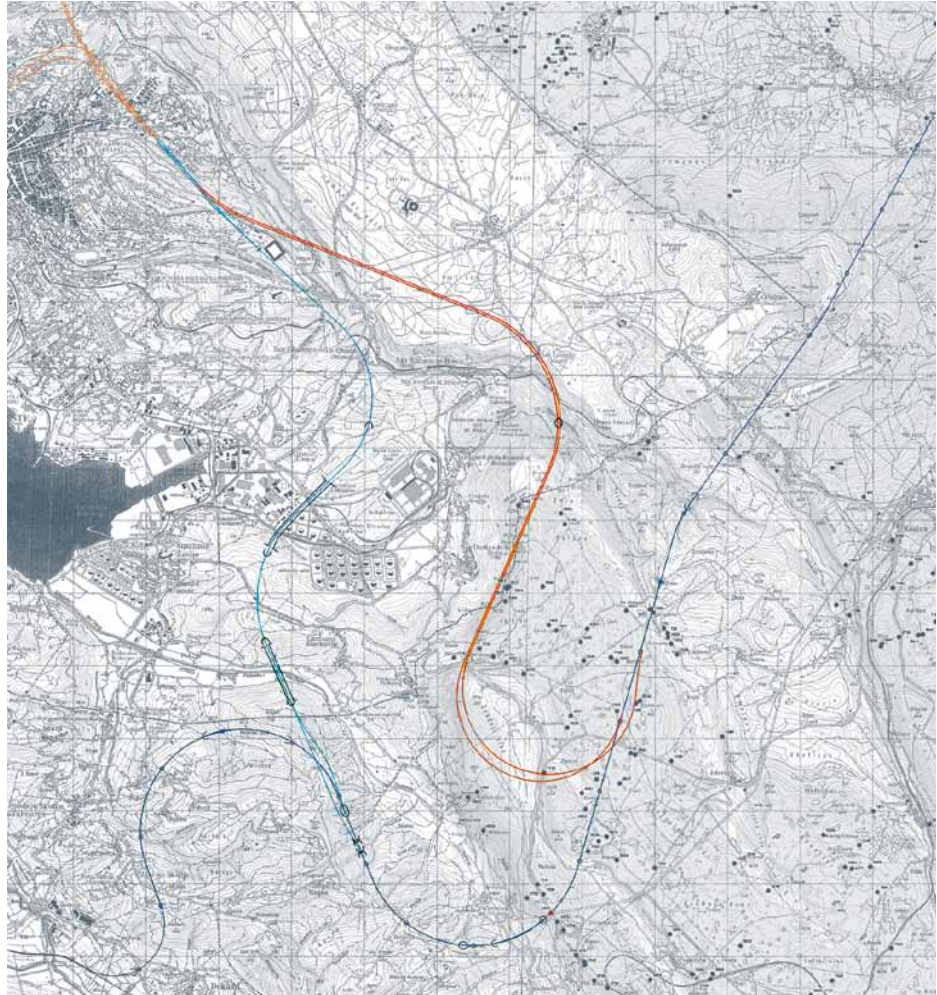
V študiji Preveritev možnosti je ugotovljeno, da je priklon nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper izvedljiv. V zaključku študije, ki je obravnavala različne variante poteka trase le s tehničnega vidika, je zapisano:

Varianta A:

- Trasa poteka po precej zahtevnem terenu. Celotna proga je v predoru, kar predstavlja zahtevno in drago gradnjo. Majhen del trase, ki se nahaja na površju (približno 100 metrov), poteka v Republiki Italiji v dolini Glinščice.
- Potek trase proge v predoru globoko pod površjem ni samo drag in gradbeno zahteven poseg, tudi v času eksploatacije proge so stroški vzdrževanja celotne infrastrukture precejšnji.
- Varnostni koncepti, ki so v veljavi, zahtevajo velik vložek v sisteme in opremo za zagotavljanje

Slika 16: Dve varianti priključka proge iz smeri Trsta*

* Temno modra linija predstavlja potek nove proge Divača–Koper, rdeča linija predstavlja varianto A priključka proge iz smeri Trsta in svetlo modra linija predstavlja varianto B priključka iz smeri Trsta.
Vir: Študija Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper.



varnosti že v začetni investiciji. Tudi varnostni koncept zahteva gradnjo vzporednih servisnih cevi, prečnih rogov in prečnih izhodnih rogov na površje, kar predstavlja znaten del investicije. Kljub vsem ukrepom za zagotavljanje varnosti pa kljub vsemu obstaja nelagoden občutek pri obvladovanju same gradnje predstavljenih podzemnih kompleksov in tudi bojazen o uspešnosti obvladovanja vodenja železniškega prometa v podzemnem sistemu tirov in priključkov.

Varianta B:

- Trasa poteka po precej zahtevnem terenu. Znatno delež proge je v predoru (72 odstotkov), kar predstavlja zahtevno in drago gradnjo. Del trase, ki je na površju, poteka v Republiki Italiji po poseljenem in industrijskem območju, kar lahko predstavlja težavo pri umeščanju trase v prostor (z vidika širše družbene sprejemljivosti).

Priključek iz Trsta v smeri Kopra:

- Preučevanih je bilo tudi več variant priključka v smeri Kopra. Pokazalo se je, da je priključevanje te proge v smeri Kopra zahtevno in drago. Glede na napovedi prometa iz smeri Trsta proti Kopru ter neugodnega smernega in predvsem višinskega poteka trase proge, ki ima prioriteto smer v Divačo in naprej v Ljubljano, kaže razmišljati o povezavi Trsta s Koprom predvsem v smeri industrijske (tovorne) proge (ali tudi lahke mestne železnice), ki bi potekala po nižini v obalnem pasu. Primerno bi bilo nadaljevanje obstoječe industrijske proge (tira) iz Žavelj (Aquilinia) proti Koper-tovorni postaji ali speljati lahko mestno železnico v smeri postaje Koper.



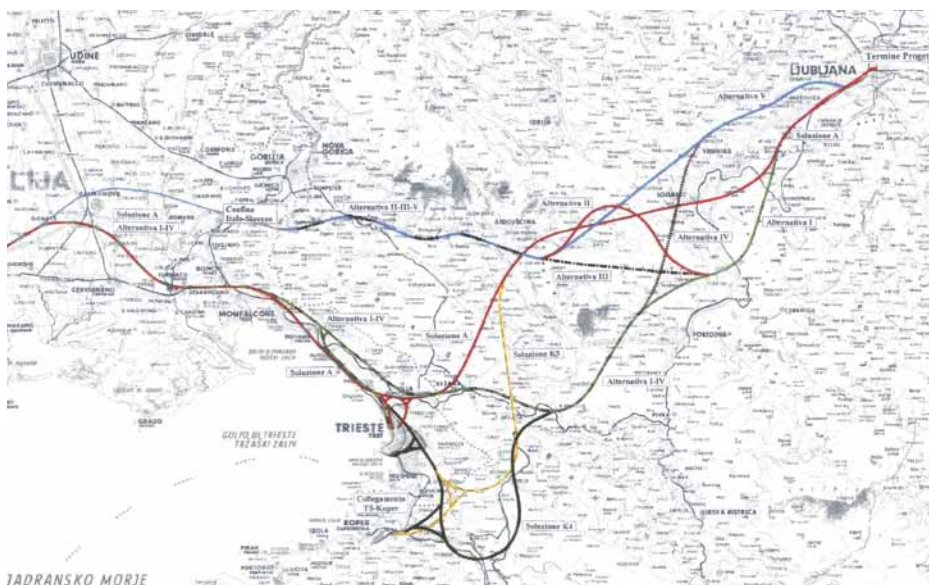
Skupna ugotovitev, ki je navedena v študiji

»Z vidika obvladljivosti gradnje proge in z njo povezanih stroškov ter z vidika kasnejše eksploatacije proge iz smeri Trsta bi bila vsekakor primernejša varianta proge, ki bi prečkala mejo med državama v višini Sežane (ta varianta ni prikazana na sliki 16, poteka pa po koridorju obstoječe proge Divača–Opčine). Taka proga bi imela večji del poteka trase po površju, zunaj predorov, pa tudi priključevanje na postajo Divača (bodoče vozlišče) bi bilo enostavnejše (tudi z vidika kasnejšega vodenja prometa po novih in obstoječih progah).«

Medvladna komisija je po izdelani študiji izvedljivosti, katere vsebino obravnavamo v nadaljevanju, potrdila potek trase nove proge Trst–Divača po trasi, ki je v študiji Preveritev možnosti obravnavana kot varianta A in ocenjena za drago in zahtevno tako v času gradnje kot uporabe.

Študija izvedljivosti

Izdelana je bila leta 2008 v okviru programa Interreg III/A Slovenija–Italija »Strategija razvoja V. koridorja s posebnim poudarkom na odseku med Italijo in Slovenijo in študija izvedljivosti za novo železniško povezavo Trst–Divača ob izvajanju Odločbe 884/2004/ES (CROSS-5)«.



Slika 17: Koridorji, ki naj bi bili obravnavani v prvi fazi izdelave študije izvedljivosti

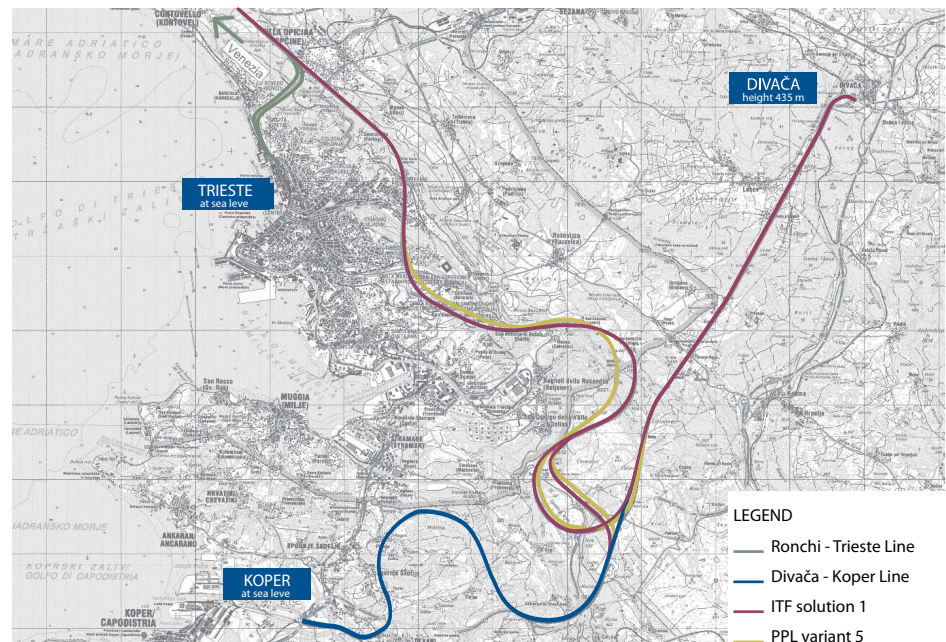
Vir: študija izvedljivosti.

Na podlagi sestankov medvladne komisije ter predlogov predstavnikov Republike Italije in Republike Slovenije je bila izbrana trasa proge, v okviru katere so v nadaljevanju obravnavali več variant za njen natančen potek in opravili izbor optimizirane variante. V študiji izvedljivosti niso navedeni razlogi, zakaj je izbrana trasa najprimernejša, jasno niso navedene niti primerjane prednosti in slabosti posameznih koridorjev s finančnega, okoljskega, tehničnega, prometnega in gospodarskega vidika. Te koridorje prikazujemo na sliki 17. Izbrano traso z variantami njenega poteka (variante potekajo podobno kot varianta A iz študije Preveritev možnosti) prikazujemo na sliki 18.

Vrednost »optimizirane« variante (na sliki 18 je prikazana z rdečo barvo) znaša 2,4 milijarde evrov, od tega znaša del Republike Slovenije 1,1 milijarde evrov.

Slika 18: Izbrana trasa z variantami njenega poteka

Vir: študija izvedljivosti.



Iz študije izvedljivosti je razviden tudi podatek, da je zasedenost povezave Sežana–državna meja–Opčine (obstoječa dvotirna proga Divača–Trst) 20 vlakov dnevno; njena zmogljivost in izkoriščenost, ki naj bi jo nova proga Divača–Trst nadomestila, pa v študiji ni navedena. Projekcije napovedi prometa v študiji izvedljivosti kažejo, da bo, ne glede na to, ali bo projekt nove proge Divača–Trst izveden ali ne, najprej zasičena proga med Divačo in Ljubljano. Študijo je potrdila medvladna komisija.

DIIP Divača–Trst

DIIP Divača–Trst je bil pripravljen na podlagi študije izvedljivosti. Strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije se do DIIP Divača–Trst ni želela opredeliti in je njegovo oceno zavrnila. Kot razlog je navedla, da je odločitev o investiciji in izbrani varianti izvedla že skupna meddržavna komisija in da strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije ni pristojna za odločitev v tej fazi odločanja o investiciji.

Ministrstvo je 5. 12. 2008 pridobilo Odločbo Evropske komisije o dodelitvi finančne pomoči projektu skupnega interesa »Čezmejna železniška proga Trst–Divača: študija in načrt čezmejne železniške proge Trst–Divača–Ljubljana–Budimpešta–meja z Ukrajino« št. 2007-EU-06030-S za pridobitev dokumentacije za gradnjo povezave med Trstom in Divačo. Rok za izvršitev odločbe je bil 31. 12. 2013. Skupna vrednost projekta po tej odločbi znaša 101.400 tisoč evrov (57.400 tisoč evrov sofinanciranja), od tega del Republike Slovenije 50.700 tisoč evrov (28.700 tisoč evrov sofinanciranja).

2.3.3.a Ugotavljamo, da nova dvotirna proga Divača–Trst po varianti, ki je bila potrjena v letu 2008, ni bila prikazana v nobenem od potrjenih dokumentov dolgoročnega načrtovanja razvoja JŽI Republike Slovenije. Varianto je potrdila medvladna komisija, ni pa bil izdan sklep pristojnega ministra na podlagi ocene strokovne komisije za investicijsko dokumentacijo.

2.3.3.b Študija upravičenosti nove proge Divača–Trst je obravnavala le eno traso s podrobnejšimi variantami njenega poteka. Ocenjujemo, da bi bilo treba jasno predstaviti prednosti in slabosti več možnih tras oziroma koridorjev ter šele nato izbrati optimalno varianto glede na obstoječe prometne povezave in gospodarske interese ob upoštevanju finančnega, okoljskega in tehničnega vidika.

2.3.3.c Odločitev o izboru trase poteka proge Divača–Trst bi morala biti bolj utemeljena, saj jo je sprejela medvladna komisija kljub ugotovitvam, da bosta izgradnja in vzdrževanje po tej trasi zahtevna in draga.

2.3.3.d Obstoječa povezava Divača–Opčine, ki naj bi jo nova proga nadomestila, v študijah ni zadostno predstavljena. Obravnavana tudi ni možnost nadgradnje obstoječe povezave, zadostno tudi nista predstavljena namembnost in uporaba obstoječe proge po izgradnji nove.

2.3.3.e Projekcije napovedi prometa v študiji izvedljivosti kažejo, da bo, ne glede na to, ali bo gradnja nove proge Divača–Trst izvedena ali ne, najprej zasičena proga med Divačo in Ljubljano. To dejstvo še poudarja zahtevo, da ministrstvo dodatno utemelji vrstni red izvajanja investicij v JŽI.



Ocenjujemo, da bi se strokovna komisija za oceno investicijske dokumentacije morala opredeliti do DIIP Divača–Trst, saj je v skladu s predpisi odgovorna za oceno skladnosti investicijskega dokumenta s predpisano metodologijo.

Konec leta 2009, po obdobju na katero se nanaša revizija, so predstavniki Republike Italije predlagali drugačen prostorski potek proge, in sicer Divača–Sežana–Opčine–Nabrežina. Delegacija Republike Italije in Republike Slovenije je 15. 6. 2010 izvedla ogled nove trase, da bi se na podlagi strinjanja obeh strani izdelala sprememba Odločbe Evropske komisije št. C (2008) 7728 za sofinanciranje projektne dokumentacije s sredstvi TEN-T politike.

2.3.4 Celostna obravnava železniških povezav na območju Divače, Kopra in Trsta

Upravičenost in smotrnost posameznih investicij (modernizacija obstoječe proge Divača–Koper, nova proga Divača–Koper in nova proga Divača–Trst) je mogoče dokazovati le ob skupni predstavitvi vseh treh investicij, saj so med seboj soodvisne. Vsaka obravnavana proga vpliva na zmogljivosti in izkoriščenost preostalih, zato je potrebna skupna izdelava tehnologije prometa in tudi druge dokumentacije.

Preverili smo, ali je načrtovanje obravnavanih investicij med seboj v skladu in koordinirano ter ali je izdelana tehnologija prometa, ki upošteva vse obstoječe in načrtovane povezave na območju Koper, Divača in Trst.

Mesec/leto	Celostne prometne študije za področje Divača–Koper–Trst
1/2001	Tehnologija dveh enotirnih prog Divača–Koper
1/2006	Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom – Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja »Modernizacija obstoječe proge Divača–Koper«
3/2007	Ekspertna ocena obsega dela in potencialnega tovora za progo Divača–Koper
3/2009	Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom

Tabela 23: Dokumenti, ki celostno obravnavajo zmogljivosti železniške infrastrukture na področju Divače, Kopra in Trsta

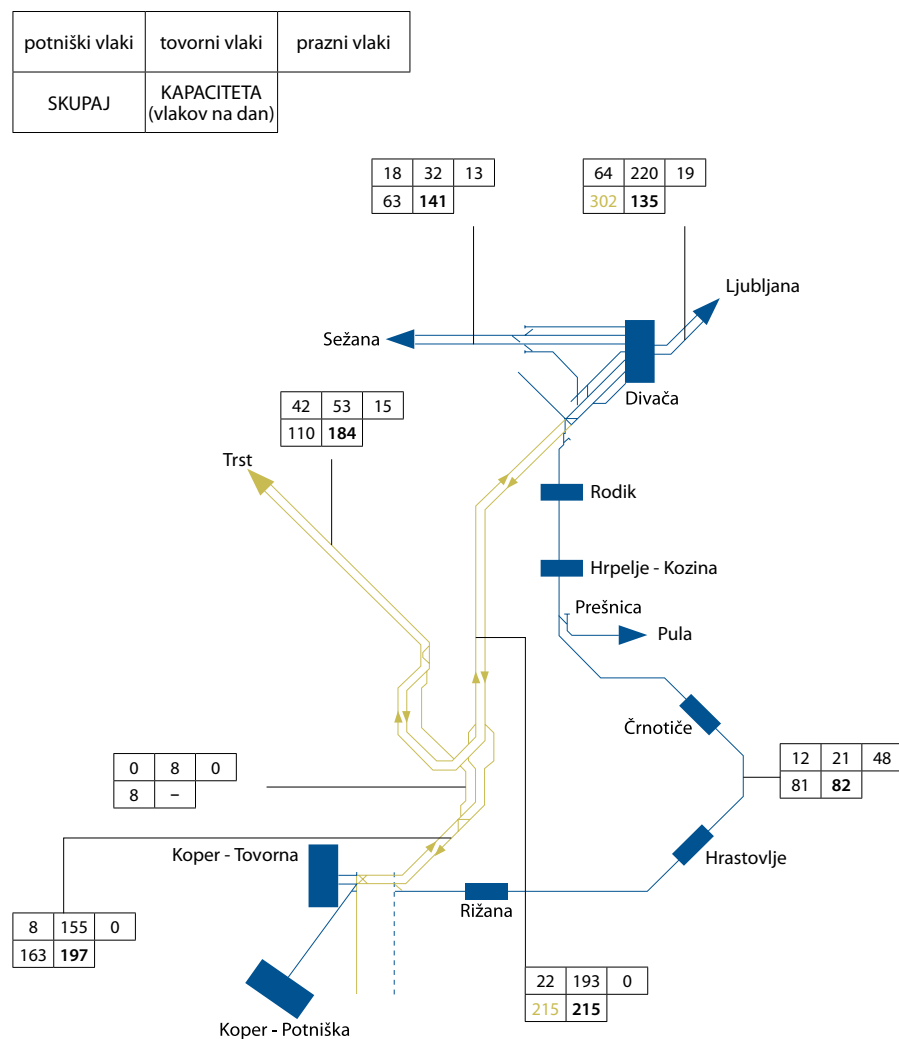
Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

Prvi trije dokumenti obravnavajo obseg in tehnologijo prometa le za modernizacijo obstoječe proge Divača–Koper in novo progo Divača–Koper. Leta 2009 je bila izdelana študija, ki upošteva vse tri nove investicije: *Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom*, ki pa ne obravnava obstoječe proge Divača–Opčine.

Študija *Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom* je bila pripravljena ob predpostavki, da bodo vse nove proge dvotirne, upošteva pa zaradi finančne krize popravljene (nižje) napovedi o gospodarski rasti po letu 2009. S slike 19 je razvidno, da bo najprej dosežena in presežena zmogljivost proge na povezavi od Divače do Ljubljane, zatem pa na novem odseku Divača–Črni Kal (cepišče).

Slika 19: Napoved števila vlakov v letu 2045 (scenarij manjšega prometa)

Vir: Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom.



V prilogi 4 prikazujemo pregled ključnih aktivnosti in dokumentov za vse tri investicijske projekte, iz katerih je razvidno, da ideje za posamezne projekte niso nastale istočasno in da so projekti v različnih fazah pripravljenosti. Najprej je bil načrtovan projekt nove enotirne proge Divača–Koper. Zaradi počasnega izvajanja je ministrstvo za začasno zagotovitev zmogljivosti predvidelo modernizacijo obstoječe proge, zatem pa je medvladna komisija določila potek nove proge Divača–Trst, ki delno poteka po trasi nove proge Divača–Koper.

2.3.4.a Izdelavo celotne prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom v letu 2009 ocenjujmo kot ustrezen pristop, vendar ima po naši oceni naslednje pomanjkljivosti:

- ne obravnava variante enotirna proga na odseku Koper–Črni Kal,
- ne obravnava obstoječe povezave Sežana–Opčine,
- dokument je bil izdelan tik pred pričetkom gradnje nove proge Divača–Koper in ne na začetku obdobja načrtovanja novih železniških povezav na območju; ministrstvo in direkcija sta najprej parcialno pripravljala posamezne investicijske projekte in se šele nato usmerila v bolj celostno obravnavo omenjenega območja.

2.3.4.b Do zamude pri izvedbi investicije nova proga Divača–Koper prihaja tudi zaradi naknadnega upoštevanja in preveritve izvedbe ostalih investicij na območju (Divača–Trst). Ocenjujemo, da je bilo

treba naknadno upoštevati ostale investicije, kljub temu da je to prineslo dodatne zamude. Bolj smotno pa bi bilo že v izhodišču načrtovanja investicije nove proge Divača–Koper obravnavati vse načrtovane povezave na območju in s tem zmanjšati možnost za kasnejše zamude zaradi umeščanja ostalih povezav.

2.3.5 Železniška povezava Divača–Koper – povzetek

Pri pripravi projekta nove proge Divača–Koper smo ugotovili, da je direkcija v dokumentaciji določila cilje projekta in da je projekt usklajen z dokumenti dolgoročnega načrtovanja, mednarodnimi usmeritvami in prevzetimi obveznostmi. Direkcija dokumentacije ni pripravila v takem zaporedju, kot določajo predpisi; s tem direkcija in ministrstvo nista zagotovila vnaprejšnje vsebinske presoje ustreznosti projekta. Nekatere odločitve ministrstva in direkcije tako nimajo ustrezne podlage v predpisani dokumentaciji oziroma aktivnosti nimajo ustrezne podlage v predpisanih sklepih ministrstva.

Ministrstvo je zaradi časovnih zaostankov v zvezi s črpanjem sredstev kohezijske politike sprejelo odločitev o načinu izvedbe nove povezave Divača–Koper, ne da bi pred tem pridobilo celovite ocene o izvedljivosti in smotnosti takšne izvedbe.

Zaradi priprave prijav za pridobitev sredstev kohezijske politike (projekt modernizacije obstoječe proge Divača–Koper) prihaja do vsebinskega podvajanja dokumentacije, ki jo naroča direkcija, kar po naši oceni ustvarja nepotrebne stroške in nepreglednost.



Izbor trase nove železniške povezave med Divačo in Trstom ni izkazan na način, da bi bila prikazana primerjava stroškov in koristi več variant in na podlagi tega izbor najboljše variante; izbrana je bila varianta, ki je ocenjena za drago in zahtevno.

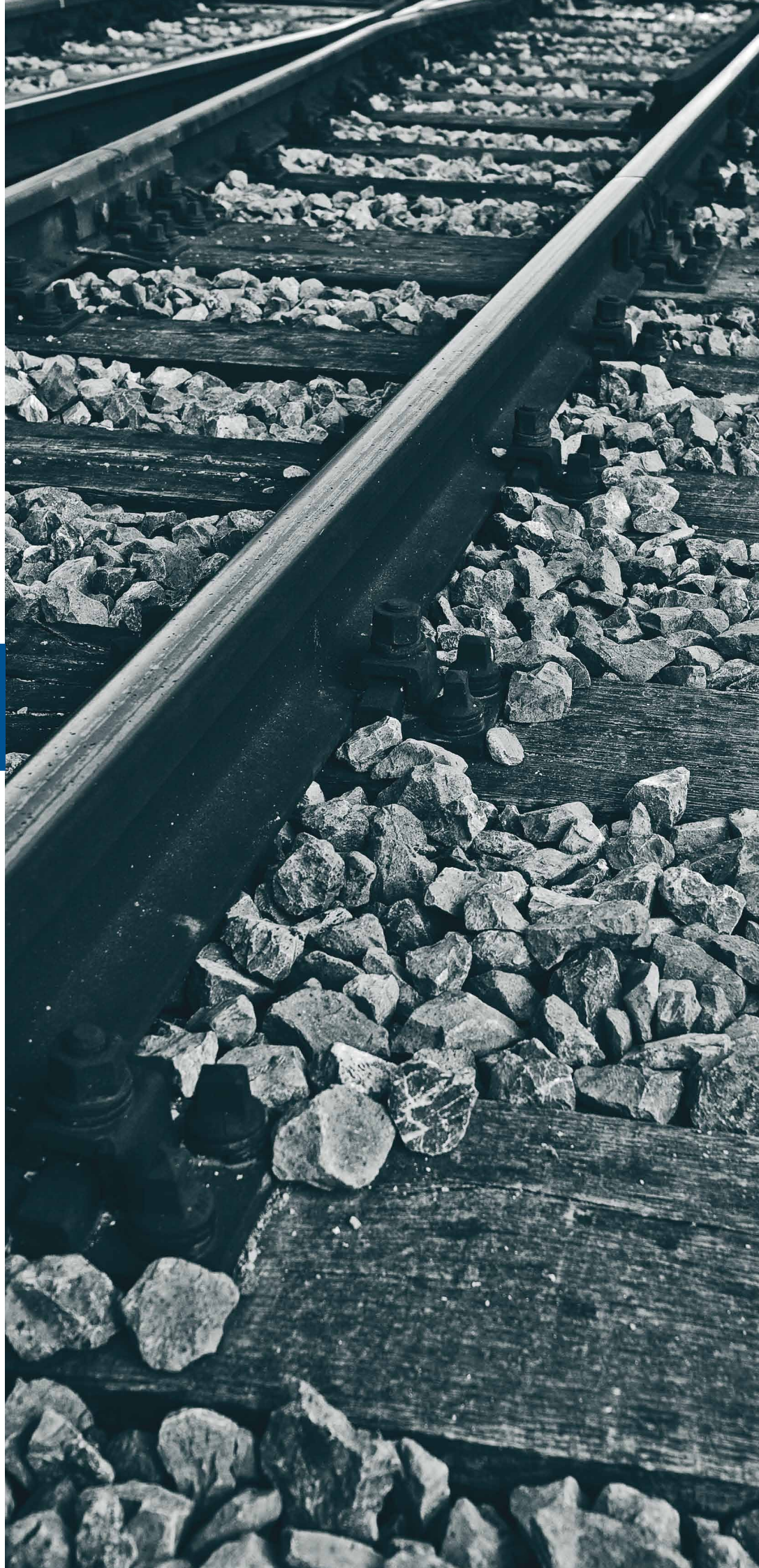
Ministrstvo in direkcija sta posamezne investicijske projekte najprej pripravljala parcialno in se šele kasneje usmerila v bolj celostno obravnavo projektov na območju Divača–Koper–Trst, kar je privedlo do dodatnih zamud.

Postopki na področju pridobivanja investicijske in druge dokumentacije, ki so podlaga za odločitve, so sicer določeni, vendar se v praksi ne izvajajo dosledno (neustrezno zaporedje priprave dokumentacije, manjkajoča investicijska dokumentacija, vsebinsko podvajanje dokumentacije), kar lahko vodi do tega, da ni jasno, na kateri podlagi so posamezne odločitve o načinu izvedbe investicij sprejete in kdo nosi odgovornost zanje.



V sodelovanju med ministrstvom oziroma strokovno komisijo ministrstva in direkcijo smo ugotovili, da strokovna komisija ministrstva oceni investicijsko dokumentacijo in poda priporočila, ki jih direkcija pri dopolnitvi dokumentacije ne upošteva, in da direkcija pripravi investicijsko dokumentacijo, strokovna komisija ministrstva pa se do te investicijske dokumentacije ne opredeli.

3



Mnenje

Revidirali smo smotrnost poslovanja *Ministrstva za promet* pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009. V reviziji smo preučevali postopke načrtovanja razvoja javne železniške infrastrukture ministrstva in vodenje postopkov priprave železniških investicij na območju med Divačo, Koprno in državno mejo z Republiko Italijo *Direkcije Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo*, ki je organ v sestavi ministrstva.

Menimo, da *aktivnosti pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture delno vodijo k smotrni porabi javnega denarja*. Mnenje izrekamo na podlagi naslednjih ugotovitev:

Organizacijska struktura in naloge so bile na področju razvoja javne železniške infrastrukture določene tako, da *delno* omogočajo učinkovito izvedbo nalog. Ministrstvo po našem mnenju ni dovolj natančno določilo, kdo je pristojen za izvajanje nalog in aktivnosti pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture, saj naloge niso podrobno določene, so razpršene med več organi in niso sistematično usklajene. Ministrstvo tudi ni poskrbelo za ustrezen nadzor nad pravno urejenostjo javne železniške infrastrukture, ker ni sprejemalo ukrepov s tega področja in ni poskrbelo za urejenost na področju računovodskega izkazovanja osnovnih sredstev javne železniške infrastrukture, saj se ta niso izkazovala v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi.

Cilji, aktivnosti in finančni viri za razvoj javne železniške infrastrukture *večinoma niso* bili določeni. Ministrstvo namreč ni pripravilo enovitega predloga dolgoročnega razvojnega programa javne železniške infrastrukture, v obstoječih dokumentih pa cilji, kakor so zapisani, niso merljivi, potrebe za razvoj so pomanjkljivo utemeljene in ciljne tehnične karakteristike prog premalo usklajene. Ob tem ugotavljamo, da ministrstvo in direkcija nimata izdelanega celostnega načrta in pregleda

o že izdelanih študijah oziroma analizah na področju razvoja javne železniške infrastrukture. Ministrstvo in direkcija sta nekaj celostnih analiz potrebnih investicij pripravila, vendar rezultati teh analiz niso sistematično povezani v nadaljnje aktivnosti. Ministrstvo in direkcija investicij ne načrtujeta na način, da bi na podlagi jasnih kriterijev določila in potrdila nabor vseh potrebnih investicij za razvoj javne železniške infrastrukture in vrstni red njihovega izvajanja. Tako načrtovanje in izvajanje investicij ministrstva in direkcije zato lahko privede do nepotrebnih del, saj celovit razvoj javne železniške infrastrukture, obseg in lokacija vseh potrebnih investicij, ki so med seboj soodvisne, še niso določeni. Od finančnih virov so bila namensko in za večletno obdobje določena le sredstva kohezijske politike, ki pa v celotni strukturi finančnih virov predstavljajo manjši del. Ministrstvo zamuja s pripravo prijav za črpanje sredstev kohezijske politike in izvedbo teh projektov, uspešno pa je bilo pri prijavi projektov za sofinanciranje izdelave investicijske in projektne dokumentacije iz sredstev TEN-T politike.

Način *priprave projekta nove proge Divača–Koper* in povezanih investicij *delno* vodi k smotrni porabi javnih sredstev, ker je direkcija v dokumentaciji določila cilje projekta in je projekt usklajen z dokumenti dolgoročnega načrtovanja, mednarodnimi usmeritvami in prevzetimi obveznostmi, ni pa pripravila dokumentacije v takem zaporedju, kot izhaja iz predpisov; s tem direkcija in ministrstvo nista zagotovila vnaprejšnje vsebinske presoje ustreznosti projekta. Nekatere odločitve ministrstva in direkcije tako nimajo ustrezne podlage v predpisani dokumentaciji, oziroma aktivnosti nimajo ustrezne podlage v predpisanih sklepih ministrstva. Ministrstvo je zaradi zamud v zvezi s črpanjem sredstev kohezijske politike sprejelo odločitve o načinu izvedbe nove povezave Divača–Koper, ne da bi pred tem pridobilo celovite ocene o izvedljivosti in smotnosti takšne izvedbe. Zaradi priprave prijav za pridobitev sredstev kohezijske politike (projekt modernizacije obstoječe proge Divača–Koper) prihaja do vsebinskega podvajanja dokumentacije, ki jo naroča direkcija, kar po naši oceni ustvarja nepotrebne stroške in nepreglednost. Izbor trase nove železniške povezave med Divačo in Trstom ni izkazan s primerjavo stroškov in koristi več variant in na podlagi tega izbor najboljše variante; izbrana je bila varianta, ki je ocenjena za drago in zahtevno. Ministrstvo in direkcija sta najprej parcialno pripravljala posamezne investicijske projekte in se šele kasneje usmerila v bolj celostno obravnavo projektov na območju Divača–Koper–Trst, kar je privedlo do dodatnih zamud.

V razvoj javne železniške infrastrukture je Republika Slovenija v obdobju od osamosvojitve vlagala razmeroma malo. Načrtujejo se posamezni parcialni projekti, predvsem na podlagi črpanja sredstev evropskih skladov. Če želi doseči konkurenčnost javne železniške infrastrukture z drugimi oblikami transporta in prometnimi potmi sosednjih držav, se bo morala usmeriti v celovit in trajnostno naravnan razvoj, za kar so potrebna tudi večja finančna sredstva. Poleg tega je za uspešen in učinkovit celosten razvoj javne železniške infrastrukture treba določiti jasna vsebinska izhodišča in učinkovito organizacijsko strukturo projektnega vodenja. Investicije morajo biti usmerjene v zagotavljanje trajnostnih storitev in rešitev železniškega prometa.

Ureditev izvajanja nalog na področju železniškega potniškega prometa, tovornega prometa, vodenja prometa in upravljanja z infrastrukturo vpliva tudi na organiziranost na področju razvoja javne železniške infrastrukture in izvajanja investicij. Ne glede na obliko organiziranosti, ki mora biti tudi v skladu predpisi Evropske unije, kot najpomembnejše poudarjamo, da je razvoj javne železniške infrastrukture in s tem obseg investicij treba utemeljiti z merljivo predstavljenimi realnimi potrebami in koristmi.

Javna železniška infrastruktura ima specifične značilnosti, zaradi katerih je investicije treba načrtovati celostno in dolgoročno tudi v povezavi z drugimi prometnimi potmi. Tehnične karakteristike, ki določajo zmogljivost in konkurenčnost povezave, je zato smotno določiti enotno za celotni V. vseevropski koridor v Republiki Sloveniji in pri tem opredeliti kriterije za upravičena odstopanja. Menimo tudi, da bi bilo treba vse železniške investicije na trasi V. prometnega koridorja v Republiki Sloveniji obravnavati kot celoto, saj je upravičenost investicije v posamezni odsek na koridorju treba presojati ob poznavanju rešitev za ostale dele koridorja.

Proces načrtovanja razvoja javne železniške infrastrukture in izvajanja investicij mora biti zastavljen tudi tako, da ima sposobnost obvladovanja zunanjih sprememb, ki se pojavijo tako med načrtovanjem kot med izvajanjem. Proces načrtovanja razvoja javne železniške infrastrukture ni dovolj jasno definiran, jasno pa je definiran proces načrtovanja posameznih investicijskih projektov. Oba procesa po naši oceni potekata počasi in premalo pozornosti namenjata učinkovitim načinom vključevanja oziroma upoštevanja novih spoznanj in sprememb, ki nastajajo. Ministrstvo in direkcija izdelujeta relevantne analize, katerih rezultati pa niso jasno vključeni v sistem razvoja javne železniške infrastrukture.

4

Zahteva za predložitev odzivnega poročila

Ministrstvo za promet mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti.

Ministrstvo za promet naj v odzivnem poročilu izkaže naslednje popravljalne ukrepe:

- jasno določitev nalog za vodenje, izvajanje in nadziranje razvoja javne železniške infrastrukture – točka 2.1.2.a;
- določitev izvajanja nadzora ministrstva nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva sestavnih delov javne železniške infrastrukture, vključno z zemljišči (npr: dopolnitev pogodbe z upravljalcem javne železniške infrastrukture, ki jo pripravi in sklene ministrstvo oziroma organ v sestavi ministrstva v imenu Vlade Republike Slovenije) – točka 2.1.3.a;
- pripravo pregleda že izdelanih analiz (od leta 2000), ki so oziroma bodo podlage za določitev sistemskega organiziranja in vsebinskega razvoja javne železniške infrastrukture, in za vnaprej uvede celostno spremljanje načrtovanih in izdelanih analiz (npr: s preglednico) – točka 2.2.1.e;

- zagotovi (npr. z internim aktom), da postopek za naročilo tistih študij, katerih vsebina ni določena s predpisi, vsebuje obveznost, da naročnik pred odločitvijo o izvedbi študije definira namen študije, pričakovane rezultate in način uporabe rezultatov; postopek potrditve izdelane študije mora vsebovati obveznost, da se naročnik do vsebine in ugotovitev študije opredeli oziroma ovrednoti rezultate in določi nadaljnjo uporabo rezultatov – točke 2.2.3.b, 2.3.1.4.c in 2.3.1.4.d;
- medsebojno uskladi in z internim aktom določi vrstni red izdelave predpisane dokumentacije za izvedbo posameznih investicij (investicijska, prostorska, gradbena, prijave projektov za sofinanciranje) ter pogoje in postopek za upravičeno odstopanje od določenega vrstnega reda – točke 2.3.1.3.a, 2.3.1.3.b, 2.3.2.a in 2.3.2.b;
- zavezo (npr: s pisno izjavo) in način, kako bo pri načrtovanju projekta nova proga Divača–Koper – točka 2.3.1.4.e –, še pred dokončno potrditvijo projektne in investicijske dokumentacije za novo enotirno progo ter pred pričetkom gradbenih del:
 - najprej utemeljilo, kdaj zmožljivost nove enotirne proge ne bo več zadoščala, in
 - če bi se izkazalo za potrebno, preverilo izvedljivost, način in stroške kasnejše izgradnje dodatnega tira ter to upoštevalo pri projektiranju nove enotirne proge.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁹⁴. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za promet krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁹⁴ Tretja točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

UBLJANA - NO

LP 3201 2. 	LP 3373 2. 	LP 3203 2. 	LP 3375 2. 	LP 3205 2. 	LP 3281 2. 	LP 3285 2. 
		1 4 35		6 35	7 36	9 28
		4 38		6 38	7 39	9 31
		4 42		6 45	7 43	9 38
		4 50		6 55	7 53	9 43
		4 57		7 04	8 03	9 53
		5 01		7 15	8 08	9 58
		5 15		7 18	8 11	10 01
		5 18		7 32	8 18	10 07
		5 32		7 36	8 22	10 16
		5 37		7 45	8 28	10 21
		5 41		7 49	8 31	10 25
		5 45		7 53	8 34	10 28
				7 57	8 38	10 32
				8 01	8 42	10 38
					8 45	10 41

5

Priporočila

Ministrstvu za promet priporočamo, naj:

- izvede aktivnosti, da se odgovornost za pripravo posameznega letnega programa osredotoči le pri enem organu; odgovornost za pripravo letnega programa vzdrževanja bi moral imeti upravljavec, odgovornost za pripravo letnega načrta investicij pa bi moral imeti organ, ki pripravlja in vodi investicije;
- predlaga spremembo organizacijske strukture tako, da organ, ki pripravlja in vodi investicije v javni železniški infrastrukturi, ne bi izvajal tudi nalog priprave, sklepanja in nadziranja pogodb o gospodarskih javnih službah;
- podrobneje razčleni nacionalni program razvoja celotnega prometa in prometne infrastrukture ter šele na podlagi merljivih ciljev in izdelane tehnologije celotnega prometa pripravi program za področje razvoja javne železniške infrastrukture;
- na začetku obdobja obsežnejšega prenavljanja javne železniške infrastrukture jasno utemelji potrebo in potrdi enotna izhodišča glede ciljnih progovnih hitrosti in drugih tehničnih karakteristik javne železniške infrastrukture na celotnem V. in X. vseevropskem koridorju v Republiki Sloveniji ter natančno opredeliti, kdaj so odstopanja možna oziroma smiselna;
- pri oblikovanju celostnih rešitev modernizacije javne železniške infrastrukture (na primer V. železniškega koridorja) vključijo elemente, kot so izračuni stroškov in koristi, ter primerjavo variant, ki so sicer predpisane z investicijsko dokumentacijo le za posamezen projekt, priprava investicijske dokumentacije za posamezen projekt pa bi bila namenjena le še preveritvi, ali je projekt na odseku pripravljen v skladu z določenimi karakteristikami in upravičenimi odstopanji; na takšen način bi se iz načrtovanja in izvajanja investicij po odsekih usmerili v bolj smotrni celostni pristop;
- na celotni trasi V. koridorja zagotovi naslednji vrstni red priprave posameznih investicij, če bodo ciljne tehnične karakteristike jasno določene:
 - najprej naj opredeli in potrdi vsa potrebna dela in aktivnosti (celoten nabor investicij na

koridorju za doseg ciljnih tehničnih karakteristik);

- na podlagi jasnih kriterijev opredeli vrstni red izvajanja investicij;
- izdela investicijsko in projektno dokumentacijo za posamezno investicijo;
- pripravi vloge za pridobitev finančnih virov Evropske unije za posamezno investicijo, pri tem pa naj podatki temeljijo na izdelani investicijski in projektni dokumentaciji.

Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo priporočamo, naj:

- pri pripravi investicijske dokumentacije upošteva, da je namenjena predvsem utemeljitvi in optimizaciji rabe sredstev državnega proračuna,
- pri pripravi:
 - dokumenta identifikacije investicijskega projekta pozornost nameni analizi stanja in jasni določitvi razlogov, zakaj je investicija potrebna;
 - predinvesticijske zasnove pozornost nameni primerjavi več variant investicije in na podlagi tega utemeljitvi predloga optimalne variante;
 - investicijskega programa pozornost nameni predstavitvi stroškov in koristi izbrane optimalne variante;
- kljub temu, da Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javne železniške infrastrukture pri pripravi predinvesticijske zasnove kot minimalno zahtevo določa primerjavo ene variante z ničelno varianto, pri načrtovanju investicij večjih vrednosti obravnavna več variant in na podlagi primerjave (prednosti in slabosti) predlaga optimalno.

Ministrstvu za promet in Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo priporočamo, naj:

- kadar uporabljata izraze »študija izvedljivosti« in »študija upravičenosti«, natančno opredelita, kaj takšne študije zajemajo;
- pri izvajanju investicij upoštevata, da zagotovitev uspešnega črpanja sredstev kohezijske politike in TEN-T politike ne sme biti dosežena tako, da projekt ne bo kakoviten, oziroma tako, da se zaradi pomanjkanja časa sprejemajo odločitve, ki niso ustrezno preverjene;
- za projekte, za katere je za pridobitev sredstev kohezijske politike potrebna prijava pri Evropski komisiji, predlagata ureditev sistema priprave dokumentacije tako, da ne bi prihajalo do podvajanja vsebine in s tem povezanih nejasnosti ter nepotrebnih stroškov; kjer je nacionalni projekt po obsegu enak projektu, ki se prijavlja Evropski komisiji, bi morala biti vsebina investicijske dokumentacije identična prilogi prijave za odobritev sredstev kohezijske politike, razen v delu, kjer se izračunava finančno donosnost projekta za izračun deleža sofinanciranja;
- upoštevata posebne značilnosti javne železniške infrastrukture, ki pri načrtovanju posameznih odsekov zahtevajo celostno obravnavo in rešitve glede vpliva na celotni železniški koridor in vpliva na ostale prometne povezave na območju investicije, zato naj se iz načrtovanja in izvajanja investicij po odsekih usmerita v bolj smotrni pristop načrtovanja celostnih rešitev.

Priloge: 4

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 1208-2/2009/48
Ljubljana, november 2010

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za promet, priporočeno s povratnico;
2. Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo, priporočeno;
3. dr. Marku Pavlihi, priporočeno;
4. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
5. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
6. Alenki Dremelj, priporočeno;
7. Dejanu Jurkoviču, priporočeno;
8. mag. Andreju Korošču, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu, tu.

6



Priloge

- Priloga 1: Investicije v JŽI, vključene v načrt razvojnih programov zadnjega rebalansa državnega proračuna za leto 2009
- Priloga 2: Stroški za izdelavo investicijske in druge dokumentacije
- Priloga 3: Odločbe Evropske komisije za sofinanciranje podprojektov 6. prednostnega projekta TEN-T v Republiki Sloveniji
- Priloga 4: Časovni pregled aktivnosti in nastajanja dokumentov za investicije v JŽI na območju Divača–Koper–Trst

Priloga 1: Investicije v JŽI, vključene v načrt razvojnih programov zadnjega rebalansa državnega proračuna za leto 2009

Oznaka projekta v načrtu razvojnih programov	Celotna vrednost projekta* v evrih	Zadnji rebalans proračuna 2009 v evrih
2411-04-0040 Železniška proga Pragersko–Ormož	55.157.032	14.684.036
2411-05-0005 Posodobitev železniške proge Pragersko–Ormož (A)	48.924.918	4.679.463
2411-06-0002 Daljinsko vodenje stabilnih naprav električne vleke	48.238.207	18.352.697
2411-07-0006 Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper	106.894.977	4.575.860
2411-07-0007 Rekonstrukcija proge Pragersko–Hodoš	234.609.481	3.555.644
2411-07-0008 Uvedba sistema GSM-R – digitalnega radijskega omrežje	72.360.000	0
2411-07-0016 Nova železniška povezava Divača–Koper	1.367.970.000	5.460.000
2422-02-0015 Modernizacija železniške povezave Divača–Koper	57.058.056	13.744.021
2422-04-0005 Modernizacija SV in TK naprav na progi Ormož–MS–Lot2	22.639.945	2.700.000
2423-07-0001 Varstvo okolja – protihrupne ograje	6.328.949	2.050.000
2423-07-0004 Priprava in vodenje projektov	8.291.315	3.130.423
2423-07-0006 Izvedba nadvoza Lipa v Štorah	5.183.497	1.389.999
2423-07-0007 TEN-Strokovne podlage za novo progo Divača–Koper	21.258.027	2.500.000
2423-07-0010 TEN-Strokovne podlage za progo Pragersko–Hodoš	7.198.188	240.000
2423-07-0012 Tehnične podlage razvoja infrastrukture ljubljanskih vozlišč	2.386.723	1.531.493
2423-07-0015 Dvig osne obremenitve na progi Grosuplje–Kočevje	48.747.018	6.376.736
2423-07-0016 Posodobitev SV zavarovanja A – postaja Kamnik	2.274.506	170.000
2423-07-0017 Zavarovanje nivojskih železniških prehodov	10.388.370	2.920.915
2423-07-0018 Obnova železniških prog in odprava počasnih voženj	33.844.940	6.750.000
2423-08-0001 TEN-T – Visoko zmogljivostna proga	1.680.000	36.000
2423-08-0004 TEN – Implementacija GSM-R sistema	5.989.600	1.180.000
2423-08-0005 Intervencijski projekti	6.084.129	2.664.331
2423-08-0006 Železniški program – Kohezija 07-13	149.517.581	100.000
2423-08-0007 TEN-T ERTMS koridor D	76.734.000	300.000
2423-08-0008 TEN-T – Nova proga Trst–Divača	64.181.000	201.000
2423-08-0010 Obnova železniške postaje Ljubljana	21.823.978	0
2423-09-0001 Nadgradnja proge Pragersko–Murska Sobota – 1. etapa	47.122.162	10.273.845
Investicijske dejavnosti na železniški infrastrukturi (podprogram 13032407)	2.532.886.599	109.566.463

Tabela 24: Investicije v JŽI, vključene v načrt razvojnih programov zadnjega rebalansa državnega proračuna 2009

* podatki o celotni vrednosti projektov so iz tabel načrta razvojnih programov, ki odražajo vrednosti projektov oziroma investicijske dokumentacije.

Vir: zadnji rebalans državnega proračuna za leto 2009.

Priloga 2: Stroški za izdelavo investicijske in druge dokumentacije

št.	Naslov dokumenta	Izvajalec	Vrednost brez DDV v evrih
1	Dokument identifikacije investicijskega projekta za II. tir Divača–Koper (december 2004)	Prometni institut	11.266,90
2	Strokovna naloga: Ekspertna ocena obsega dela in potencialnega tovora za progo Divača–Koper (marec 2007)	Prometni institut	40.560,84
3	Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper (februar 2007)	Prometni institut	1.228.168,19
4	Študija izvedljivosti nove železniške povezave Divača–Trst (2007)	SŽ–Projektivno podjetje, Ljubljana, d. d., Ljubljana	698.250,00
5	Študija upravičenosti za projekt »Modernizacija obstoječe železniške proge Divača–Koper« (januar 2008)	Prometni institut	39.850,00
6	Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo dvotirno progo Divača–Koper, dopolnitev obstoječega dokumenta, ki je bil izdelan za drugi tir Divača–Koper (junij 2008)	Prometni institut	13.850,00
7	Dokument identifikacije investicijskega projekta za novo čezmejno progo Divača–Trst (marec 2009)	Prometni institut	6.940,25
8	Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom (marec 2009)	Prometni institut	39.950,00
Skupaj			2.078.836,18

Tabela 25: Stroški investicijske in druge dokumentacije

Vir: podatki direkcije.

Priloga 3: Odločbe Evropske komisije za sofinanciranje podprojektov 6. prednostnega projekta TEN-T v Republiki Sloveniji

Št.	Naziv projekta	Št. odločbe	Datum izdaje odločbe	Rok izvršitve odločbe	Vrednost projekta v evrih	Znesek sofinanciranja v evrih	Delež s ofinanciranja v odstotkih
1	Preliminarni in izvedbeni načrt ter študije o vplivu na okolje pri elektrifikaciji železniške proge Pragersko–Hodoš	C (2004) 5842 K (2005) 2920	29. 12. 2004 22. 7. 2005	30. 11. 2005	3.125.000	1.500.000	50
2	Načrt za pridobitev gradbenega dovoljenja za obnovo in elektrifikacijo obstoječe železniške proge Pragersko–Hodoš	C (2006) 7103 C (2009) 5034	19. 12. 2006 18. 6. 2009	31. 12. 2010	5.000.000	2.500.000	50
3	Izvedbene študije za modernizacijo obstoječega tira Divača–Koper	C (2006) 787	8. 3. 2006	31. 12. 2006	3.450.000	1.725.000	50
4	Tehnične študije za izgradnjo drugega tira železniške proge Divača–Koper	K (2004) 5842 C (2005) 3700 K (2006) 5486	29. 12. 2004 28. 9. 2005 10. 11. 2006	31. 12. 2008	19.500.000	5.470.000	28,05
5	Izdelava predhodnih študij za gradnjo nove visokozmogljivostne proge/proge za visoke hitrosti Divača–Ljubljana	C (2009) 3730	5. 5. 2009	30. 4. 2011	700.000	350.000,00	50
6	Čezmejna železniška proga Divača–Trst: študije in načrt čezmejne železniške proge Trst–Divača–Ljubljana–Budimpešta–meja z Ukrajino (odločba je skupna za Republiko Italijo in Republiko Slovenijo)	C (2008) 7728	5. 12. 2008	31. 12. 2013	101.400.000 Republika Slovenija: 57.400.000	50.700.000 Republika Slovenija: 28.700.000	50
7	Priprava strokovnih podlag in študij izvedljivosti za razvoj železniške infrastrukture na območju ljubljanskega vozlišča	K (2006) 7105 C (2009) 2574	19. 12. 2006 31. 3. 2009	31. 12. 2009	2.150.000	1.000.000	46,51
8	Izdelava predhodnih študij za gradnjo nove visokozmogljivostne proge/proge za visoke hitrosti Ljubljana–Zidani Most	C (2009) 3740	5. 5. 2009	30. 4. 2011	700.000	350.000,00	50
9	Izvajanje sistema GSM-R v slovenskem železniškem omrežju	C (2998) 6828	18. 11. 2008	31. 5. 2011	3.400.000	1.700.000	50
10	Uvedba sistema ERTMS na koridorju D (odločba je skupna za republike Španijo, Francijo, Italijo in Slovenijo)	C (2008) 7888	10. 12. 2008	31. 12. 2010	42.080.000, Republika Slovenija: 12.220.000,	21.040.000, Republika Slovenija: 6.110.000	50
Skupaj (Republika Slovenija)					107.645.000	43.295.000	40,22

Tabela 26: Odločbe Evropske komisije za sofinanciranje projektov TEN-T

Vir: seznam ministrstva: Investicije in študije s področja železniške infrastrukture na koridorju V, sofinancirane iz sredstev TEN-T politike v obdobju od leta 2004 do konca 2009.

Priloga 4: Časovni pregled aktivnosti in nastajanja dokumentov za investicije v JŽI na območju Divača–Koper–Trst

Mesec/leto	Modernizacija proge Divača–Koper	Nova proga Divača–Koper	Nova proga Divača–Trst
Aktivnosti pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, do 30. 4. 2004			
6/2001		Idejni projekt za novo enotirno progo	
4/2003	Minister na osnovi ocene dokumenta identifikacije investicijskega projekta odobri izdelavo predinvesticijske zasnove		
5/2003	Ministrstvo na osnovi ocene predinvesticijske dokumentacije odobri izdelavo investicijskega programa		
11/2003		Sklep Vlade RS o prostorskem poteku najustreznejše variante (I/3)	
Aktivnosti v obdobju, na katero se nanaša revizija, od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009			
12/2004		Odločba Evropske komisije o dodelitvi sredstev TEN-T politike za tehnične študije	
4/2005		Vlada RS sprejme Uredbo o državnem lokacijskem načrtu za drugi tir železniške proge na odseku Divača–Koper	
8/2005		Minister na osnovi ocene dokumenta identifikacije investicijskega projekta odobri izdelavo predinvesticijske zasnove za novo enotirno progo	
2/2006			Pismo o nameri med Ministrstvi za promet Republike Slovenije in Republike Italije
2/2007	Strokovna komisija ministrstva v oceni investicijskega programa zahteva njegovo dopolnitev		
6/2008			Medvladna komisija potrdi Študijo izvedljivosti – INTERREG III/A, ki predlaga varianto poteka proge
7/2008		Vlada RS sprejme sklep o pripravi spremembe Državnega lokacijskega načrta za novo dvotirno progo	
8/2008	Izdelana Študija upravičenosti, povzetek in prevod povzetka, objavljen javni razpis za izbor izvajalca glavnih del		
9/2008		Minister na osnovi ocene dokumenta identifikacije investicijskega projekta odobri izdelavo predinvesticijske zasnove za novo dvotirno progo	
12/2008			Odločba Evropske komisije o dodelitvi sredstev TEN-T politike za investicijsko in projektno dokumentacijo
3/2009	Izdelava prometne tehnologije za proge med Divačo, Koprom in Trstom		
4/2009		Javni razpis za izdelavo projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo na odseku Črni Kal–Koper	
05/2009			Strokovna komisija ministrstva se o ustreznosti dokumenta identifikacije investicijskega projekta ne želi opredeliti

Mesec/leto	Modernizacija proge Divača–Koper	Nova proga Divača–Koper	Nova proga Divača–Trst
Aktivnosti po obdobju, na katero se nanaša revizija, od 1. 6. 2009			
6/2009	Strokovna komisija ministrstva se o ustreznosti noveliranega investicijskega programa ne želi opredeliti		
9/2009	Prijava projekta za pridobitev sredstev kohezijske politike, Evropska komisija zahteva dopolnitev prijave, direkcija sklene pogodbo z izvajalcem za prvo fazo glavnih del		
11/2009	Evropska komisija zahteva dodatna pojasnila oziroma dopolnitev prijave		

Tabela 27: Časovni pregled aktivnosti in nastajanja dokumentov za investicije v JŽI na območju Divača–Koper–Trst

Vir: dokumenti, navedeni v tabeli.

Oblikovanje:
Ambrosia, d. o. o.

Slikovno gradivo:
Računsko sodišče

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

