

Poročilo projekta št. C4.1, Vol. 2, Zvezek 7

Podnebno ogledalo 2019

Ukrep v središču –

Trajnostna mobilnost in

ravnanje uporabnikov

Končno poročilo

LIFE ClimatePath2050 (LIFE16 GIC/SI/000043)

Poročilo Ukrep v središču – Trajnostna mobilnost in ravnanje uporabnikov je sedmi zvezek Podnebnega ogledala 2019, pripravljenega v okviru projekta LIFE Podnebna pot 2050, Slovenska podnebna pot do sredine stoletja (LIFE ClimatePath2050 »*Slovenian Path Towards the Mid-Century Climate Target*«, LIFE16 GIC/SI/000043). Projekt izvaja konzorcij, ki ga vodi Institut »Jožef Stefan« (IJS), s partnerji: ELEK, načrtovanje, projektiranje in inženiring, d. o. o., Gradbeni Inštitut ZRMK (GI ZRMK), d. o. o., Inštitut za ekonomska raziskovanja (IER), Kmetijski inštitut Slovenije (KIS), PNZ svetovanje projektiranje, d. o. o., Gozdarski inštitut Slovenije (GIS) in zunanji izvajalci.

ŠT. POROČILA/REPORT N.:

IJS-DP-12850, ver. 1.0

DATUM/DATE:

10. junij 2019

AVTORJI/AUTHORS:

Urban Jeriha, *IPoP – Inštitut za politike prostora*
mag. Andreja Urbančič
Katarina Trstenjak
mag. Barbara Petelin Visočnik
dr. Marko Kovač, *vsi IJS*

PRI PRIPRAVI SO SODELOVALI/CONTRIBUTIONS BY:

mag. Bojan Žlender
mag. Janez Blaž
Gregor Steklačič
mag. Vlasta Kampos Jerenec, *vsi MzI*
Dimitrij Komic
Mojca Ramšak Pešec
Peter Pogačar, *vsi MJU*
mag. Dejan Jurkovič, *DRSI*

REPORT TITLE/NASLOV POROČILA:

Deliverable C4.1 Vol.2/7: The Second Climate Action Mirror and Accompanying Reports, Part 7: The Measure in Focus – Sustainable Mobility and User Behavior, final report

Poročilo projekta št. C4.1, volumen 2/zvezek 7: Podnebno ogledalo 2019, Zvezek 7: Ukrep v središču – Trajnostna mobilnost in ravnanje uporabnikov, končno poročilo

Vsebina

UVOD	5
1 POVZETEK	7
2 SPODBUJANJE TRAJNOSTNE IZBIRE TRANSPORTA V OKVIRU OBRAČUNA POTNIH STROŠKOV	9
2.1 STRATEGIJE, OPERATIVNI PROGRAMI IN NAČRTI	9
2.2 ZGODOVINA	9
2.3 SEDANJE STANJE IN PREDVIDEN RAZVOJ	10
2.4 OVIRE ZA IZVAJANJE	11
2.5 VREDNOTENJE OBSTOJEČEGA UKREPA ZA POVRAČILO POTNIH STROŠKOV	12
2.6 SKLEPI IN PRIPOROČILA	13
2.7 IZBRANA PRIPOROČILA	15
3 INTEGRIRANI JAVNI POTNIŠKI PROMET	16
3.1 STRATEGIJE, OPERATIVNI PROGRAMI IN NAČRTI	16
3.2 PREGLED OBSTOJEČIH INSTRUMENTOV	16
3.3 VREDNOTENJE OBSTOJEČIH INSTRUMENTOV ZA UVEDBO INTEGRIRANEGA JAVNEGA POTNIŠKEGA PROMETA	20
3.4 SKLEPI IN PRIPOROČILA	23
3.5 IZBRANA PRIPOROČILA	24
4 IZBOLJŠANJE ŽELEZNIŠKE INFRASTRUKTURE ZA POTNIŠKI PREVOZ	26
4.1 STRATEGIJE, OPERATIVNI PROGRAMI IN NAČRTI	26
4.2 PREGLED OBSTOJEČIH INSTRUMENTOV	26
4.3 VREDNOTENJE OBSTOJEČIH INSTRUMENTOV ZA IZBOLJŠANJE ŽELEZNIŠKE INFRASTRUKTURE	31
4.4 SKLEPI IN PRIPOROČILA	32
4.5 IZBRANA PRIPOROČILA	33
5 IZGRADNJA KOLESARSKE INFRASTRUKTURE	34
5.1 STRATEGIJE, OPERATIVNI PROGRAMI IN NAČRTI	34
5.2 PREGLED OBSTOJEČIH INSTRUMENTOV	34
5.3 VREDNOTENJE OBSTOJEČIH INSTRUMENTOV ZA IZGRADNJO KOLESARSKO INFRASTRUKTURO	40
5.4 SKLEPI IN PRIPOROČILA	43
5.6 IZBRANA PRIPOROČILA	45
6 OZNAKE IN TABELE	46

6.1	SEZNAM KRATIC IN OZNAK	46
6.2	SEZNAM TABEL	46

Uvod

V okviru projekta LIFE Podnebna pot 2050¹ je bilo pripravljeno **Podnebno ogledalo 2019**, dokument, v katerem so predstavljene glavne ugotovitve spremljanja izvajanja ukrepov za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (TGP) za leto 2018. Pripravljene strokovne podlage hkrati vključujejo vse elemente vsebine, potrebne za pripravo **Četrtega letnega poročila o izvajanju Operativnega programa ukrepov zmanjšanja emisij toplogrednih plinov do leta 2020 (v nadaljevanju OP TGP)**, kot so ti opredeljeni v samem OP TGP.

Podnebno ogledalo sestavlja več zvezkov:

- **Zvezek 0: Povzetek za odločanje**, kjer so izpostavljena glavna priporočila za izvajanje ukrepov za zmanjševanje emisij TGP iz OP TGP v prihodnjem letu;
- **Zvezek 1: Ocena doseganja ciljev OP TGP**, v katerem so povzete vse glavne ugotovitve glede doseganja ciljev na področju zmanjševanja emisij TGP, vključno s pregledom financiranja izvajanja ukrepov ter prikazom kazalcev in kvalitativnih ocen glede doseganja njihovih ciljev in dolgoročnega obvladovanja emisij;
- **Zvezek 2: Promet**, kjer je celovito prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorju prometa. Pregled vključuje tudi analizo kazalcev izvajanja OP TGP za leto 2017, pregled izvajanja ukrepov za zmanjševanje emisij TGP v letu 2018 in priporočila za njihovo izvajanje v prihodnjem letu;
- **Zvezek 3: Stavbe**, v katerem je celovito prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorju stavb. Zvezek je vsebinsko sestavljen podobno kot Zvezek 2;
- **Zvezek 4: Kmetijstvo**, ki vključuje celovit prikaz stanja na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorju kmetijstva. Zvezek je vsebinsko sestavljen podobno kot Zvezka 2 in 3;
- **Zvezek 5: Ostali sektorji**, kjer je celovito prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP v sektorjih industrija neETS – raba goriv in procesne emisije, energetika neETS, odpadki ter raba zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstvo (LULUCF);
- **Zvezek 6: Večsektorski ukrepi**, v katerem je prikazano stanje na področju zmanjševanja emisij TGP z ukrepi, ki so namenjeni več sektorjem. Vključena so področja zelene gospodarske rasti, usposabljanja, izobraževanja, informiranja in promocije ter ostalih večsektorskih ukrepov;
- **Zvezek 7: Ukrep v središču – Trajnostna mobilnost in ravnanje uporabnikov**, kjer so podrobneje analizirani ukrepi, ki trenutno vplivajo na spremembo ravnanja uporabnikov, in sicer izboljšanje železniške infrastrukture za potniški prevoz, izgradnja kolesarske infrastrukture, spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov in integrirani javni potniški promet (IJPP);
- **Zvezek 8: Ukrep v središču – Emisije v govedoreji**, v katerem so predstavljeni gospodarski in družbeni pomen govedoreje, struktura in trendi emisij TGP, možnosti za zmanjšanje emisij ter obstoječi ukrepi za zmanjšanje emisij in njihovi učinki. Vključena so tudi priporočila za izboljšanje ukrepov;

1 LIFE ClimatePath2050 (Slovenian Path Towards the Mid-Century Climate Target)

- **Zvezek 9: Ukrep v središču – Spodbujanje podjetij za prehod v nizkoogljično družbo**, ki vključuje pregled aktivnosti na področju finančnih spodbud, namenjenih podjetjem za prehod v nizkoogljično družbo (NOD), v okviru kohezijske politike;
- **Zvezek 10: Emisije TGP in sektor EU-ETS**, kjer je za sektor, ki sicer ni vključen v OP TGP, je pa pomemben s stališča zmanjševanja emisij TGP, pripravljen pregled kazalcev ter stanja in izvajanja ukrepov v tem sektorju.

Pričujoči dokument je **Zvezek 7: Ukrep v središču – Trajnostna mobilnost in ravnanje uporabnikov**. V njem so povzeti:

- **Pregled spodbujanja trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov**, ki poudarja potencial drugačnega obračuna povrnitve stroškov prevoza na delo, pri čemer se odpirajo nekatere možnosti za hkratno spodbujanje bolj trajnostno naravnanih načinov transporta.
- **Pregled integriranega javnega potniškega prometa**, ki bo uporabnikom omogočal lažje prehajanje med (javnimi) prevoznimi sredstvi in bo hkrati spodbujal intermodalnost, kar bo prineslo večjo uporabnost sistema javnega potniškega prometa.
- **Ukrep izboljšanja železniške infrastrukture za potniški prevoz**, ki pokriva najbolj pereče pomanjkljivosti v železniškem potniškem prometu, in sicer izboljšavo železniških prog (tudi za večje hitrosti), nakup novih potniških garnitur in izboljšave postaj.
- **Pregled izgradnje kolesarske infrastrukture**, kjer je zajeto nadaljevanje obstoječe prakse v Sloveniji, hkrati pa omenjene številne ovire, ki preprečujejo učinkovit razvoj kolesarske infrastrukture.

1 Povzetek

Hitra rast prometa v zadnjih letih v Sloveniji in tudi Evropi narekuje širok nabor ukrepov, kamor spada tudi trajnostna mobilnost. Pri tej pa sta precejšnjega pomena tudi spremljanje in usmerjanje ravnanja uporabnikov v potniškem prometu, saj drugače ukrepi ne morejo biti dovolj uspešni. Trenuten nabor ukrepov zajema ukrepe za spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov, ukrepe integriranega javnega potniškega prometa, ukrepe izboljšanja železniške infrastrukture za potniški prevoz in ukrepe za izgradnjo kolesarske infrastrukture.

Spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov je ukrep, ki je zapisan v OP TGP in Akcijskem načrtu za energetske učinkovitost do leta 2020 (AN URE) ter se uvršča med priporočila delovne skupine za Zeleno proračunsko reformo. Pri tem je pravica do izplačila povračila za prevoz na delo in iz dela na splošno opredeljena v *Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1)*. *Uredba o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja* povračila stroškov za prevoz do določene višine ne všteta v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja. Ker obstoječ način plačevanja omogoča kar nekaj izjem, je tudi s stališča poenostavitve smiselno povračilo stroškov vezati le na razdaljo med domovanjem in delovnim mestom. Hkrati pa zmanjševanje razlik med upravičenimi stroški in realno ceno prevoza omogoča lažje preferiranje načina prevoza.

Razvoj javnega potniškega prometa je v državnih strateških dokumentih omenjen v *Resoluciji o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030 (RENPRP30)*, AN URE in OP TGP. V konkretnem poglavju pa smo se osredotočili na integriran javni potniški promet (IJPP) – torej uvedbo enotne vozovnice JPP in integriranega voznega reda, pri čemer je potrebno uvesti ustrezen sistem in določiti upravljavca IJPP. Na ta način bi lažje povečali intermodalnosti (npr. intermodalnost prestopnih točk) ter zagotovili prednost javnemu prevozu.

Izboljšanje železniške infrastrukture za potniški prevoz je v državnih strateških dokumentih omenjeno v OP TGP, RENPRP30 in AN URE. Pri tem so predvideni instrumenti kot so zagotovitev finančnih sredstev za razvoj železniškega prometa za obdobje 2014-2020, izvedba nadgradnje tako železniškega omrežja kot njegovih elementov ter delovanja oziroma organizacije železnice. Slovenija v obdobju 2014–2020 razpolaga z okvirno 198 milijoni evrov, namenjenimi razvoju železniške infrastrukture, 159,8 milijoni evrov sredstev *Instrumenta za povezovanje Evrope* in 64 milijoni evrov iz programov *Evropskega teritorialnega sodelovanja*.

Izgradnja kolesarske infrastrukture je v državnih strateških dokumentih omenjena v treh dokumentih, in sicer v OP TGP, v RENPRP30 in AN URE. Ta zajemajo naslednje instrumente: nepovratne finančne spodbude za občine za ureditev kolesarske infrastrukture, priprava smernic za izgradnjo kolesarske infrastrukture, priprava in izvajanje projekta vzpostavitve državnega kolesarskega omrežja, spodbujanje večje rabe kolesarjenja v intermodalni povezavi z javnim potniškim prometom (JPP) in priprava strateškega načrta za razvoj kolesarjenja ter

kategorizacija kolesarskega omrežja (poudarek na enotni državni ureditvi). Kot finančni viri so predvideni Kohezijski sklad, Celostne teritorialne naložbe (CTN) in Dogovor za razvoj regij (DRR).

2 Spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov

2.1 Strategije, operativni programi in načrti

Spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov je ukrep, ki je zapisan v OP TGP in *Akcijskem načrtu za energetske učinkovitost do leta 2020 (AN URE)*. V OP TGP je načrtovana sprememba načina obračuna potnih stroškov in povračila za stroške prevoza na delo, tako da spodbuja zmanjšanje emisij TGP pri teh prevozi in sicer preko dodatnega subvencioniranja JPP iz naslova povračila stroškov za prevoz na delo in iz dela.

Uvršča se tudi med priporočila delovne skupine za *Zelena proračunska reforma*². Tam je navedeno, da izplačilo povračila stroškov prevoza (ne v obliki vozovnice) negativno vpliva na izbiro prevoznega sredstva za prevoz na delo, saj veliko zaposlenih izbere osebno vozilo, čeprav imajo možnost javnega prevoza. Ukrepov za obračun potnih stroškov *Zelena proračunska reforma* ne navaja.

2.2 Zgodovina

Pravica do izplačila povračila za prevoz na delo in iz dela (v nadaljevanju povračila za prevoz na delo) je na splošno opredeljena v *Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR-1)*³, ki v 130. členu pravi, da mora delodajalec delavcu zagotoviti povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela. *Uredba o davčni obravnavi povračil stroškov in drugih dohodkov iz delovnega razmerja*⁴ povračila stroškov za prevoz ne všteva v davčno osnovo dohodka iz delovnega razmerja do višine stroškov javnega prevoza. Če delojemalec iz utemeljenih razlogov ne more uporabljati javnega prevoza, se v davčno osnovo ne všteva povračila stroškov prevoza do višine 0,18 evra za vsak polni kilometer razdalje. Pri tem so utemeljeni razlogi predvsem pomanjkanje javnega prevoza, časovno neustrezen vozni red in manj ugoden delovni čas.

Višina povračila se opredeli v kolektivni pogodbi ali z izvršilnim predpisom. Splošna kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti pravi, da se višina povračila določi s kolektivno pogodbo ali splošnim aktom podjetja oziroma delodajalca, vendar ne more biti manjša od 60 % stroškov javnega prevoza. Aneks h Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v RS določa, da se stroški prevoza na delo in z dela povrnejo v višini stroškov javnega prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Če javni uslužbenec nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, se mu prizna kilometrina v višini 8 % cene 95-oktanskega motornega bencina.

2 Zelena proračunska reforma: Okoljski in javnofinančni vidik spodbud v Sloveniji, MF, http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javne_objave/2018-sept-P3_ZelenaProracunskReforma_2.pdf
3 Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US in 22/19 – ZPosS
4 Uradni list RS, št. 140/06, 76/08, 63/17 in 71/18

Povračilo stroškov prevoza delavcem in funkcionarjem v državnih organih od junija 2012 dalje ureja *Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF)*⁵. Po kolektivnih pogodbah v javnem sektorju, enako je opredeljeno tudi v ZUJF, zaposlenemu pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela, če znaša razdalja od kraja bivališča oziroma od kraja, iz katerega se dejansko vozi na delo in z dela, do delovnega mesta več kot dva kilometra, upošteva tudi pešpoti. ZUJF, oziroma kolektivne pogodbe določajo, da zaposlenemu pripada povračilo stroškov prevoza na delo in z dela v višini stroškov prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi. Če zaposleni nima možnosti prevoza z javnimi prevoznimi sredstvi, se mu prizna kilometrina v višini 8 % cene neosvinčenega 95-oktanskega motornega bencina⁶.

Leta 2012 sta bila sprejeta *Uredba o povračilu stroškov prevoza na delo in z dela za funkcionarje*⁷. Istega leta 2012 je bil sprejet *Aneks h kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti*.

Po informacijah Ministrstva za javno upravo (MJU) so leta 2013 na ministrstvu opravili interno analizo povračila stroškov prevoza na delo in z dela na podlagi posredovanih vprašalnikov vsem delodajalcem iz javnega sektorja, pri čemer pa se vsi delodajalci niso odzvali. Namen analize je bil ugotoviti, kakšne so razdalje javnih uslužbencev med krajem, iz katerega prihajajo na delo, in delovnim mestom ter kako se za posamezne javne uslužbenke izračunava višina povračila prihoda na delo in z dela (JPP ali kilometrina). Na podlagi te analize naj bi MJU za sindikate pripravil predlog sprememb ureditve. Iz analize je izhajalo, da ni smiselna višina povračila glede na način možnega prevoza (JPP ali kilometrina) pač pa glede na oddaljenost od prebivališča.

Finančni učinki iz analize kažejo, da je za zaposlene, ki se v eno smer vozijo do okrog 15 km od doma, JPP dražji kot kilometrina. Pri razdalji nad 15 km je JPP cenejši kot kilometrina, in sicer kljub temu, da je JPP 100-odstotno pokrit, kilometrina pa je z ZUJF omejena na 8 % cene neosvinčenega 95-oktanskega motornega bencina. Po oceni MJU se večina zaposlenih v javnem sektorju na delovno mesto vozi z avtomobilom, četudi obračun potnih stroškov izhaja iz cene mesečne vozovnice.

2.3 Sedanje stanje in predviden razvoj

Leta 2018 na področju spodbujanja trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov ni bilo aktivnosti. Do morebitne spremembe dogovora med socialnimi partnerji ostaja stanje od leta 2012 nespremenjeno.

V letih 2019 in 2020 MJU za ta ukrep vodi nove aktivnosti. S socialnimi partnerji od pomladi 2019 potekajo pogajanja o drugačni ureditvi povračila stroškov prevoza na delo in z dela. Pripravljeni so različni scenariji za pogajalsko skupino, verjetno bo rešitev vključevala

5 Uradni list RS, št. [40/12](#), [96/12](#) – ZPIZ-2, [104/12](#) – ZIPRS1314, [105/12](#), [25/13](#) – odl. US, [46/13](#) – ZIPRS1314-A, [56/13](#) – ZŠtip-1, [63/13](#) – ZOsn-I, [63/13](#) – ZJAKRS-A, [99/13](#) – ZUPJS-C, [99/13](#) – ZSVarPre-C, [101/13](#) – ZIPRS1415, [101/13](#) – ZDavNepr, [107/13](#) – odl. US, [85/14](#), [95/14](#), [24/15](#) – odl. US, [90/15](#), [102/15](#), [63/16](#) – ZDoh-2R in [77/17](#) – ZMVN-1

6 Višina kilometrine je opredeljena v kolektivni pogodbi, a te niso enotne.

7 Uradni list RS, št. [57/12](#)

poenoteno tarifo, ki bo odvisna od oddaljenosti od doma. V dogovore so vključeni sindikalna stran, to so reprezentativni sindikati dejavnosti in poklicev v javnem sektorju, ter pogajalska skupina na vladni strani, sestavljena iz različnih sektorjev, tudi npr. pravosodja, lokalnih skupnosti itd.

Socialni partnerji želijo spremembo v smeri poenostavitve obračuna in večje izenačitve višine povračila glede na oddaljenost od delovnega mesta, vendar istočasno ne želijo zmanjševati prejemkov zaposlenih. **Okoljski cilji, npr. zmanjševanje emisij TGP niso del teh razmišljanj.**

Za vsakega zaposlenega v javnem sektorju se trenutno spremlja, na kakšen način ima povrnjene stroške prevoza: ali po ceni JPP ali s kilometrino, pri čemer je razviden znesek povračila, ne pa tudi oddaljenost. Vsi proračunski uporabniki poročajo podatke v portal ISPAP (informacijski sistem za posredovanje in analizo podatkov o plačah, drugih izplačilih in številu zaposlenih v javnem sektorju), katerega lastnik in upravljavec je MJU. Podatki kažejo, da se pri dveh tretjinah zaposlenih stroške prevoza povrne po ceni za JPP, preostalo tretjino pa s kilometrino. Skupna vrednost povračil je okoli 133 milijonov evrov letno za vse zaposlene v javnem sektorju. Na ravni posameznega delodajalca so podatki bolj strukturirani in natančneje vodeni, tudi z razdaljami do dela in naslovi.

2.4 Ovire za izvajanje

Ključna ovira pri izvajanju ukrepa OP TGP je prej navedeno dejstvo, da med cilji prenove ni bilo okoljskih ciljev.

Individualno zaposlovanje. Zaposlovanje v javnem sektorju je vezano na individualne dogovore med zaposlenimi in proračunskimi uporabniki. Izmenjava podatkov med delodajalci bi lahko prinesla prihranke pri povračilih za prevoz na delo, če bi ljudje delali bližje svojim domovom.

Ločene podatkovne baze. Kadrovska služba vsakega proračunskega uporabnika ima podatke o potnih stroških: oddaljenost od doma, naslov delavca, število delovnih dni, uporaba službenega vozila in podobno. V sistem ISPAP se poročata skupna višina povračila, do katerega je upravičen posamezni zaposlenec, in vrsta povračila – kilometrina ali povračilo stroška JPP. To pomeni, da ima MJU podatek o skupni vsoti povračil, ne pa o skupnem številu prevoženih kilometrov ali drugih z mobilnostjo povezanih podatkov, ki bi lahko služili za spremljanje emisij toplogrednih plinov.

Brezplačno parkiranje na delovnem mestu. Če so na območju delodajalca zgrajena parkirišča, strošek izgradnje in obratovanja parkirišča na delovnem mestu praviloma krije delodajalec. Če parkirnih mest ni dovolj za vse, lahko pri tem nastajajo razlike med zaposlenimi, saj morajo nekateri plačati parkirnino po tržnih cenah ali na delo priti drugače. Zagotavljanje brezplačnega parkirišča je skrita subvencija na trgu odplačnih parkirišč in vzpodbuda avtomobilskemu prometu.

2.5 Vrednotenje obstoječega ukrepa za povračilo potnih stroškov

Vrednotenje ukrepov in instrumentov je izvedeno na podlagi šestih kriterijev: relevantnosti, učinka, učinkovitosti, dolgoročnosti učinka, prilagodljivosti in predvidljivosti.

Tabela 1: Vrednotenje ukrepa spodbujanja trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov

Dimenzija vrednotenja	Spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje spodbujanja trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov)	VISOKA Ukrep nagovarja zelo relevantne cilje, saj delovne migracije predstavljajo največji del prometnih zastojev in emisij TGP za osebno mobilnost.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	NIZEK V sedANJI ureditvi ukrep ni učinkovit pri spreminjanju potovalnih navad proti bolj trajnostni izbiri. Ukrep je namenjen samo zaposlenim v javnem sektorju, a tudi znotraj njega ni pričakovati sprememb potovalnih navad. V pričakovani prihodnji ureditvi ni predvideno usmerjanje prometa k trajnostnim možnostim, saj zmanjševanje emisij TGP ni bilo med cilji sprememb ureditve. Med neposrednimi učinki bodočega instrumenta je možno predvideti, da bo kratkoročno postal avtomobilski prevoz bolj privlačen za tiste, ki so doslej prejemale višje povračilo za JPP. Ob predpostavki, da bi se pogoji JPP bistveno spremenili in bi se cene mesečnih vozovnic bistveno znižale, pa je mogoče pričakovati, da bi se privlačnost JPP povečala – kar je posledica tega instrumenta
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	NIZKA Doseženi izidi bodo zelo omejeno ustrezali prvotnim ciljem, saj se emisije TGP zaradi delovnih migracij ne bodo znižale.
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	NIZKA Dolgoročno instrument ne bo imel neposrednih učinkov na zmanjšanje emisij TGP oz. izboljšanje potovalnih navad. Instrument dolgoročno opredeljuje delovno-pravne dogovore med Vlado in sindikati javnega sektorja.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	NIZKA Instrument je nizko prilagodljiv. Okvir dogovora bo stalen, višina povračila bo izhajala iz oddaljenosti med domom in delovnim mestom. Zvišanje ali znižanje višine povračila bi močno vplivalo na učinek instrumenta, vendar večjih sprememb v skupni vrednosti povračil ni pričakovati, ker se lahko dogovor spreminja v pogajanjih med vladno in sindikalno pogajalsko skupino.

Dimenzija vrednotenja	Spodbujanje trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	SREDNJA Okvir dogovora je stalen, spremembe so zahtevne, sposobnost doseganja dogovora med pogajalskima stranema pa je nepredvidljiva.

2.6 Sklepi in priporočila

2.6.1 Izračun povračil na podlagi oddaljenosti od doma

Sedanja ureditev, kjer je pri dveh tretjinah vseh zaposlenih višino povračila določala višina mesečne vozovnice JPP, je bila velik razlog proti zniževanju terminskih vozovnic (mesečnih in letnih), saj je bila vsaka pobuda za zniževanje cene mesečnih vozovnic veliko politično tveganje zaradi znižanja povračila stroškov prevoza na delo in z dela.

V primeru, da se izračun za povračilo za prevoz na delo in z dela utemelji na oddaljenosti delovnega mesta od doma, ni več vzročne povezave med višino mesečne vozovnice in povračilom, kar pomeni, da bi se lahko mesečne vozovnice bistveno pocenile, zaposleni (in njihovi predstavniki) pa ne bi imeli več motiva za nasprotovanje takemu znižanju. Ob znižanju cene mesečnih vozovnic na raven, ki ga priporoča teorija (vrednost mesečne vozovnice je enaka znesku 25 enosmernih vozovnic), bi lahko marsikdo ugotovil, da se mu uporaba JPP izplača.

2.6.2 Uvedba degresije za daljše prevoze

Ob izračunu povračila na podlagi oddaljenosti je smiselno uvesti degresijo za daljše prevoze. Linearno izračunavanje povračila za vse zaposlene bi namreč v povprečju znižalo povračila za bližje in zvišalo za bolj oddaljene zaposlene. Z uvedbo degresije bi se destimuliralo preseljevanje daleč od delovnega mesta. S tem bi se z instrumentom vsaj deloma naslovilo cilje zmanjševanja emisij TGP.

2.6.3 Povezava povračil z uporabo javnega potniškega prometa

Pri izračunu povračila na podlagi oddaljenosti od doma, ki ni dejanski, ampak modelni strošek, obstaja tveganje, da bi ta ukrep dodatno destimuliral uporabo JPP. Kljub poenostavitvi izračuna, je smiselno povezati povračila z uporabo JPP. Primera takšne povezave sta delavska vozovnica – nakup celoletne integrirane vozovnice za JPP, ki bi se glasila na nosilca, ali povračilo dejanskih stroškov vozovnice na določeni razdalji, če delavec predloži dokazilo o nakupu.

2.6.4 Prezaposlitve zaposlenih v javnem sektorju na njim bližja delovna mesta.

Za mnogo poklicev v javnem sektorju velja, da je prednost, če delo poteka blizu doma. Za mnoge zaposlene, ki opravljajo nespecializirane poklice, je dolga vsakodnevna vožnja na delo

nesmiselna. Za policiste, inšpektorje ipd. pa velja ravno nasprotno, zanje je zaželeno, da ne delajo v istem kraju, kjer živijo. Razlog je manjša možnost za vpliv drugih na njihovo delo. V obeh primerih je torej smiselno, da bi kraj dela in bivanja uskladili na optimalno razdaljo. To pomeni prezaposlitve na podlagi lokacije delovnega mesta.

2.6.5 Decentralizacija

V zadnjih 20 letih se je država močno centralizirala, kljub načelni podpori policentričnemu razvoju. Izgradnja zmogljivih avtocest in majhna velikost omogočajo dnevno delovno migracijo iz skoraj vseh krajev do prestolnice. Odpiranje novih delovnih enot v krajih, ki niso v Ljubljani, bi lahko pripomoglo k manjšim dnevnim migracijam.

2.6.6 Vzpodbujanje kolesarjenja in sopotništva

Priporočamo uvajanje in izboljšanje kolesarske infrastrukture na delovnih mestih, kot so omogočanje varnega parkiranja koles, izgradnja tušev, postavitve servisnih stojal in podobno. Predvsem večje organizacije lahko močno spodbudijo uporabo koles z njihovo zagotovitvijo za službene namene in različnimi spodbudami za zaposlene.

Kjer je javni transport slabše razvit, avtomobilski pa je bolj konkurenčen, je sopotništvo za dnevne migracije v večja mesta običajen pojav. Povračilo potnih stroškov je smiselno uvesti na način, da bi bilo sopotništvo pravična in racionalna izbira, kadar je javni promet manj učinkovit.

2.6.7 Ukrepi parkirne politike pri zaposlovalcih

Omejevanje parkiranja je eden izmed najbolj učinkovitih ukrepov za manjšo uporabo osebnega avtomobila. Tako bi primerjalno povečali privlačnost hoje, kolesarjenja, sopotništva in uporabe javnega potniškega prometa.

Če so na območju delodajalca zgrajena parkirišča, strošek izgradnje in obratovanja parkirišča na delovnem mestu praviloma krije delodajalec. Če parkirnih mest ni dovolj za vse, lahko pri tem nastajajo razlike med bonitetami za zaposlene, saj morajo nekateri plačati parkirnino po tržnih cenah, tisti, ki na delo prihajajo peš, s kolesom ali JPP, pa parkirišča sploh ne uporabljajo. Zagotavljanje brezplačnega parkirišča pri delodajalcih je skrita subvencija na trgu odplačnih parkirišč in vzpodbuda avtomobilskemu prometu.

2.6.8 Monitoring potovalnih navad za zaposlene v javnem sektorju

Priporočamo izvedbo pregleda, analize in stalnega spremljanja potovalnih navad ter načina obračuna povračil stroškov prevoza na delo. Tako bi ugotovili, koliko potniških kilometrov opravijo zaposleni in na kakšen način. Prav tako bi lahko sklepali, kako način povračila potnih stroškov vpliva na okoljske in prostorske kazalce. Uvedba pregleda nad potmi na delo bi pripomogla k optimizaciji prevozov z uporabo JPP ali sopotništvom ali tudi k prezaposelitvam tistih, ki se dnevno vozijo zelo daleč, na bližje delovno mesto. Priložnost za izboljšanje poročanja je v prenosu ločenih podatkovnih baz na državni računalniški oblak, ki je bil ustanovljen ravno za izboljšanje informatike v državni upravi.

2.7 Izbrana priporočila

PRIPOROČILO PROMET 08/2019	
Ob izračunu povračila za prevoz na delo na podlagi oddaljenosti predlagamo uvedbo regresije za daljše prevoze. S tem bi bilo povračilo za daljše poti sorazmerno nižje.	
<u>IZVAJALEC</u>	MJU
<u>UTEMELJITEV</u>	Linearno izračunavanje povračila za vse zaposlene bi namreč v povprečju znižalo povračila za bližje in zvišalo za bolj oddaljene zaposlene. Z uvedbo regresije bi se destimuliralo preseljevanje daleč od delovnega mesta oz. vzpodbudilo uporabo sopotništva ali javnega potniškega prometa. S tem bi se z instrumentom vsaj deloma naslovilo cilje zmanjševanja emisij TGP.
PRIPOROČILO PROMET 09/2019	
Priporočamo povezavo povračil za prevoz na delo z uporabo javnega potniškega prometa.	
<u>IZVAJALEC</u>	MJU
<u>UTEMELJITEV</u>	Pri izračunu povračila na podlagi oddaljenosti od doma, ki ni dejanski, ampak modelni strošek, obstaja tveganje, da bi ta ukrep dodatno destimuliral uporabo JPP. Kljub izhodišču po poenostavitvi izračuna, je smiselno povezati povračila z uporabo JPP. Primera takšne povezave sta delavska vozovnica - nakup celoletne integrirane vozovnice za JPP, ki bi se glasila na nosilca, ali povračilo dejanskih stroškov vozovnice na določeni razdalji, če delavec predloži dokazilo o nakupu.
PRIPOROČILO PROMET 10/2019	
Priporočamo spodbujanje ukrepov parkirne politike pri zaposlovalcih. Priporočamo tudi celovito analizo možnosti za trajnostne izbire transporta v okviru povračil stroškov v zvezi s službenimi potmi.	
<u>IZVAJALEC</u>	MJU, MZI
<u>UTEMELJITEV</u>	Omejevanje parkiranja je eden izmed najbolj učinkovitih ukrepov za manjšo uporabo osebnega avtomobila. Tako bi primerjalno povečali privlačnost hoje, kolesarjenja, sopotništva in uporabe javnega potniškega prometa. Stroške obratovanja parkirišča na delovnem mestu praviloma nosi delodajalec, in sicer tudi za tiste, ki avtomobila ne uporabljajo. Ob tem lahko nastajajo razlike med zaposlenimi, zagotavljanje brezplačnega parkirišča pa je skrita subvencija na trgu odplačnih parkirišč in vzpodbuda avtomobilskemu prometu.

3 Integrirani javni potniški promet

3.1 Strategije, operativni programi in načrti

Javni potniški promet je v državnih strateških dokumentih omenjen v *Resoluciji o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030 (RENPRP30)*, AN URE, OP TGP in *Operativnem programu za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (OP EKP)*.

3.2 Pregled obstoječih instrumentov

Instrumenti, namenjeni spodbujanju javnega potniškega prometa, ki so navedeni v teh dokumentih, so:

- uvedba enotne vozovnice, s podukrepoma uvedbe sistema integrirane vozovnice v RS in ustanovitve upravljavca integriranega javnega potniškega prometa (IJPP) na državni ravni,
- vzpostavitev administrativnih zmogljivosti in usposabljanje, s podukrepom ustanovitve upravljavca IJPP,
- portal IJPP,
- ločitev vrst prometa – dajanje prednosti javnemu prevozu, odprava zastojev,
- povečanje intermodalnosti, s podukrepom intermodalnosti prestopnih točk,
- uvedba sistema javnega prevoza na zahtevo s podukrepoma prevozov na zahtevo in prevoza na zahtevo za gibalno ovirane prebivalce,
- uvedba integriranih taktnih vozni redov,
- ukrepi upravljanja mobilnosti s podukrepi trajnostne parkirne politike v mestih in umirjanja ter omejevanja prometa v mestnih jedrih, izdelave mobilnostnih načrtov institucij in objavo smernic za pripravo mobilnostnih načrtov,
- spodbude za uporabo sodobnih tehnologij za učinkovito upravljanje mobilnosti, podukrep inteligentni prometni sistemi,
- trajnostna mobilnost v okviru prostorskega načrtovanja, s podukrepi integracije ciljev prehoda v nizkoogljico družbo (NOD) na področju prometa v *Strategijo prostorskega razvoja Slovenije*, ustanovitvijo fokusne skupine za prehod v NOD in razširitvijo ukrepov za zmanjšanja potreb po mobilnosti, spodbujanje trajnostne mobilnosti in multimodalnosti v okviru prostorske politike.

3.2.1 Uvedba enotne vozovnice

Zgodovina

Izvajanje projekta *Uvedba integriranega javnega potniškega prometa v Republiki Sloveniji (projekt IJPP)* se je začelo v letu 2007, ko so bila pripravljena izhodišča za projekt in se je začela izdelava strokovnih podlag. Za uvod je bilo med letoma 2007 in 2011 narejeno 17 študij (tarifni del, relacije, coniranje, sistem vozovnic itd.). Zaradi revizije postopka javnega naročanja, se je projekt za tri leta ustavil. V letu 2015 se je zaključilo javno naročilo za ključno fazo, t.j.

izvedbo *projekta IJPP*. Projekt je v sodelovanju z MZL izvajal konzorcij partnerjev Slovenske železnice – Potniški promet, Prometni inštitut Ljubljana, Ljubljanski potniški promet in Marprom ter tehnološkega izvajalca Imovation/Margento. Naročnik je za izvedbo namenil skoraj 4 milijone evrov, 85 % te vrednosti projekta je bilo financiranih iz evropskih sredstev.

Leta 2016 je bil projekt vsebinsko končan, kar pomeni, da je bilo izvedeno vse potrebno za testno uvedbo IJPP. To je bila podlaga za vzpostavitev tehnične infrastrukture za enoten sistem s karticami, validatorji in centralnim upravljavskim informacijsko tehnološkim (IT) centrom, preko katerega vse poteka. Aplikacija, ki je bila narejena leta 2016, združuje vodenje prometnih sistemov, prodaje in izdajanja vozovnic, analitike itd. Aplikacija se še nastavlja, dodani bodo tudi novi moduli. Sistem bo temeljil na *mifare* brezstični kartici in bo tako združljiv z ljubljanskim sistemom Urbane, ki uporablja podoben tehnični sistem, kot ga ima IJPP, in vozovnico (kartico) SŽ.

Slovenske železnice (SŽ), kot nosilni partner izvajalskega konzorcija, so s *projektom IJPP* dosegle odmeven uspeh na mednarodnem tekmovanju *Transport Ticketing Global Awards 2017* v Londonu, saj so v kategoriji za najbolj inovativnega in k uporabnikom usmerjenega ponudnika storitev (Most Innovative Customer Serving Operator) osvojile priznanje in prvo nagrado v kategoriji.

Sedanje stanje in predviden razvoj

V letih 2016 do 2019 je MZL testiral in optimiziral sistem IJPP za dijake in študente, ki predstavljajo 60 % uporabnikov JPP.

Leto 2019 je za celoten javni potniški promet in s tem IJPP izjemno pomembno, saj se bo JPP reorganiziral. Vlada je aprila 2019 sprejela *Uredbo o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, o koncesiji te javne službe in o ureditvi sistema enotne vozovnice*⁸, sprejet bo model upravljanja, koncesije bodo podeljene z javnim razpisom, uvedene bodo nove storitve – hitre linije avtobusov. MZL bo celoten sistem prenovil s poudarkom na uvedbi enotne vozovnice še za ostale uporabnike. Najprej bodo uvedene enotne prenosljive vozovnice (mesečne in letne, sledijo dnevne, tedenske in enkratne), kasneje, do konca leta 2019 pa imenske mesečne in letne vozovnice.

Po letu 2019, ko bodo uvedene navedene velike spremembe, katerih učinek je težko zanesljivo predvideti vnaprej, MZL načrtuje optimizacijo IJPP z novimi storitvami in nadgradnjami.

Ovire za izvajanje

Nepredvideni zapleti pri uvedbi IJPP. Sistem IJPP je bil v obdobju 2016–2019 že preizkušen na ciljni skupini 100.000 uporabnikov (dijaki in študenti), vendar pa vseh zapletov pri polnem zagonu ni mogoče predvideti vnaprej. To je izziv zlasti zato, ker se hkrati oblikujejo tudi koncesijske pogodbe s prevozniki in se vzpostavlja upravljanje JPP.

8 Uradni list RS, št. [29/19](#)

3.2.2 Ustanovitev upravljavca IJPP, vzpostavitev administrativnih zmogljivosti in usposabljanje

Zgodovina

Aktivnosti za vzpostavitev administrativnih zmogljivosti in usposabljanje za IJPP so bile razvite v obdobju 2007–2016, zlasti v okviru projekta IJPP, sistem pa se je do sedaj testiral dobri dve leti.

Sedanje stanje in prihodnji razvoj

Naloge upravljavca JPP za avtobusni promet sedaj opravlja MzI, upravljavca za železniški promet pa SŽ – Infrastruktura⁹. Pomembna naloga v letu 2019 bo usposabljanje kadrov na prodajnih mestih, saj bo sprememba vozovnic prinesla veliko spremembo in veliko novih vprašanj uporabnikov. Pripravljen je bil predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu, s ciljem urediti pravne podlage za ustanovitev upravljavca javnega potniškega prometa. Zakon je bil leta 2018 v javni obravnavi, a ni bil sprejet.

Leta 2019 bo določen tudi upravljavec IJPP¹⁰.

Srednje- in dolgoročno bo glavni izziv povezan z uvedbo in integracijo novih storitev in tehnologij.

Ovire za izvajanje

Težavno sprejemanje upravljalvskega modela. Postavitev sistema JPP na treh ravneh (sistemska, upravljalvska in izvajalska) je strokovno zahtevna naloga, ki potrebuje močno politično podporo. V tujini obstajajo različni modeli upravljanja JPP, ki so se razvili zaradi različnih družbenih okoliščin. Sprejeti odločitev za upravljalvski model v Sloveniji je zato enačba z mnogo neznankami.

Kadrovske omejitve. Sistem JPP je kompleksen izziv, kadri, usposobljeni za IJPP, pa so zelo omejeni. Projekt, ki je zapleten in tvegan, trenutno vodi en zaposlen, ki je tik pred upokojitvijo, MzI pa zanj nima namestnika. Pogodba z DRI, ki naj bi nudil tehnično podporo MzI, je bila prekinjena, zato so pristojni zelo obremenjeni.

Omejena višina subvencij za JPP. Za subvencioniranje JPP so sredstva omejena, njihova višina je letno opredeljena v proračunu in znaša okvirno 80 milijonov evrov za avtobusni in 120 milijonov evrov za železniški promet. Večanje frekvence, optimizacije, spreminjanje linij in uvedbe novih so trenutno omejene z višino teh sredstev.

Pomanjkljiva informacijska podpora. Informacijska podpora JPP je pomanjkljiva, saj iz validacij vozovnic MzI ne dobi števila potnikov, potniški kilometri pa se beležijo zgolj kot ocena, ki jo poda prevoznik. Pobud za spremembe linij JPP se sistematično ne zbira. Ob pomanjkanju preverjenih podatkov zato pobude za spremembe linij ali uvedbo novih sedaj podajajo prevozniki, do sinergij med prevozniki pa ne pride.

⁹ https://www.slo-zeleznice.si/images/infrastruktura/pdf/pogodba_2016-2020.pdf

¹⁰ Vir: MzI

3.2.3 Portal IJPP

Zgodovina

Od leta 2013 naprej je na spletnem naslovu <https://subvencije.ijpp.si/portal/> postavljen portal IJPP. Do leta 2013 je delovalo le posredovanje informacij, od jeseni 2016, ko je zaživel IJPP za dijake in študente, pa sta možna tudi registracija in podaljševanje.

Sedanje stanje in prihodnji razvoj

Leta 2018 na portalu IJPP ni bilo sprememb. Leta 2019 bo sistem nadgrajen za vse uporabnike in za različne vrste vozovnic, kot se bodo uvajale. To pomeni, da bo portal bolj obiskan in z novimi funkcijami tudi uporabnejši za več uporabnikov. Portal bo omogočal tudi nakupe vozovnic. Vozovnice, kupljene na spletu, bodo enotne in bodo torej veljale za katerokoli prevozno sredstvo na določeni relaciji. Vozovnice, kupljene na postaji ali prodajnem mestu, pa bodo veljala samo za prevoznika, pri katerem bodo kupljene.

Trenutno nakup vozovnic na spletu zagotavljajo: SŽ, Ljubljanski potniški promet (LPP), Nomago in Avtobusna postaja Ljubljana.

3.3 Vrednotenje obstoječih instrumentov za uvedbo integriranega javnega potniškega prometa

Vrednotenje obstoječih instrumentov za uvedbo integriranega potniškega prometa je bilo izvedeno na podlagi intervjuja s predstavnikom MzI.

Tabela 2: Vrednotenje instrumenta uvedbe enotne vozovnice

Dimenzija vrednotenja	Uvedba enotne vozovnice
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje spreminjanja potovalnih navad)	VISOKA Uvedba enotne vozovnice je osrednji cilj integriranega javnega potniškega prometa, zato je ta ukrep visoko relevanten.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	SREDNJA Pričakovati je učinek, ki bo močno vplival na spremembe potovalnih navad. Uporaba JPP se bo povečala. Učinek ukrepa ne bo dosežen brez izvajanja komplementarnih ukrepov, ki vodijo v izboljšanje storitev JPP.
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	NIZKA Ukrep je bil načrtovan že leta 2003, pa še ni izpeljan. Izvedba in učinki zelo zaostajajo za načrti ¹¹ .
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	VISOKA Uvedba enotne vozovnice ima dolgoročen učinek, ker vzpostavlja sistem za vsaj desetletje.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	VISOKA Instrument je zaradi možnosti večje informatizacije visoko prilagodljiv, ker omogoča nove storitve, nadgradnje in spremembe.
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	SREDNJA Učinke na ciljno skupino, uporabnike javnega potniškega prometa, je mogoče predvideti. Učinkov na druge deležnike, ostale potnike, prevoznike in upravljavca, pa ni mogoče povsem predvideti, ker se sistem vzpostavlja na novo. Instrument je predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen.

¹¹ [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/aa3872cadf1c8356c1256efb00603606/3587531ad0a757a5c12580800042d397/\\$FILE/t%C4%8D.%201.79.doc](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/aa3872cadf1c8356c1256efb00603606/3587531ad0a757a5c12580800042d397/$FILE/t%C4%8D.%201.79.doc)

Tabela 3: Vrednotenje instrumenta ustanovitve upravljavca IJPP, vzpostavitve administrativnih zmogljivosti in usposabljanja

Dimenzija vrednotenja	Ustanovitev upravljavca IJPP, vzpostavitev administrativnih zmogljivosti in usposabljanje
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje IJPP)	VISOKA Administrativna zmogljivost in usposobljenost kadra za IJPP ter kompetenten upravljavec so izjemno pomembna področja za IJPP, ker zagotavljajo usklajenost kompleksnega sistema.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	SREDNJI Ta instrument je predpogoj za uspešno delovanje sistema in nima neposrednih učinkov na spreminjanje potovalnih navad. Ima pa potencial za spreminjanje potovalnih navad na dolgi rok, če je upravljavec proaktiven in se odziva na spremenljive potovalne navade.
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	NIZKA Načrtovani upravljavec IJPP še ni ustanovljen. Izvedba ukrepa močno zaostaja za načrti. Sprejete niso bile niti pravne podlage za ustanovitev tega organa. Ustanovitev upravljavca in povečanje administrativne zmogljivosti močno ustreza prvotnim ciljem.
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	NIZKA Ukrep še ni izveden. Po izvedbi pa bo imela določitev upravljavca dolgoročni učinek, saj bo skrbel za upravljanje področja, vključno z desetletnimi koncesijskimi pogodbami.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	NIZKA Prilagodljivost tega ukrepa je nizka, ker je vsako spremembo potrebno uskladiti z mnogimi akterji na treh ravneh (sistemski, upravljavski, izvajalski).
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	SREDNJA Predvidljivost je srednje visoka, ker bo upravljavec na novo definiral mnogo področij JPP, kjer do sedaj že dolgo ni bilo sprememb.

Tabela 4: Vrednotenje instrumenta portal IJPP

Dimenzija vrednotenja	Portal IJPP
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje IJPP)	VISOKA Portal IJPP je zelo pomemben člen v prodaji kartice IJPP, podaljševanju njene veljavnosti in administraciji.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	NIZEK Uporabniku prijazen portal IJPP lahko pripomore k izboljšanju potovalnih navad, saj naj bi omogočal informiranje in nakupe storitev mobilnosti. Žal pa samo dobra informiranost in enostavnost nakupa nista dovolj, če je storitev prevoza manj učinkovita, zato je učinek nizek.
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	SREDNJA Portal IJPP ustreza prvotnim ciljem za informiranje in naročanje, vendar te storitve bistveno še ne nadgrajuje, zato je ocenjena učinkovitost srednje visoka.
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	VISOKA Izgradnja informacijskega portala ima dolgoročen učinek, ker medsebojno povezuje akterje.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	VISOKA Portal IJPP je mogoče prilagoditi spremenjenim okoliščinam, zato je visoko prilagodljiv.
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	VISOKA Za ciljne skupine uporabnikov portala IJPP so učinki predvidljivi.

Tabela 5: Povzetek vrednotenja instrumentov

Element vrednotenja	Uvedba enotne vozovnice	Ustanovitev upravljavca IJPP, vzpostavitev administrativnih zmogljivosti in usposabljanje	Portal IJPP
Relevantnost	VISOKA	VISOKA	VISOKA
Učinek	SREDNJI	SREDNJI	NIZEK
Efektivnost	NIZKA	NIZKA	SREDNJA
Dolgoročnost učinka	VISOKA	NIZKA	VISOKA
Prilagodljivost	VISOKA	NIZKA	VISOKA
Predvidljivost	SREDNJA	SREDNJA	VISOKA

3.4 Sklepi in priporočila

3.4.1 Kadrovska okrepitev na področju JPP

Na MzI oz. na bodočem upravljavcu IJPP je potrebno zagotoviti ustrezno število kompetentnih kadrov za vzpostavitev, vzdrževanje in razvoj javnega potniškega prometa.

3.4.2 Določitev upravljavca JPP

Priporočamo ustanovitev upravjalca sistema javnega potniškega prometa, s čimer bo omogočena uveljavitev enotne vozovnice na celotnem področju javnega prometa, vključno z razvojem področja, zlasti na področju usklajevanja in optimiranja voznih redov.

Upravljavcu JPP je potrebno določiti model upravljanja, njegove pristojnosti in delovne naloge, ustrezne kadre ter zanje zagotoviti primerno usposabljanje. Le tako bo upravljavec lahko zastavil razvoj potniškega prometa, med drugimi: podpis koncesijskih pogodb, izvajanje storitev, analize in izboljšanje.

3.4.3 Priporočilo: Strategija razvoja javnega potniškega prometa

Priporočamo pripravo koncepta prihodnjega razvoja javnega potniškega prometa, ki bi zajemal tako železnico, medkrajevne in mestne avtobusne. Vključevati mora konkreten akcijski načrt s pristojnostmi in roki.

3.4.4 Uvedba novih storitev JPP

JPP naj uvede nove storitve oz. naj nadalje povečuje obseg storitev, med drugimi hitre linije avtobusov. Smiselna je nadgradnja sistema IJPP v smeri mobilnosti kot storitve (MaaS).

Smiselno bi bilo omogočiti različne oblike vozovnic, ki bi jih lahko uporabljali s kartico, pametnim telefonom ali natisnane na papir. Na tak način bi uporabnikom ponudili prilagodljive storitve, ki bi bile uporabne v različnih okoliščinah.

3.4.5 izboljšanje informacijske podpore

Podatki o voznih redih in položaju vozil naj bodo v realnem času dosegljivi na internetu. S tem bo storitev za potnike bolj privlačna, upravljavec pa bo lahko bolj učinkovito optimiziral JPP.

Vzpostavi naj se informacijsko podprt sistem zbiranja in analiziranja izvajanja gospodarskih javnih služb GJS-JPP, npr.: število potnikov na linijah, stopnja uporabe JPP, zasedenost avtobusov, cenovna dostopnost, časi potovanja ipd.

3.5 Izbrana priporočila

PRIPOROČILO PROMET 11/2019	
Zagotoviti je potrebno zadostno število kompetentnih kadrov za vzpostavitev, vodenje, vzdrževanje in razvoj integriranega javnega potniškega prometa.	
<u>IZVAJALEC</u>	Mzl
<u>UTEMELJITEV</u>	Kadri za IJPP so zelo omejeni. Projekt, ki je zapleten in tvegan, trenutno vodi en zaposlen, ki je tik pred upokojitvijo, Mzl pa zanj nima namestnika. Pogodba z DRI, ki naj bi nudil tehnično podporo Mzl, je bila prekinjena, zato so pristojni zelo obremenjeni.
PRIPOROČILO PROMET 12/2019	
IJPP naj se uvede za vse uporabnike, ne samo za dijake in študente. Razviti je treba storitve, prilagojene različnim uporabnikom, ki bodo uporabne v različnih okoliščinah.	
<u>IZVAJALEC</u>	Mzl
<u>UTEMELJITEV</u>	IJPP za dijake in študente deluje dobro, zato se uporablja v čedalje večjem obsegu. Ostali uporabniki pa tudi zaradi slabših storitev javni potniški promet uporabljajo čedalje manj.
PRIPOROČILO PROMET 13/2019	
Potrebno je vzpostaviti organizacijsko obliko in izbrati upravljavca JPP. Določiti je treba njegove pristojnosti in delovne naloge, izbrati model upravljanja in ustrezne kadre in zagotoviti primerno usposabljanje.	
<u>IZVAJALEC</u>	Mzl

UTEMELJITEV Javni potniški promet je zasnovan na treh ravneh. Sistemska raven so zakoni in predpisi, ki jih pripravljajo na MzI, upravljavska raven določa linije in njihovo optimizacijo, usklajuje vozne rede itd., izvajalska raven pa izvaja prevoze. Upravljalavec v Sloveniji še ni vzpostavljen, zato njegove naloge izvaja MzI, ki pa ima v ta namen zelo omejene kadrovske kapacitete.

4 Izboljšanje železniške infrastrukture za potniški prevoz

4.1 Strategije, operativni programi in načrti

Razvoj železniškega prometa je v državnih strateških dokumentih omenjen v OP TGP, OP EKP, RENPRP30 in AN URE 2020.

4.2 Pregled obstoječih instrumentov

Instrumenti, namenjeni razvoju državnega železniškega omrežja, ki so navedeni v teh dokumentih, so:

- zagotovitev finančnih sredstev za razvoj železniškega prometa za obdobje 2014–2020;
- elementi železniškega omrežja
 - Koper-Ljubljana
 - Ljubljana-Jesenice
 - Ljubljansko železniško vozlišče (LŽV)
 - Maribor-Šentilj
 - Zidani Most-Pragersko
- Železniško omrežje
 - Evropski sistem vodenja vlakov (ETCS)
 - Obnova, nadgradnja ali novogradnja prog
 - Varnost
- Delovanje/organizacija železnice
 - Reorganizacija uporabnin za uporabo prog
 - Večletna pogodba o izvajanju javne službe
 - Povečanje finančne vzdržnosti
 - Izboljšanje železniškega potniškega voznega parka,
 - Posodobitev zakonodaje in smernic za načrtovanje
 - Razvoj koncepta za vzdrževanje železniškega omrežja
 - Reorganizacija delovanj/voznih redov

4.2.1 Finančni viri za izboljšanje železniške infrastrukture

Zgodovina

V evropski finančni perspektivi 2007–2013 so obstajali trije evropski viri financiranja: Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (OP ROPI), TEN-T 2007–2013 in Evropsko teritorialno sodelovanje – Cilj 3.

Aktualno stanje in prihodnji razvoj

Vzdrževanje železniške infrastrukture se financira iz proračuna RS, investicije pa se financirajo iz naslednjih virov:

- integralna sredstva (proračun),
- namenska sredstva, ki se pobirajo kot cestnina pri registraciji vozil, od katerih se polovica nameni za ceste (75 milijonov evrov letno), polovica pa za železnice (75 milijonov evrov letno),
- Sklad za podnebne spremembe, s katerim upravlja Ministrstvo za okolje in prostor (MOP),
- lastna udeležba k sredstvom EU skladov (proračunska sredstva),
- evropska sredstva, ki prihajajo iz:
 - *Instrumenta za povezovanje Evrope (IPE) oz. Connecting Europe Facility (CEF)*. V obdobju 2014–2020 predstavlja IPE ključni evropski finančni instrument za spodbujanje rasti, zaposlitev in konkurenčnosti s ciljno usmerjenimi naložbami v prometno, energetsko in telekomunikacijsko infrastrukturo. Evropska sredstva finančnega instrumenta so namenjena podpiranju razvoja visoko zmogljivostnega, trajnostnega in učinkovitega medsebojno povezanega vseevropskega omrežja na področju prometa, energije in digitalnih omrežij ter zapolnjevanju manjkajočih povezav med navedenimi področji. Vstopna točka do financiranja v okviru IPE je **Izvajalska agencija za inovacije in omrežja – INEA**, MZI pa je nacionalni koordinator za področji prometa in energije; Infrastrukturni projekti v okviru **Instrumenta za povezovanje Evrope**. Instrument se deloma financira iz Kohezijske sklada EU.
 - *Kohezijskega sklada (KS)*, dodeljenega državam članicam EU z bruto nacionalnim dohodkom, manjšim od 90 % povprečja EU. Njegov cilj je zmanjševanje ekonomskih in socialnih razlik ter spodbujanje trajnostnega razvoja.
 - *Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR)*, katerega cilj je krepitev gospodarske in socialne kohezije v Evropski uniji z odpravljanjem neravnovesij med regijami.

Slovenija v obdobju 2014–2020 razpolaga z okvirno 3,067¹² milijarde evrov sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov in sicer iz Kohezijskega sklada, od česar je 198 mio EUR namenjenih razvoju železniške infrastrukture. V Operativnem programu za izvajanje evropske Kohezijske politike v obdobju 2014–2020 so vključeni trije projekti sicer: Nadgradnja vozlišča Pragersko, Nadgradnja železniške proge Maribor–Šentilj–državna meja z novimi objekti na odseku Maribor–Pesnica in Gradnja sklopa celovitega projekta 2. tira železniške proge Divača–Koper.

V okviru *Instrumenta za povezovanje Evrope* je bilo v obdobju 2014–2018 dodeljenih za 35 projektov dodeljenih 331,8 milijonov evrov sofinanciranja iz evropskih sredstev, od tega največ, 277,9 milijonov evrov sredstev, namenjenih 7 projektom razvoja železnic. Največ, 175,4 milijonov evrov sredstev je iz sredstev Kohezijskega sklada EU¹³.

Projekti razvoja prometne infrastrukture se financirajo tudi v programi Evropskega teritorialnega sodelovanja, področju prometa so namenjena sredstva v višini 64 milijonov evrov¹⁴.

12 Operativni program za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020, 3. sprememba, 4.1 (zadnja uradna verzija - word), potrjena s strani Evropske komisije 11. 12. 2018

13 CEF Transport projects by country https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/eu_investment_in_transport_in_slovenia.pdf

14 Programi evropskega teritorialnega sodelovanja so: http://www.svrk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropsko_teritorialno_sodelovanje/ets_2014_2020/

Ovire za izvajanje

Neskladje med trajanjem projektov in proračunskim načrtovanjem. Razvoj velikih projektov na področju železniške infrastrukture, ki so podprti z evropskimi sredstvi, traja več let. Načrtovana dinamika realizacij je pogosto vprašljiva zaradi zamikov pri razpisih in velikega števila revizij. Za Direkcijo RS za infrastrukturo (DRSI) kot proračunskega uporabnika je načrtovanje sredstev zelo zahtevno, saj morajo sredstva porabiti v proračunskih obdobjih. V primeru, da se zaradi zamikov pri razpisih ne porabijo, zapadejo in se ne prenesejo v naslednja leta.

4.2.2 Izvedba nadgradnje železniškega omrežja

Proga Maribor – Šentilj

Železniška proga Maribor–Šentilj, ki je bila zgrajena leta 1846 v okviru gradnje Južne železnice Dunaj – Trst in je dolga skoraj 16 km, je tudi del Baltsko-jadranskega koridorja, ki poteka na relaciji Gradec – Šentilj – Maribor – Ljubljana – Koper/Trst.

Operativna izvedba del je predvidena v dveh fazah. Prva faza (2018–2022) je nadgradnja obstoječe enotirne proge, druga faza pa je gradnja drugega tira v skladu z dogovorom z Republiko Avstrijo.

Vozlišče Pragersko

Postaja Pragersko je sestavni del jedrnega TEN-T omrežja, saj leži na stičišču Baltsko-jadranskega koridorja, ki poteka v smeri Gradec – Koper/Trst, in Sredozemskega koridorja, ki poteka v smeri Benetke – Budimpešta. Železniška postaja Pragersko tako pomeni železniško vozlišče Baltsko-jadranskega in Sredozemskega koridorja. Izdelani sta projektna in investicijska dokumentacija, izvedba del je predvidena v letih 2019 in 2020.

Proga Zidani most – Celje

Železniški progovni odsek Zidani Most – Celje je sestavni del glavne železniške proge št. 30 Zidani Most – Šentilj – državna meja. Proga na odseku Zidani Most – Celje je problematična predvsem z vidika osne obremenitve, slabega stanja zgornjega in spodnjega ustroja ter počasnih voženj, ki so posledica stanja proge in nezavarovanih nivojskih prehodov. Na progi so tudi postaje, ki ne omogočajo sprejema vlakov dolžine 740 m¹⁵, poleg tega imajo nekatere postaje nivojske dostope na perone, kar dodatno otežuje odvijanje prometa.

Nadgradnja železniške proge poteka v treh fazah. Nadgradnja postaj Celje in Laško je že zaključena, dela na odseku Rimske Toplice – Celje potekajo v obdobju 2017–2019, na odseku Zidani Most – Rimske Toplice in na postaji Rimske Toplice pa v obdobju 2018–2020. Zaključek projekta je načrtovan konec leta 2020.

Sistem ETCS (Dobova – Zidani Most in Pragersko – MB – Šentilj)

Evropski sistem za nadzor vlakov (European Train Control System – ETCS) je eden od ukrepov za vzpostavitev notranjega trga Evropske unije za zagotavljanje interoperabilnosti evropskega železniškega omrežja. To pomeni zagotavljanje enakih prevoznih standardov kot so osna

15 Eden od pogojev na TEN-T jedrnem omrežju železniških koridorjev.

obremenitev, prosti profil, vozna mreža, operativno vodenje železniškega prometa in poenotenje tehničnih sredstev za nadzor in vodenje vlakov.

Z uvedbo sistema ETCS bo omogočen čezmejni železniški promet brez ustavljanja vlakov na meji, kar bo pomenilo dodatno konkurenčno sposobnost tako v tovornem kot tudi potniškem prometu, saj se bo zaradi neprekinjenega čezmejnega prometnega toka skrajšal potovalni čas, zmanjšali pa se bodo tudi stroški železniškega prometa.

V finančni perspektivi 2014–2020 bo sistem ETCS nivoja 1, Baseline 3, vzpostavljen na železniških progah Pragersko – Šentilj – državna meja in Zidani Most – Dobova – državna meja v skupni dolžini 90 km.

Proga Poljčane – Slovenska Bistrica

Za projekt nadgradnje odseka železniške proge Poljčane – Slovenska Bistrica je bila leta 2015 izdelana celotna investicijska dokumentacija, na podlagi katere je Evropska komisija za izvedbo odobrila nepovratna sredstva v okviru IPE. Zaključek izvedbe projekta je predviden v sredini leta 2019.

Kočevska proga

Železniška proga Grosuplje – Kočevje, t.i. kočevska proga, dolžine 49 km, je bila predana v uporabo leta 1893. Postaje so opremljene z mehanskimi signalno-varnostnimi napravami in signali, na progi je bilo 81 nivojskih prehodov ceste preko železniške proge, pred modernizacijo pa je bila proga deklarirana za 16 tonsko osno obremenitev in največjo dovoljeno hitrost vlakov od 20 do 50 km/h. Potniški promet na tej progi je bil ukinjen leta 1970.

Nadgradnja železniške proge Grosuplje – Kočevje je razdeljena v 3 faze. Prva in druga faza sta že izvedeni. Slednja je aprila 2019 omogočila odprtje tovarne proge med Grosupljim in Kočevjem. Po zaključku tretje faze v letu 2020 bo ponovno omogočen tudi potniški promet.

Ovire za izvajanje

Ustrezni kadri za železniško infrastrukturo. Železniški sektor se sooča s kadrovskim primanjkljajem na sistemski (Mzl) in operativni ravni (DRSI). Sistem zaposlovanja v javnem sektorju je tog in številni strokovnjaki se raje odločajo za delo v zasebnem sektorju ali na drugih področjih dela, saj tam najdejo boljše pogoje dela. V preteklosti se je v železniško infrastrukturo vlagalo manj, zato se je število kadrov na državni ravni manjšalo, s tem pa se je izgubljalo tudi specifično znanje. V državni upravi je zaznati nesorazmernost pri obveznostih: izjemno maloštevilni kader upravlja visoke investicije. Železniška regulacija je zahtevna, ker mora biti skladna z evropsko in notranjo zakonodajo. Kaže se tudi, da lahko tog sistem nagrajevanja v javnem sektorju slabo vpliva na motivacijo zaposlenih.

4.2.3 Nova potniška sredstva

Slovenske železnice so s podjetjem Stadler leta 2018 podpisale pogodbo za nakup 26 vlakov, leta 2019 so naročilo podvojile na 52, tako da skupna vrednost naročenih vlakov znaša 320 milijonov evrov brez DDV. Nove potniške garniture tipov FLIRT in KISS bodo pri nas začele

voziti predvidoma leta 2020, postopoma pa bodo dobavljene do konca leta 2021. Naročilo SŽ obsega 20 enonadstropnih večsistemskih, 20 dvonadstropnih enosistemskih, 10 dizelskih in 2 potniški vlakovne kompozicije¹⁶.

S sklepom Vlade Republike Slovenije so bila v letu 2017 dodeljena sredstva Sklada za podnebne spremembe Slovenskim železnicam v višini 4 mio EUR za prenovo voznega parka, kar bo realizirano predvidoma v letu 2019.

16 Slovenske železnice podpisale pogodbo za nakup 26 novih vlakov. Slovenske železnice. 18. 04. 2018 (<https://www.slo-zeleznice.si/sl/novice/potniski-promet-novice/slovenske-zeleznice-podpisale-pogodbo-za-nakup-26-novih-vlakov>) in Slovenske železnice s podjetjem Stadler podpisale pogodbo za dodatnih 26 vlakov. Slovenske železnice. 18. 04. 2018 (<https://www.slo-zeleznice.si/sl/novice/potniski-promet-novice/slovenske-zeleznice-so-danes-s-podjetjem-stadler-podpisale-pogodbo-za-dodatnih-26-vlakov>)

4.3 Vrednotenje obstoječih instrumentov za izboljšanje železniške infrastrukture

Tabela 6: Vrednotenje izvedbe nadgradnje železniškega omrežja

Dimenzija vrednotenja	Izvedba nadgradnje železniškega omrežja
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje izboljšanje železniške infrastrukture)	VISOKA Izvedba nadgradnje železniške infrastrukture je visoko relevanten ukrep, saj izboljšuje možnosti za razvoj kakovostnih potniških storitev.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	SREDNJI Neposredni učinek v smislu izboljšanje potovalnih navad je srednje visok, saj so se mobilnostne navade tako prilagodile avtomobilskemu prevozu, da tudi izboljšanje železniške infrastrukture nanje še ne bo bistveno vplivalo.
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	NIZKA Efektivnost je nizka, ker doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem, t.j. izboljšanju železniške infrastrukture, vendar pa so usmerjeni bolj v odpravljanje slabega stanja infrastrukture kot v spremembe potovalnih navad. Dinamika izvajanja projektov zaostaja za načrti. Učinki so odvisni tudi od izvajanja komplementarnih ukrepov za spodbujanje uporabe javnega potniškega prometa.
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	VISOKA Ukrep nadgradnje železniškega omrežja je izrazito dolgoročen instrument, saj se dela izvajajo po standardih, ki zagotavljajo povezanost z evropskim omrežjem tudi v prihodnje.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	NIZKA Instrument je nizko prilagodljiv, ker se nanaša na fizične spremembe, ki se gradijo za dolgoročne učinke. Zaradi dolgoročnosti in neprilagodljivosti sta priprava in izvedba zahtevni.
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	SREDNJA Učinke instrumenta je možno deloma predvideti, ker se ukrepi izvajajo z namenim izboljšanja potniškega in tovornega železniškega prometa. Vseeno pa učinke ni možno povsem poznati, saj ni mogoče povsem točno določiti, koliko bodo izboljšave koristile potniškemu prometu. Instrument ni predvidljiv, saj obstajajo velika odstopanja pri realizaciji načrtov.

4.4 Sklepi in priporočila

4.4.1 Izboljšano proračunsko načrtovanje

Sedanji način razpolaganja s proračunskimi sredstvi ni najboljši za razvoj tirnega potniškega prometa. Projektni cikel za pripravo projektov namreč traja več let, morebitne pritožbe ali drugi zastoji pa zamaknejo izvedbo. Drugačno proračunsko načrtovanje, ki bi bilo skladno s projektnimi časovnicami, bi pripomoglo k večjemu učinku. Prehod iz enoletnega na dvo- ali večletne proračune bi že bila izboljšava. Še boljša rešitev bi bil namenski proračun za projekte, ki so potrjeni v Državnem zboru (DZ), saj bi bila finančna sredstva tako zagotovljena v celotnem trajanju projekta.

4.4.2 Kadrovska okrepitev na železniškem področju

Kader v pristojnih institucijah na sistemski (MzI) in operativni ravni (DRSI), na železniškem področju je potrebno okrepiti, saj je sedaj izrazito preobremenjen. Z več zaposlenimi bi lažje načrtovali, usklajevali in vodili zahtevne projekte, kar bi pripomoglo k izboljšanju prevoznih storitev in spremembi potovalnih navad. Po presoji MzI je način organizacije DRSI s stališča proračunskega načrtovanja ugoden, saj je najem zunanjih izvajalcev praviloma dražji in z manj nadzora nad porabo sredstev.

4.4.3 Povečati ambicioznost na področju železniškega prometa

Potrebno je povečati ambicije na področju razvoja javnega potniškega železniškega prometa. Strategija razvoja prometa v RS do leta 2030 navaja, da bo železnica hrbtenica javnemu potniškemu prometu, avtobusi in druga prometna sredstva (sistem P+R, kolesa...) pa jo napajajo in dopolnjujejo. V zadnjih letih je opazen napredek, še vedno je zaostanek za cestno infrastrukturo izdaten.

4.4.4 Strategija razvoja javnega potniškega prometa

Potrebno je pripraviti strateški dokument za razvoj javnega potniškega prometa, ki bi zajemal železnico, medkrajevne in mestne avtobusne prevoze ter navezavo na sorodna področja trajnostne mobilnosti, kot to infrastruktura za pešce in kolesarje, parkirišča P+R, sopotništvo in podobno. Potrebno je zagotoviti tudi usklajevanje pri upravljanju JPP (Glej ukrep Ustanovitev upravljavca IJPP v poglavju 3.2.2).

Za delovanje JPP se vsakoletno namenja veliko sredstev, zato je smiselno pregledati stanje, opredeliti prioritete in prerazporediti sredstva, saj bo le tako lahko infrastruktura nudila pogoje za razvoj kakovostnih storitev. Takšno strategijo bi lahko pripravil bodoči upravljavec JPP.

4.5 Izbrana priporočila

PRIPOROČILO PROMET 14/2019	
Financiranje Direkciji RS za infrastrukturo je potrebno urediti tako, da bo omogočalo učinkovitejše izvajanje večletnih projektov.	
<u>IZVAJALEC</u>	DRSI
<u>UTEMELJITEV</u>	Direkcija RS za infrastrukturo je proračunski uporabnik, ki mora vsakoletna sredstva porabiti do konca leta. Če jih ne, se sredstva ne prenesejo v naslednja leta. To je pri postopkih javnega naročanja zelo nepraktično, saj so pri velikih naročilih pogoste pritožbe, revizije itd., kar onemogoča točno načrtovanje porabe sredstev. V primeru, da v nekem letu izvedba projektov teče gladko, pa lahko realizacije potekajo hitreje in zmanjka denarja.
PRIPOROČILO PROMET 15/2019	
Priporočamo večjo ambicioznost pri železniškem prometu.	
<u>IZVAJALEC</u>	MzI / DRSI
<u>UTEMELJITEV</u>	Strategija razvoja prometa v RS do leta 2030 navaja, da bo železnica hrbtenica javnemu potniškemu prometu, avtobusi in druga prometna sredstva (sistem P+R, kolesa...) pa jo napajajo in dopolnjujejo. V zadnjih letih je opazen napredek, še vedno je zaostanek za cestno infrastrukturo izdaten.
PRIPOROČILO PROMET 16/2019	
Pripraviti je potrebno strategijo razvoja javnega potniškega prometa	
<u>IZVAJALEC</u>	MzI
<u>UTEMELJITEV</u>	<p>Strateški dokument JPP bi moral obsegati železnico kot hrbtenico JPP, medkrajevne in mestne avtobusne prevoze ter navezavo na sorodna področja trajnostne mobilnosti, kot to infrastruktura za pešce in kolesarje, parkirišča P+R, sopotništvo idr.</p> <p>Za delovanje JPP se vsakoletno namenja veliko sredstev, zato je smiselno pregledati stanje, opredeliti prioritete, jasno opredeliti cilje in ustrezno razporediti sredstva, saj bo le tako lahko infrastruktura nudila pogoje za razvoj kakovostnih storitev. Takšno strategijo bi lahko pripravil bodoči upravljavec JPP.</p>

5 Izgradnja kolesarske infrastrukture

5.1 Strategije, operativni programi in načrti

Izgradnja kolesarske infrastrukture je v državnih strateških dokumentih omenjena v treh dokumentih, in sicer v OP TGP, v RENPRP30 in AN URE.

5.2 Pregled obstoječih instrumentov

Ukrepi za državno kolesarsko omrežje, ki so navedeni v teh dokumentih in v nadaljevanju tudi podrobneje predstavljene, so:

- nepovratne finančne spodbude za občine za ureditev kolesarske infrastrukture,
- priprava smernic za izgradnjo kolesarske infrastrukture,
- priprava in izvajanje projekta vzpostavitve državnega kolesarskega omrežja/vzpostavitev državnega kolesarskega omrežja: dnevne migracije in daljinske povezave,
- spodbujanje večje rabe kolesarjenja v povezavi z javnim potniškim prometom (JPP),
- priprava strateškega načrta za razvoj kolesarjenja,
- kategorizacija kolesarskega omrežja,
- vzpostavitev enotne platforme na državni ravni za ureditev, signalizacijo in kategorizacijo državnih kolesarskih povezav in spremljajoče opreme.

5.2.1 Nepovratne finančne spodbude za ureditev kolesarske infrastrukture

Zgodovina

Občine pogosto razvijajo svoje kolesarske povezave, z namenom izboljšanja mobilnosti znotraj občine ali med občinami. Pred letom 2017 ni MZI razpisal nikakršnih sredstev za njihovo izgradnjo, zato so morale občine sredstva v ta namen zagotoviti same.

Aktualno stanje in predviden razvoj

V obdobju 2017–2019 je bilo za izboljšanje kolesarske infrastrukture objavljenih več razpisov in pozivov, ki so jih pripravili MZI, MOP in Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT). Kolesarska infrastruktura se pri tem financira iz štirih virov: *Kohezijskega sklada (KS)*, *Celostnih teritorialnih naložb (CTN)*, *Dogovora za razvoj regij (DRR)* in *Sklada za podnebne spremembe*.

V okviru *Operativnega programa za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020 (OP EKP)*, kjer so na voljo sredstva za izboljšanje kolesarske infrastrukture iz KS, CTN in DRR, sta bila kot kazalnika rezultatov na področju potniškega prometa predvidena *delež potniških kilometrov v železniškem prevozu od kopenskega prevoza* in *delež potniških kilometrov v avtobusnem prevozu od kopenskega prevoza*, ki sta bila leta 2018 nadomeščena s kazalnikom *delež potovanj, opravljenih z nemotoriziranimi prometnimi načini in javnim potniškim prometom*. S tem je poudarjen pomen hoje in kolesarjenja, ki sta bila prej iz kazalnikov povsem izpuščena. Načrtovano je, da se bo delež teh potovanj v obdobju 2016–2023 povečal z 19,8 na 21,5 %.

Finančni viri

Kohezijski sklad. Za sredstva Kohezijskega sklada je MzI objavil javni razpis za sofinanciranje ukrepov trajnostne mobilnosti (JR UTM). V treh rokih je bilo na voljo 20 milijonov evrov sredstev za 7 različnih ukrepov (gradnja in/ali rekonstrukcija pločnikov in ostalih peš povezav, vzpostavitev prehodov za pešce in rekonstrukcija križišč, vzpostavitev skupnega prometnega prostora, gradnja in/ali rekonstrukcija kolesarskih povezav, postavitve parkirišč za kolesa, sistem izposoje javnih koles; gradnja in/ali rekonstrukcija postajališč JPP). Do sedaj so upravičencem dodelili 19,2 milijonov evrov sredstev. Prijavile so se lahko občine, pri čemer je imela vsaka občina kvoto sredstev, ki je temeljila na številu prebivalcev v mestnem naselju po metodologiji SURS. Mestne občine so lahko preko mehanizma CTN kandidirale še za dodatna sredstva v skupni višini 10 milijonov evrov.

Celostne teritorialne naložbe (CTN). Finančni mehanizem CTN je na voljo samo za mestne občine, izhaja pa iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR). Iz skupnega proračuna 26 milijonov evrov (sestavljene iz 80% ESRR in 20% integralnega proračuna) so doslej v več javnih povabilih dodelili 14,45 milijona evrov, namenjenih sofinanciranju projektov gradnje kolesarskih povezav, preostanek pa bo razdeljen na dodatnem povabilu. Projekti, financirani v okviru CTN, praviloma vključujejo več različnih ukrepov: kolesarske površine, pločnike, javno razsvetljavo itd., zato je določitev zneska spodbud, namenjenih samo naložbam v kolesarske površine, zelo težka in je narejena ocena.

Dogovor za razvoj regij (DRR). DRR je finančni mehanizem, ki je delno financiran v okviru OP EKP. Vodi ga MGRT, MzI pa je posredniški organ, ki zagotavlja vire za gradnjo regionalnih kolesarskih povezav za namen dnevne mobilnosti v okviru PN 4.4. Na razpolago je 28 milijonov evrov, ki jih zagotavljata ESRR (80 %) in država iz integralnega proračuna (20 %). Soglasje je bilo dano za 62 predlogov projektov kolesarskih povezav, v skupni vrednosti sofinanciranja 110 milijonov evrov, kar pomeni, da se bodo sredstva črpala tudi iz dodatnih pravic porabe (t.i. overcommitment).

V okviru DRR je bilo gradnji regionalnih kolesarskih povezav v prvotni splošni delitvi sredstev sprva namenjeno 23 milijonov evrov EU sredstev in 5 milijonov evrov sredstev iz proračuna RS, ter dodatno še približno 100 milijonov evrov dodatnih pravic porabe. To predstavlja izjemno priložnost za izvedbo 1.000 km regionalnih kolesarskih povezav, od katerih bo vsaj tretjina ločenih povezav, ki bodo zgrajene varno in po najboljših standardih. V prejšnji finančni perspektivi je DRSI izpeljala projekte za 45 km ločenih daljinskih kolesarskih povezav, zato je 1.000 km novih kolesarskih povezav na območju slovenskih regij visoko zastavljen cilj, a kljub temu dosegljiv. Ključni datum, do katerega morajo biti projekti v okviru podpisanih DRR pripravljeni, je 30. 9. 2020. Takrat mora biti s strani vlagateljev pripravljena popolna vloga za neposredno potrditev operacije, da se lahko projekti potrdijo in sredstva črpajo še v tej finančni perspektivi.

Ovire za izvajanje

Kratki roki za porabo sredstev. Postopki za izvedbo vseh potrebnih nalog za izgradnjo kakovostnih kolesarskih povezav od izhodišč do ciljev so dolgotrajni. Odkupi zemljišč, načrtovanje, umeščanje v prostor, javne razgrnitve, recenzije itd. zahtevajo svoj čas priprave, ki

ga ni mogoče prehitovati. V OP EKP ni veliko manevrskega prostora za podaljšanje roka izvedbe. Sedanja finančna perspektiva se izteče v letu N+3, kar pomeni, da morajo biti vsi stroški poravnani najkasneje do 2023. Za naslednjo perspektivo pa je projekte nemogoče dokončno načrtovati, dokler nov operativni program ni potrjen.

Majhno število primernih projektov in omejeni viri. Občinskih projektov, ki bi bili vnaprej pripravljeni na EU financiranje in skladni z razpisnimi zahtevami MzI, je razmeroma malo. To gre pripisati dejstvu, da je za popolno vlogo potrebno pripraviti podrobno dokumentacijo, skoraj na izvedbeni ravni, ki zahteva predhodno zagotovitev pravice za gradnjo na vseh zemljiščih in načrtovanje kolesarske infrastrukture skladno z novimi smernicami. Po drugi strani pa so tudi finančni viri za financiranje kolesarske infrastrukture za določene manjše občine skromni, saj so v okviru javnih razpisov določena maksimalna razpoložljiva sredstva za posamezne občine.

Napake pri izvedbi. Pravilna izvedba projektov kolesarske infrastrukture je pogosto velik izziv. Tako projektanti kot izvajalci so vajeni zastarelih in neustreznih tehničnih rešitev, ki izhajajo iz pomanjkljivega poznavanja kolesarstva in avtomobilom prilagojenega načrtovanja. Na MzI so sicer pripravili izobraževanje za projektante ter izdali *Pravilnik o kolesarskih površinah* in *Smernice za umeščanje kolesarske infrastrukture v urbana območja*, zato je napredek v zadnjih letih opazen, kljub vsemu pa so določene izvedbe kolesarskih povezav pogosto manj ustrezne, kot bi lahko bile.

5.2.2 Priprava smernic za izgradnjo kolesarske infrastrukture

Zgodovina

Leta 2000 je bila pripravljena publikacija *Navodila za projektiranje kolesarskih površin*, ki je nastala v sodelovanju takratnega Ministrstva za promet in zveze, Direkcije RS za ceste in Prometno tehničnega inštituta Gradbene fakultete v Ljubljani. Navodila niso bila obvezna, pomenila pa so korak k standardizaciji kolesarskih površin.

Leta 2012 je Direkcija RS za ceste izdala novelirana *Navodila za projektiranje kolesarskih površin*. Navodila, tako kot izvirna iz leta 2000, niso obvezna, pomenijo pa nov korak k strokovni obravnavi kolesarskih povezav.

Sedanje stanje in prihodnji razvoj

Leta 2017 so na MzI sprejeli *Smernice za umeščanje kolesarske infrastrukture v urbana območja*. Namen smernic je lokalnim skupnostim podati priporočila za umeščanje in projektiranje kolesarske infrastrukture v urbanih naseljih. V dokumentu so poleg splošnih priporočil predstavljeni primeri dobrih in slabih rešitev. Smernice podajajo osnovo za razumevanje tega, kako narediti uporabniku prijazno infrastrukturo in kaj lahko po drugi strani uporabnika celo odvrača od rabe kolesa.

Leta 2018 je bil sprejet *Pravilnik o kolesarskih površinah*¹⁷, ki je zakonska obveza. Določa tehnične zahteve, ki se nanašajo na izbiro vrste, geometrijske elemente ter druge ureditve

17 Uradni list RS, št. [36/18](#)

kolesarskih površin in se morajo upoštevati pri projektiranju, gradnji in vzdrževanju kolesarskih površin.

Ovire za izvajanje

Povezanost kolesarske infrastrukture z gospodarsko javno infrastrukturo (GJI) v naseljih in lastniška neurejenost. V naseljih je izgradnja kolesarske infrastrukture vedno povezana z izgradnjo druge infrastrukture, zato nove kolesarske povezave običajno pridejo na vrsto šele takrat, ko je potrebno prenoviti druge inštalacijske vode, to pa slabo vpliva na povezanost in skladen razvoj teh povezav.

Lastništvo zemljišč v javni rabi v naseljih je pogosto neurejeno: zemljišča, kjer že desetletja potekajo ceste, so pogosto v zasebni lasti. Ceste se prenavljajo, ne da bi se vprašali, po čigavi zemlji potekajo. Pri tem občine in DRSI izkoriščajo možnost v *Gradbenem zakonu (GZ)*¹⁸, ki omogoča vzdrževanje v javno korist tudi na tuji parceli. To pomeni, da se v praksi ceste vzdržujejo, prenavljajo in širijo tudi tam, kjer lastništvo zemljišča ni urejeno. Težave se pojavijo pri sofinanciranju z evropskimi sredstvi, ki jih ni dovoljeno vlagati v zasebno last; potrebna je javna lastnina ali služnost. Omenjeni problem neurejenega lastništva je izrazit ravno pri izgradnji kolesarskih povezav, podprtih z evropskimi sredstvi, saj morajo biti vsa zemljišča odkupljena že pred investicijo. Občine tega problema ne rešujejo, ker je to zamudno in drago, poleg tega pa tudi »nevidno«.

5.2.3 Kategorizacija kolesarskega omrežja

Zgodovina

Leta 1995 je MOP v dolgoročnem in srednjeročnem družbenem planu Republike Slovenije predstavil zasnovo kolesarskega omrežja in kolesarsko omrežje. To je bil prvi prostorski dokument, ki je opredelil državno kolesarsko omrežje v Sloveniji.

V letu 2009 je takratna Direkcija RS za ceste predstavila publikacijo *Kolesarski projekti, ki jih financira Evropska unija*. V publikaciji je bila predstavljena predlagana kategorizacija odsekov državnih kolesarskih povezav, kot je bila že zajeta v *Odloku o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin srednjeročnega in dolgoročnega plana Republike Slovenije*¹⁹.

Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) in MGRT sta naročila izdelavo *Ciljnega raziskovalnega programa*. V programskem težišču 7 – *Spodbujanje povečanja konkurenčnosti slovenskega turizma* so izbrali program *Izdelava modela povezanosti celotne Slovenije s kolesarskimi potmi*. Zaključno poročilo je izšlo oktobra 2017, v njem pa so avtorji predstavili *Predlog modela celovitega državnega kolesarskega omrežja Slovenije*, ki je postal osnova za kasnejši *Pravilnik o kolesarskih povezavah*²⁰.

18 Uradni list RS, št. 61/17 in 72/17 – popr.

19 Uradni list RS, št. 72/95

20 Uradni list RS, št. 29/18

Aktualno stanje in prihodnji razvoj

Leta 2018 je bil sprejet *Pravilnik o kolesarskih povezavah*. Pravilnik določa merila za razvrstitev kolesarskih povezav, pravila za njihovo označitev in evidentiranje ter pogoje za vzpostavitev, vzdrževanje in potek kolesarskih povezav.

Ovire za izvajanje

Določanje prioritet in umeščanje tras. Pred sprejemom *Pravilnika o kolesarskih povezavah* ni bilo jasno, kaj bi želeli s kolesarskimi povezavami povezovati in kje naj potekajo. Ker prioritete niso bile določene, se je kolesarske povezave gradilo razpršeno in samo tam, kjer so hkrati prenavljali tudi cesto. Odkar pa je omrežje državnih kolesarskih povezav določeno, se podoben izziv, kje umestiti traso, pojavlja na nižji ravni.

5.2.4 Priprava in izvajanje projekta vzpostavitve državnega kolesarskega omrežja/Vzpostavitev državnega kolesarskega omrežja: dnevne migracije in daljinske povezave

Zgodovina

S financiranjem izgradnje kolesarske infrastrukture na državni ravni se je začelo v programskem obdobju 2007–2013. Finančni viri so bili načrtovani v okviru *Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (OP ROPI)*, prednostne usmeritve *Področje cest* v okviru tretje razvojne prioritete *Prometna infrastruktura*. V tem okviru je Direkcija RS za ceste v programskem obdobju 2007–2013 izvedla 5 posameznih odsekov kolesarskih projektov:

- Kranjska Gora – Gozd Martuljek – Jesenice,
- Jesenice – Lesce – Bled,
- Brezovica – Vrhnika – Logatec,
- Rogaška Slatina – Podčetrtek – Bistrica ob Sotli in
- Miren – Vrtojba – Nova Gorica – Kanal.

Aktualno stanje in prihodnji razvoj

Direkcija RS za infrastrukturo je v letih od 2017 do 2019 izvedla 8 javnih naročil za izdelavo projektne dokumentacije za kolesarsko infrastrukturo in pričela izvajati izgradnjo 19 odsekov kolesarskih povezav.

Ovire za izvajanje

Neusklajenost med sektorji. Kolesarske povezave so privlačne, če so zvezne, brez večjih vzponov in če potekajo v naravnem okolju in med privlačnimi naselji. Takšne so pogosto trase ob vodotokih in ob železnicah. Vendar pa zakonsko predpisani varstveni režimi (železnice, vode itd.) otežujejo učinkovito usklajevanje med sektorji. Pri snovanju vodarskih ureditev na primer kolesarske povezave vplivajo na način delovanja, zato bi imeli načrtovalci dodatno delo z usklajevanjem.

Kadrovske omejitve na DRSI. Umeščanje novih kolesarskih povezav v prostor je časovno zelo zahtevna naloga, ki zahteva usklajevanje državnih, lokalnih in zasebnih interesov. Ker so

evropski finančni viri časovno omejeni, prihajajo projekti v valovih, enkrat jih je veliko, drugič pa malo. Posledica obeh dejavnikov je sicer usposobljen, a preobremenjen kader za to področje na DRSI.

5.2.5 Spodbujanje večje rabe kolesarjenja v povezavi z JPP

Leta 2017 je MzI večjo rabo kolesarjenja v povezavi z JPP spodbudil z objavo Javnega razpisa za sofinanciranje ukrepov trajnostne mobilnosti – vozlišč P+R (parkiraj in presedi), v okviru OP EKP, prednostna os 4 – *Trajnostna raba in proizvodnja energije ter pametna omrežja*, prednostna naložba 4.4 – *Spodbujanje nizkoogljivih strategij za vse vrste območij, zlasti za urbana območja, vključno s spodbujanjem trajnostne multimodalne urbane mobilnosti in ustreznimi omilitvenimi prilagoditvenimi ukrepi*. Omenjeni razpis, čeprav ni neposredno vezan na izgradnjo kolesarske infrastrukture, vseeno prispeva k souporabi kolesa in JPP, kar lahko pomembno prispeva k zmanjšanju emisij TGP.

5.2.6 Priprava strateškega načrta za razvoj kolesarjenja

Kolesarsko strategijo ima MzI v programu dela v okviru bodoče projektne prijave Cycle Plans (program Interreg Danube). V projektno prijavo je vključenih 9 partnerjev, od katerih nekateri že imajo kolesarsko strategijo, drugi pa bodo postopek izdelave izvedli kot projektno aktivnost. Če bo projekt potrjen, se bo izvajal v obdobju 2020–2022, nosilec priprave kolesarske strategije pa bo MzI. Program Interreg v okviru projektov spodbuja intenzivno sodelovanje s partnerji iz drugih držav.

Ovire za izvajanje

Negotovost financiranja kolesarske strategije. Projektna prijava, s katero bi financirali pripravo kolesarske strategije v okviru programa Interreg, je zelo dobrodošla, vendar ni nobenega zagotovila, da bo projekt podprt. V primeru neuspešne prijave bo potrebno za pripravo kolesarske strategije zagotoviti nove vire financiranja.

5.2.7 Vzpostavitev enotne platforme na državni ravni za ureditev, signalizacijo in kategorizacijo državnih kolesarskih povezav in spremljajoče opreme

Ta ukrep je bil s *Pravilnikom o kolesarskih povezavah*, ki daje pravno podlago za začetek evidentiranja in vodenja evidenc o kolesarskih povezavah, delno zajet v ukrepu kategorizacije kolesarskega omrežja. Nosilec te aktivnosti je DRSI, vendar tega ukrepa zaenkrat še ne izvajajo. Takšna platforma bi bila vsekakor dobrodošla za pregled nad stanjem v prostoru in prioritarno načrtovanje tistih povezav, ki bi prinesle čim večji učinek.

Ovire za izvajanje

Pomanjkljive evidence kolesarskih povezav. V tem trenutku še ni vzpostavljena evidenca vseh do sedaj izvedenih kolesarskih povezav, državnih ali lokalnih, ter njihovih značilnosti (kategorije, dimenzije, tip podlage, oznake itd.). Odsotnost podatkov o izvedenih povezavah je velika ovira pri strateškem in izvedbenem načrtovanju kolesarskih povezav. Poleg tega tudi metodologija za evidentiranje obstoječih kolesarskih povezav in novogradenj še ni določena.

5.3 Vrednotenje obstoječih instrumentov za izgradnjo kolesarsko infrastrukturo

Vrednotenje obstoječih instrumentov za izgradnjo kolesarske infrastrukture je bilo izvedeno s pomočjo intervjujev s predstavniki MZI in DRSI kot pomembnimi sooblikovalci in deležniki pri izvajanju ukrepov.

Tabela 7: Vrednotenje finančnih virov za izgradnjo kolesarske infrastrukture

Dimenzija vrednotenja	Finančni viri za izgradnjo kolesarske infrastrukture
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje izgradnje kolesarske infrastrukture)	VISOKA Zagotovitev finančnih virov je ključna za izgradnjo državnega omrežja, saj ukrep sloni na investicijah.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	SREDNJI Učinek pri spremembi potovalnih navad je možno predvideti, vendar pa bodo učinki zaznavni le ob skupnem delovanju več sistemov (izboljšave JPP, omejevalna parkirna politika itd.).
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	SREDNJA Finančni viri za izgradnjo kolesarske infrastrukture so srednje učinkoviti. Učinkovitost je zagotovljena zaradi financiranja izključno kolesarskega dela infrastrukture, pri čemer občine sofinancirajo zemljišča morebitno drugo infrastrukturo. Učinkovitost zmanjšuje dejstvo, da je trenutno izvedeno majhno število tovrstnih projektov.
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	VISOKA Izgradnja kolesarske infrastrukture ima izrazito dolgoročen učinek, ker bo infrastruktura za uporabo trajno na voljo.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	VISOKA Različni viri financiranja kolesarske infrastrukture (trije evropski viri in dva državna) so zadosti prilagodljivi, da je možno instrument prilagoditi na spremenjene okoliščine.
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	SREDNJA Finančni viri za razvoj kolesarjenja so se v takem obsegu razvili šele z aktualno finančno perspektivo, njihova prihodnost pa je nejasna. Učinki instrumenta so srednje predvidljivi. Predvidljivosti v prid govori dejstvo, da je mnogo občin že do sedaj financiralo kolesarsko infrastrukturo, po drugi strani pa je bilo sodelovanja med občinami doslej zelo malo, pa tudi možnih zapletov pri investicijah mnogi ne zaznajo pravočasno.

Tabela 8: Vrednotenje vzpostavitve državnega kolesarskega omrežja: dnevne migracije in daljinske povezave

Dimenzija vrednotenja	Vzpostavitev državnega kolesarskega omrežja: dnevne migracije in daljinske povezave
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje izgradnje kolesarske infrastrukture)	VISOKA Z vzpostavitvijo državnega kolesarskega omrežja bodo zagotovljeni pogoji za razvoj vsakodnevnega, turističnega in rekreativnega kolesarjenja med pomembnejšimi mesti in naselji.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	SREDNJI Izgradnja kolesarskega omrežja bo pomembno vplivala na možnost kolesarjenja med naselji, vendar pa bo gradnja po ocenah potekala 25 let, kar pomeni, da bo učinek v celoti nastopil šele ob koncu. Pričakovan učinek je zato srednje velik.
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	SREDNJA Efektivnost vzpostavitve državnega kolesarskega omrežja pri doseganju cilja v okviru OP EKP – Delež potovanj, opravljenih z nemotoriziranimi prometnimi načini in javnim potniškim prometom – je težko oceniti vnaprej. Sprememba potovalnih navad je povezana z mnogimi dejavniki: stanje infrastrukture, kulturni in vedenjski vzorci itd. Osnovni vidik je stanje infrastrukture, ki se sedaj s tem instrumentom šele vzpostavlja, vendar pa samo zgrajena infrastruktura na kratek rok pri izbiri potovalnega načina ne more vplivati na ostale dejavnike, kot je npr. kraj dela, geografski in klimatski pogoji, življenjski slog itd.
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	VISOKA Instrument izgradnje ustrezne infrastrukture je izrazito dolgoročen, saj bodo odkupljena zemljišča in zgrajene nove povezave, ki bodo v trajni uporabi.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	VISOKA/SREDNJA Kolesarsko omrežje spada med običajne projektantske izzive, kako se čim bolje prilagoditi lokalnemu okolju ob hkratnem upoštevanju izhodiščnih zahtev. Glede na majhne vplive kolesarske infrastrukture na okolje, je pričakovati rešitve, ki bodo visoko do srednje prilagodljive.
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	SREDNJA Državno kolesarsko omrežje nadgrajuje obstoječe občinsko omrežje, vendar le tam, kjer to že obstaja. To pomeni, da učinkov instrumenta ne moremo v celoti predvideti, ker sedaj v veliki meri še ne obstaja. Pričakovati je velik vpliv na kolesarje in majhen vpliv na tiste, ki kolesa ne uporabljajo.

Tabela 9: Vrednotenje priprave smernic in pravilnika za izgradnjo kolesarske infrastrukture

Dimenzija vrednotenja	Priprava smernic in pravilnika za izgradnjo kolesarske infrastrukture
RELEVANTNOST (ali nagovarja cilje izgradnje kolesarske infrastrukture)	VISOKA <i>Pravilnik o kolesarskih površinah</i> je zavezujoč dokument, ki daje projektantom in izvajalcem jasne standarde za izgradnjo kolesarskih povezav, <i>Smernice za umeščanje kolesarske infrastrukture v urbana območja</i> pa so pripomoček lokalnim skupnostim pri umeščanju v prostor najzahtevnejših odsekov. Oba dokumenta imata visok vpliv.
UČINEK (ali je mogoče identificirati učinke v izboljšanju potovalnih navad)	SREDNJI Novogradenj kolesarskih povezav je še vedno zelo malo, zato tudi natančna pravila in standardi ne morejo doseči velikega učinka pri spremembi potovalnih navad.
EFEKTIVNOST (ali doseženi izidi ustrezajo prvotnim ciljem)	SREDNJA Oba dokumenta prispevata k doseganju cilja izgradnje kolesarske infrastrukture, ki vzpodbuja tudi k večji uporabi JPP.
DOLGOROČNOST UČINKA (ali ima instrument dolgoročen učinek)	VISOKA Za oba dokumenta velja, da sta dolgoročna, kljub temu, da se lahko v prihodnosti še dopolnjujeta in razvijata.
PRILAGODLJIVOST (ali je instrument prilagodljiv na spremenjene okoliščine)	VISOKA Pravilnik je zapisan na način, da lahko projektanti najdejo rešitve za izzive v prostoru.
PREDVIDLJIVOST (ali je mogoče predvideti proces in učinke instrumenta; je instrument predvidljiv za tiste, ki jim je namenjen, in ostale deležnike)	VISOKA Z veliko gotovostjo je mogoče predvidevati, da bodo pravilnik in smernice povečale znanje na področju kolesarske infrastrukture.

Tabela 10: Povzetek vrednotenja instrumentov

Element vrednotenja	Finančni viri za izgradnjo kolesarske infrastrukture	Vzpostavitev državnega kolesarskega omrežja: dnevne migracije in daljinske povezave	Priprava smernic in pravilnika za izgradnjo kolesarske infrastrukture
Relevantnost	VISOKA	VISOKA	VISOKA
Učinek	SREDNJI	SREDNJI	SREDNJI
Efektivnost	SREDNJA	SREDNJA	SREDNJA
Dolgoročnost učinka	VISOKA	VISOKA	VISOKA
Prilagodljivost	VISOKA	VISOKA/SREDNJA	VISOKA
Predvidljivost	SREDNJA	SREDNJA	VISOKA

5.4 Sklepi in priporočila

5.4.1 Priprava razvojnih projektov na zalogo

Občine (in regije pri financiranju iz DRR) naj pripravijo izhodišča za izgradnjo kolesarskih povezav, vnaprej naj vodijo pogovore in odkupijo zemljišča, tako da bodo pripravljene na priložnosti za financiranje izgradnje. Zelo priporočljivo je angažirati koordinatorje za kolesarstvo, kar je opisano v poglavju 5.4.5.

5.4.2 Razširitev virov financiranja

Država naj poveča obstoječe vire financiranja ali poišče nove, da bodo lokalne skupnosti lahko načrtovale izboljšanje kolesarske infrastrukture.

5.4.3 Izobraževanje naročnikov, projektantov, nadzornikov in izvajalcev

Tehnična kakovost kolesarskih povezav, zlasti v občinah, bi se izboljšala, če bi celotna veriga, od naročnika, do projektantov, nadzornikov, izvajalcev in morebitnih drugih akterjev, poznala sodobne tehnične rešitve, ki so za kolesarje varne in udobne.

5.4.4 Urejanje lastniških razmerij

V mestih in naseljih je potrebno urejati lastniška razmerja, da bodo zemljišča, kjer potekajo ceste, resnično v javni lasti. Urejanje lastniških razmerij bi lahko spodbujali z doslednim odmerjanjem davka na lastnino tudi za tista zasebna zemljišča, kjer poteka cesta v javni rabi, možno bi bilo urediti olajšave pri upravnih postopkih parcelacij in olajšati prenos parcel v javno dobro.

5.4.5 Izboljšanje mreže koordinatorjev za kolesarstvo

Določanje prioritete in umeščanje tras v prostor je lahko zelo učinkovito, če so akterji o namerah, stanju na terenu in finančnih zmožnostih zadostno informirani in v proces vključeni pravočasno, kar pa je možno le z načrtnim delom. Takšne naloge naj opravljajo koordinatorji za kolesarstvo npr. na ravni regionalnih razvojnih agencij. Izkušnje iz Dravske kolesarske poti so pokazale, da je takšen pristop zelo uspešen, saj pripomore, da so lokalni in nacionalni akterji med seboj usklajeni.

5.4.6 Priprava medsektorskih strokovnih izhodišč

Neusklajenost med različnimi sektorji bi lahko presegli z medsektorsko usklajenimi smernicami, standardi, protokoli itd., ki bi opredeljevali, kako sodelovati v procesu priprave vodarskih in kolesarskih ureditev. Vzor za sodelovanje bi lahko bil protokol sodelovanja ob prenovi cest, ko je potrebno o tem obvestiti druge upravitelje gospodarske javne infrastrukture (telekom, vodovod, kanalizacija itd.).

Za boljše sodelovanje med železniškim in kolesarskim sektorjem bi bilo potrebno spremeniti zakon, ki bi omogočal in olajšal umeščanje začasnih ali stalnih kolesarskih povezav v varovalnem pasu ob progi ali v rezervacijskem območju za nove gradnje. Takšne možnosti so dopuščene v sosednji Avstriji.

5.4.7 Stalnejši financiranje in kadrovska okrepitev DRSI

Stalnejši program dela in virov financiranja za izgradnjo državnega kolesarskega omrežja bi prispeval k stalnejšim delovnim nalogam za kolesarstvo na DRSI, večjemu številu zaposlenih in dolgoročnejši vzgoji kadrov, s čimer bi se povečala operativna sposobnost države za izgradnjo kolesarskega omrežja.

5.4.8 Zagotovitev financiranja za pripravo kolesarske strategije

V primeru, da projektna prijava za pripravo strateškega načrta za razvoj kolesarjenja v okviru programa Interreg ne bi bila podprta, je potrebno za njeno pripravo zagotoviti nove vire financiranja znotraj integralnega proračuna. Trenutno posebne postavke za to aktivnost še ni, zato bo potrebno najprej počakati na rezultate projektne prijave, ob neuspehu pa vključiti strošek v šestletni drsni plan MZL.

5.4.9 Izdelava metodologije in evidence kolesarskih povezav

Po vzoru cestne podatkovne baze, kjer so za vsak odsek znani bistveni podatki, naj se tudi za kolesarsko infrastrukturo izdelata metodologija za evidentiranje kolesarskih povezav ter popis obstoječih povezav in zagotovi vzdrževanje ažurne baze podatkov.

5.6 Izbrana priporočila

PRIPOROČILO PROMET 17/2019	
<p>Občine (in regije pri financiranju iz DRR) naj pripravijo izhodišča za izgradnjo kolesarskih povezav, vnaprej naj vodijo pogovore in odkupijo zemljišča, tako da bodo pripravljene na priložnosti za financiranje izgradnje. Zelo priporočljivo je angažirati koordinatorje za kolesarstvo, ki pripomorejo k temu, da so lokalni in nacionalni akterji med seboj usklajeni.</p>	
<u>IZVAJALEC</u>	občine, regije
<u>UTEMELJITEV</u>	<p>Postopki za izvedbo vseh potrebnih nalog za izgradnjo kakovostnih kolesarskih povezav so dolgotrajni. Odkupi zemljišč, načrtovanje, umeščanje v prostor, javne razgrnitve, recenzije itd. zahtevajo svoj čas priprave, ki ga ni mogoče prehitovati.</p> <p>V OP EKP ni veliko manevrskega prostora za podaljšanje roka izvedbe. Sedanja finančna perspektiva se izteče v letu N+3, kar pomeni, da morajo biti vsi stroški poravnani najkasneje do 2023. Za naslednjo perspektivo pa je projekte nemogoče dokončno načrtovati, dokler nov operativni program ni potrjen.</p>
PRIPOROČILO PROMET 18/2019	
<p>Država naj zagotovi vire, ki bodo omogočili kontinuiteto financiranja, da bodo lokalne skupnosti lahko načrtovale izboljšanje kolesarske infrastrukture.</p>	
<u>IZVAJALEC</u>	MzI
<u>UTEMELJITEV</u>	<p>Stalnejši program dela in virov financiranja za izgradnjo državnega kolesarskega omrežja bi prispeval k stalnejšim delovnim nalogam za kolesarstvo na DRSI, specializaciji zaposlenih in dolgoročnejši vzgoji kadrov, s čimer bi se povečala operativna sposobnost države za izgradnjo kolesarskega omrežja.</p> <p>Umeščanje novih kolesarskih povezav v prostor je časovno zelo zahtevna naloga, ki zahteva usklajevanje državnih, lokalnih in zasebnih interesov. Ker so evropski finančni viri časovno omejeni, prihajajo projekti v valovih, enkrat jih je veliko, drugič pa malo. Posledica obeh dejavnikov je sicer usposobljen, a preobremenjen kader za to področje na DRSI.</p>

6 Oznake in tabele

6.1 Seznam kratic in oznak

AN URE	Akcijski načrt za učinkovito rabo energije
ARRS	Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije
CEF	Connecting Europe Facility (Instrument za povezovanje Evrope – IPE)
CTN	Celostne teritorialne naložbe
DRI	podjetje DRI upravljanje investicij, d. o. o.
DRR	Dogovor za razvoj regij
DRSI	Direkcija RS za infrastrukturo
DZ	Državni zbor
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
ETCS	Evropski sistem za vodenje vlakov (European Train Control System)
EU	Evropska unija (European Union)
EU-ETS	shema za trgovanje z emisijami EU (EU Emission Trading Scheme)
GJI	gospodarska javna infrastruktura
GJS	gospodarska javna služba
IJPP	integrirani javni potniški promet
INEA	Izvajalska agencija za inovacije in omrežja
IPE	Instrument za povezovanje Evrope (Connecting Europe Facility – CEF)
ISPAP	informacijski sistem za posredovanje in analizo podatkov o plačah, drugih izplačilih in številu zaposlenih v javnem sektorju
JPP	javni potniški promet
KS	Kohezijski sklad
LIFE	Evropski program – instrument financiranja na področju okolja
LPP	Ljubljanski potniški promet
LULUCF	raba zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstvo (Land Use, Land-Use Change and Forestry)
LŽV	Ljubljansko železniško vozlišče
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
Mzi	Ministrstvo za infrastrukturo
neETS	naprave, emisije ali sektorji zunaj sheme EU-ETS
NOD	nizkoogljična družba
OP EKP	Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020
OP ROPI	Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013
OP TGP	Operativni program ukrepov za zmanjševane emisij toplogrednih plinov do leta 2020
P+R	parkiraj in se odpelji (Park and ride)
ReNPRP30	Resolucija o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do leta 2030
RS	Republika Slovenija

SRP	Strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
SŽ	Slovenske železnice
TEN-T	vseevropsko prometno omrežje (The trans-European transport network)
TGP	toplogredni plini
UL	Uradni list
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih
ZUJF	Zakon o uravnoteženju javnih financ

6.2 Seznam tabel

Tabela 1: Vrednotenje ukrepa spodbujanja trajnostne izbire transporta v okviru obračuna potnih stroškov	12
Tabela 2: Vrednotenje instrumenta uvedbe enotne vozovnice	20
Tabela 3: Vrednotenje instrumenta ustanovitve upravljavca IJPP, vzpostavitve administrativnih zmogljivosti in usposabljanja	21
Tabela 4: Vrednotenje instrumenta portal IJPP	22
Tabela 5: Povzetek vrednotenja instrumentov	23
Tabela 7: Vrednotenje izvedbe nadgradnje železniškega omrežja	31
Tabela 9: Vrednotenje finančnih virov za izgradnjo kolesarske infrastrukture	40
Tabela 10: Vrednotenje vzpostavitve državnega kolesarskega omrežja: dnevne migracije in daljinske povezave	41
Tabela 11: Vrednotenje priprave smernic in pravilnika za izgradnjo kolesarske infrastrukture.....	42
Tabela 12: Povzetek vrednotenja instrumentov	43