



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu

Številka: 320-10/2014/45
Ljubljana, 24. avgusta 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo učinkovitost poslovanja Ministrstva za infrastrukturo in prostor, ki od 18. 9. 2014 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo), pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014.

Javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu zagotavlja država z javno gospodarsko službo, ki na podlagi javnega razpisa podeli koncesije najugodnejšim ponudnikom prevozov. Javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu je v letu 2013 uporabljalo 28 odstotkov vseh potnikov v javnem potniškem prometu in je potekal po 1.777 linijah skupne dolžine 61.524 kilometrov. V letu 2014 je vseh 36 koncesionarjev z izvajanjem gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu ustvarilo 77.623.169 evrov prihodkov, od tega 61 odstotkov prihodkov iz javnih virov. Ministrstvo je izplačalo 19.618.940 evrov nadomestila za izvajanje gospodarske javne službe in 22.866.158 evrov za subvencioniranje prevoza dijakov in študentov.

Učinkovitost ministrstva smo preverili na področju izvajanja njegovih nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu, ki obsegajo pripravljane pravnih in strokovnih podlag, izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in subvencioniranja prevozov ter spremljanje in nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe, vključno z vodenjem evidenc in registrov.

Ministrstvo ni v celoti vzpostavilo pravnih in strokovnih podlag za učinkovito izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov, ker ni razpolagalo z aktualnimi strateškimi dokumenti za učinkovito vodenje prometne politike in razvijanje javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu. Veljavni dokumenti so bili sprejeti v letih 2004 in 2006. Cilji v strateških dokumentih so določeni opisno in niso merljivi, izhodišča in pokazatelji doseganja ciljev niso določeni. Ministrstvo ni pripravilo izvedbenih dokumentov za uresničitev ciljev iz strateških dokumentov.

Za izvajanje temeljnih nalog je ministrstvo v letih 2013 in 2014 z zunanjimi izvajalci sklenilo pogodbe v skupni vrednosti 197.662 evrov, ki se nanašajo tudi na tehnično podporo oziroma nadgradnjo informacijskega sistema in pripravo strokovnih podlag. Pri izbiri zunanjih izvajalcev je ministrstvo kršilo načeli zagotavljanja konkurence med ponudniki in preglednosti javnega naročanja, ker je pri zunanjih izvajalcih več let zapored naročalo istovrstne storitve, vendar se ni odločilo za oddajo javnih naročil po Zakonu o javnem naročanju, ocenjeno vrednost večine projektov pa je določilo tik pod vrednostjo za objavo javnega naročila.

Gospodarsko javno službo javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu zagotavlja država, mestni prevoz potnikov pa občine. Ministrstvo je izvajalcem javnega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu omogočilo izvajanje integriranega prevoza in prevoza potnikov v okviru

C registra, ki ju predpisi niso urejali. Ker ministrstvo izvajanja vseh javnih prevozov ni registriralo v skladu s predpisi, je kršilo načeli preglednosti in enakopravne obravnave ter določenim koncesionarjem na ta način omogočilo nelojalno pridobitev naročila. Ministrstvo ni predpisalo načina dodatnega financiranja javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem prometu s strani občin oziroma drugih pravnih in fizičnih oseb, zato so občine financirale gospodarsko javno službo pod pogoji, ki jih je določil koncesionar. Ministrstvo ni predpisalo meril za določitev višine subvencioniranja prevoza v mestnem potniškem prometu in pogojev za pridobitev dovoljenja za izvajanje mestnega prevoza potnikov izven naselja, s čimer je kršilo načeli preglednosti in enakopravne obravnave. Ministrstvo je mestne linije izven naselja registriralo kot medkrajevne linije ter prevzelo obveznost financiranja linij, ki mu jih pred registracijo ni bilo treba financirati.

Ministrstvo vseh postopkov podelitve koncesij in subvencioniranja prevozov ni izvajalo na učinkovit način, ker pred podelitvijo koncesij ni ugotavljalo dejanskih potreb po prevozih, ampak je uporabljalo okvirni vozni red, veljaven v prometnem letu 2003/2004. Koncesijskih pogodb za izvajanje gospodarske javne službe ni podelilo na podlagi javnega razpisa, s čimer je kršilo načela preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti postopkov. Koncesijske pogodbe je obstoječim koncesionarjem podaljševalo na podlagi določb nacionalnih predpisov, ki niso upoštevale določil Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70, po kateri bi se veljavnost obstoječih koncesijskih pogodb lahko podaljšala najdlje do 31. 12. 2012.

Ministrstvo je koncesionarje zavezalo k uporabi neveljavne tarife ter s tem oškodovalo potnike, ki so za enkratno enosmerno in mesečno vozovnico plačali višjo ceno. Ministrstvo je v nasprotju s predpisi z občino in koncesionarjem sklenilo dogovor, po katerem je moralo ministrstvo izplačati najvišje nadomestilo, občina pa razliko med normirano stroškovno ceno in prihodki prevoznika. Ministrstvo ni ugotovilo, da mu koncesionarji v mesečnih poročilih o izvajanju gospodarske javne službe niso poročali o sredstvih v znesku 2.426.211 evrov, ki so jih izplačale občine, kar predstavlja 59,5 odstotka sredstev, o katerih so poročali, in je zato posameznim koncesionarjem izplačalo previsoko nadomestilo. Ministrstvo ni zagotovilo ustreznih podlag za poročanje koncesionarjev, ker ni predpisalo vsebine trimesečnega periodičnega poročanja, zagotovilo ustreznih obrazcev in navodil za poročanje, niti ni zagotovilo, da bi koncesionarji vodili ločeno računovodstvo v primeru izvajanja različnih dejavnosti.

Ministrstvo ni ustrezno spremljalo in izvajalo nadzora nad izvajanjem gospodarske javne službe, ker ni vodilo vseh predpisanih evidenc in registrov, ki bi omogočali učinkovito spremljanje izvajanja gospodarske javne službe, niti ni zbiralo vseh zahtevanih podatkov. Kljub temu da je skupno evidenco na podlagi centralne informatizirane zbirke podatkov določil že predpis iz leta 2001, je ni vzpostavilo. Podatkovne zbirke so bile razdrobljene in nepovezane, niso omogočale zajema celovitih podatkov, njihovega primerjanja in analiziranja ter navzkrižnega kontroliranja. Ministrstvo ni javno objavilo vozniških redov, daljinarja in avtobusnih postaj ter registra posebnih linijskih prevozov, kot to določajo predpisi. Ministrstvo tudi ni vzpostavilo celovitega sistema za poročanje koncesionarjev, informacijske podpore za sistematičen pregled izvajanja gospodarske javne službe, sistema, ki bi preprečeval nastanek pomanjkljivosti, niti ni uporabilo razpoložljivih pravnih sredstev za odpravo ugotovljenih kršitev.

Računsko sodišče je od *ministrstva* zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo nesmotnosti, in podalo *priporočila* za učinkovitejše izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA, PRISTOJNEGA ZA PROMET	10
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	11
1.3.1 Javni prevoz potnikov.....	11
1.3.2 Sistem javnega prevoza potnikov.....	13
1.3.3 Prevoz potnikov v cestnem prometu	15
1.4 IZVAJALCI JAVNEGA LINIJSKEGA PREVOZA POTNIKOV V MEDKRAJEVNEM CESTNEM PROMETU	17
1.4.1 Obveznosti koncesionarjev	17
1.4.2 Koncesionarji	18
1.5 REVIZIJSKI PRISTOP	20
2. UGOTOVITVE	21
2.1 STROKOVNE IN PRAVNE PODLAGE ZA IZVAJANJE JAVNEGA LINIJSKEGA PREVOZA POTNIKOV V MEDKRAJEVNEM CESTNEM PROMETU	21
2.1.1 Strateški dokumenti.....	22
2.1.2 Strokovne podlage.....	27
2.1.2.1 Projektne študije na področju GJS javni linijski prevoz potnikov.....	27
2.1.2.2 Projekt Integrirani javni potniški promet.....	30
2.1.3 Normativni okvir izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov.....	33
2.1.3.1 Medkrajevni linijski prevoz v cestnem prometu.....	36
2.1.3.2 C register	38
2.1.3.3 Mestni linijski prevoz potnikov	40
2.1.3.4 Mestni prevoz potnikov izven naselja in integrirani prevoz potnikov.....	43
2.1.4 Povzetek ugotovitev o strokovnih in pravnih podlagah za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu	47
2.2 IZVAJANJE GJS JAVNI LINIJSKI PREVOZ POTNIKOV.....	48
2.2.1 Pripravljalni postopki pred podelitvijo koncesij za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov	48
2.2.2 Podelitev koncesij za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov.....	52

2.2.3	Financiranje GJS javni linijski prevoz potnikov	55
2.2.3.1	Prevoznine	57
2.2.3.2	Nadomestilo iz proračuna	59
2.2.3.3	Sredstva sofinanciranja občin in drugih pravnih ali fizičnih oseb.....	63
2.2.3.4	Subvencije ministrstva za prevoz dijakov in študentov	66
2.2.3.5	Druga sredstva.....	69
2.2.4	Podlage za poročanje koncesionarjev.....	69
2.2.4.1	Poročanje koncesionarjev po uredbah	70
2.2.4.2	Poročanje koncesionarjev na obrazcih	71
2.2.4.3	Zagotavljanje evidentiranja podatkov po dejavnostih.....	72
2.2.5	Povzetek ugotovitev o izvajanju GJS javni linijski prevoz potnikov.....	73
2.3	SPREMLJANJE IN NADZIRANJE GJS JAVNI LINIJSKI PREVOZ POTNIKOV	74
2.3.1	Vodenje evidenc in registrov	74
2.3.1.1	Centralna informatizirana zbirka podatkov za spremljanje izvajanja GJS.....	76
2.3.1.2	Evidenca subvencije prevozov	76
2.3.1.3	Register voznih redov v notranjem linijskem prometu	77
2.3.1.4	Register posebnih linijskih prevozov	78
2.3.1.5	Evidenca ministrstva o drugih virih sofinanciranja GJS.....	82
2.3.2	Spremljanje in nadziranje izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov	83
2.3.2.1	Sistem za spremljanje poročanja koncesionarjev	84
2.3.2.2	Spremljanje izvajanja GJS na podlagi poročil koncesionarjev	84
2.3.2.3	Izvajanje strokovnega nadzora.....	86
2.3.2.4	Izvajanje korektivnih ukrepov	87
2.3.3	Upravljanje s podatki o izvajanju GJS.....	89
2.3.4	Povzetek ugotovitev o spremljanju in nadziranju GJS javni linijski prevoz potnikov	90
3.	MNENJE	91
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	93
5.	PRIPOROČILA	96
6.	PRILOGE	98

1. UVOD

Revizijo o javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu v letih 2013 in 2014 smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 19. 2. 2015.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti Ministrstva za infrastrukturo⁴ pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu.

Revizijo smo načrtovali in izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵ tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije so aktivnosti ministrstva pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu v obdobju od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu.

Javni linijski prevoz potnikov zagotavlja država kot javno dobrino z gospodarsko javno službo (v nadaljevanju: GJS). Javni prevoz potnikov je pod enakimi pogoji dostopen vsem in se opravlja z določeno pogostostjo na vnaprej določenih relacijah, potniki pa lahko med potjo vstopajo in izstopajo na predhodno določenih postajališčih⁶.

Ministrstvo vodi prometno politiko ter predlaga zakone in izdaja podzakonske predpise s področja prevoza potnikov v javnem potniškem prometu, izvaja postopke za podelitev koncesij, subvencionira

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 320-10/2014/10.

⁴ V skladu z določili Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-H; Uradni list RS, št. 65/14) od 18. 9. 2014 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo z delovnim področjem Ministrstva za infrastrukturo in prostor, razen delovnega področja prostora in stanovanjske politike.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ [URL:http://www.mzi.gov.si/si/delovna_podrocja/promet/prometna_politika/prevozi_v_cestnem_prometu/novosti_v_cestnem_prometu/prevoz_notranji_promet/], 25. 11. 2015.

prevoze, vodi evidence in registre ter opravlja nadzor nad porabo sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje GJS. Preverili smo, ali je bilo ministrstvo učinkovito pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu.

Oceno učinkovitosti poslovanja ministrstva pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu smo oblikovali na podlagi odgovorov na glavno revizijsko vprašanje:

- ali je ministrstvo učinkovito izvajalo naloge v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu⁷.

Preverili smo, ali je ministrstvo svoje naloge na področju javnega linijskega prevoza potnikov, to je pripravljane pravnih in strokovnih podlag, izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in subvencioniranih prevozov ter spremljanje in nadzor nad izvajanjem GJS, vključno z vodenjem evidenc in registrov, izvajalo učinkovito.

Odgovor na glavno revizijsko vprašanje predstavljajo odgovori na naslednja revizijska podvprašanja:

- ali je ministrstvo, kot predlagatelj zakonov in izdajatelj podzakonskih predpisov ter oblikovalec politike, vzpostavilo pravne in strokovne podlage za učinkovito izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov;
- ali je ministrstvo izvajalo postopke za podelitve koncesij in subvencioniranja prevozov na učinkovit način;
- ali je ministrstvo spremljalo in izvajalo nadzor nad izvajanjem GJS.

Ministrstvo je, kot predlagatelj zakonov in izdajatelj podzakonskih predpisov ter oblikovalec politike, vzpostavilo pravne in strokovne podlage za učinkovito izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov, če je razpolagalo s strateškimi dokumenti in strokovnimi podlagami za vodenje prometne politike in razvijanje javnega linijskega prevoza potnikov, ki določajo cilje in ukrepe za njihovo izvajanje, ter je predlagalo ustrezne predpise, ki sistemsko urejajo postopke izvajanja javnih prevozov, ki se nanašajo na določitev oblike izvajanja prevoza, način financiranja in poročanje.

Ministrstvo je postopke za podelitve koncesij in subvencioniranja prevozov izvajalo na učinkovit način, če je pred podelitvijo koncesij izvedlo pripravljalne postopke in koncesije podelilo v skladu s predpisi in ob upoštevanju načel preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti, če je ustrezno financiralo izvajanje GJS, to je ustrezno določilo prevoznine⁸, normirano stroškovno ceno in nadomestilo, zagotovilo finančna sredstva ter pripravilo ustrezne podlage za poročanje koncesionarjev.

Ministrstvo je spremljalo in nadziralo izvajanje GJS na učinkovit način, če je vodilo vse evidence in registre za spremljanje izvajanja GJS, razpolagalo z ustreznim sistemom za spremljanje poročanja koncesionarjev in izvajanja GJS, izvajalo strokovni nadzor nad koncesionariji in na njegovi podlagi izvedlo korektivne ukrepe, upravljalo s podatki o izvajanju GJS ter o tem objavilo poročilo.

⁷ V nadaljevanju smo uporabili skrajšan izraz javni linijski prevoz potnikov.

⁸ Prevoznine so plačila potnikov za opravljene prevozne storitve.

1.2 Predstavitev ministrstva, pristojnega za promet

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo, pristojno za promet, delovalo v okviru Ministrstva za infrastrukturo in prostor do 18. 9. 2014 in Ministrstva za infrastrukturo od 18. 9. 2014.

Ministrstvo za infrastrukturo in prostor je na podlagi 10. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi⁹ (ZDU-1F) opravljalo naloge na področju železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, naloge na področju prometne infrastrukture in žičniških naprav, naloge na področju prostora in stanovanjske politike, naloge na področju energetike, rudarstva, učinkovite rabe in obnovljivih virov energije ter naloge na področju razvoja in graditve širokopasovnih omrežij.

V skladu z določili ZVRS-H, z dnem 18. 9. 2014, ko so prisegli novi ministri, je Ministrstvo za infrastrukturo in prostor nadaljevalo z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo, z delovnim področjem Ministrstva za infrastrukturo in prostor, razen delovnega področja prostora in stanovanjske politike, kot ju določa 38. člen Zakona o državni upravi¹⁰.

V skladu s prvim odstavkom 4. člena Zakona o prevozi v cestnem prometu¹¹ (v nadaljevanju: ZPCP-2) strokovno-tehnične, organizacijske, razvojne in določene upravne naloge s področja prevozov potnikov in blaga v notranjem in mednarodnem cestnem prometu ter izvajanja GJS izvaja ministrstvo, pristojno za promet.

Ministrstvo med drugim opravlja naslednje naloge:

- priprava predlogov zakonov in izdajanje podzakonskih predpisov s področja cestnih prevozov blaga in s področja prevozov potnikov v javnem potniškem prometu;
- vodenje prometne politike na področju cestnih prevozov;
- vodenje evidenc in registrov (evidenca izdanih licenc, evidenca subvencije prevoza, nacionalni elektronski register podjetij cestnega prevoza, register voznih redov v notranjem linijskem prometu, register posebnih linijskih prevozov in druge evidence in registri);
- nadzor nad porabo sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje GJS, določenih z ZPCP-2;
- subvencioniranje prevoza dijakov in študentov;
- strokovni nadzor nad izvajalci GJS prevoza potnikov;
- izvajanje financiranja GJS, določenih z ZPCP-2;
- usklajevanje in določanje voznih redov v javnem potniškem prometu;
- usklajevanje projekta enotne vozovnice v javnem potniškem prometu;
- predlaganje cen prevoznih storitev v javnem potniškem prometu;
- razvijanje javnega potniškega prometa in načrtovanje ter pospeševanje GJS;
- priprava strokovnih podlag za določitev standardov minimalne dostopnosti do javnega potniškega prometa;
- priprava in izvedba javnih razpisov glede potreb po prevozi v javnem potniškem prometu;
- izvajanje postopkov v zvezi s podeljevanjem koncesij oziroma naročanja prevozov in
- priprava koncesijskih aktov in koncesijskih pogodb oziroma sklepanje pogodb o izvajanju GJS.

⁹ Uradni list RS, št. 21/12.

¹⁰ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14.

¹¹ Uradni list RS, št. 131/06 (5/07-popr.), 123/08, 28/10, 49/11, 57/12, 39/13, 92/15.

Za učinkovitost ministrstva pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile odgovorne osebe Ministrstva za infrastrukturo in prostor:

- Zvonko Černač, minister, od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013,
- Igor Maher, minister, od 20. 3. do 2. 4. 2013,
- Samo Omerzel, minister, od 2. 4. 2013 do 18. 9. 2014.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila odgovorna oseba Ministrstva za infrastrukturo:

- dr. Peter Gašperšič, minister, od 18. 9. 2014.

1.3 Predstavitev področja revizije

1.3.1 Javni prevoz potnikov

Javni prevoz je prevoz, ki je pod enakimi pogoji dostopen vsem uporabnikom prevoznih storitev in se izvaja v komercialne namene¹². Država ali občina¹³ z GJS zagotavljata javne dobrine, ki so v javnem interesu tudi za področje prometa. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb¹⁴.

Javni prevoz potnikov je alternativa osebnemu prevozu in prispeva k socialni enakopravnosti na področju mobilnosti. Prednosti razvitega javnega prevoza so, da omogoča mobilnost z manjšimi finančnimi sredstvi in manjšimi zahtevami po prostoru, prispeva k energetski in stroškovni učinkovitosti prometnega sistema, povzroča manjše obremenjevanje okolja z izpusti in hrupom ter je dostopen vsem ljudem. V primerjavi z osebnim prevozom so njegove slabosti manjše udobje, počasnejše potovanje in manjša prilagodljivost pri potovanju. Z bolj kakovostnim, učinkovitim in cenovno sprejemljivim javnim prevozom država lahko spodbudi prebivalce k uporabi javnih prevoznih sredstev.

Izbor prometnega sredstva je odvisen od okoljske, gospodarske in družbene učinkovitosti posameznih potovalnih načinov. Pomemben kazalec delovanja prometnega sistema je obseg in sestava potniškega prevoza in prometa, ki se izraža v potniških kilometrih, in prikazuje, koliko in kako potujejo prebivalci neke države¹⁵. Na sliki 1 je prikazan delež uporabe prevoznih sredstev v potniškem prevozu v evropskih državah v letu 2013.

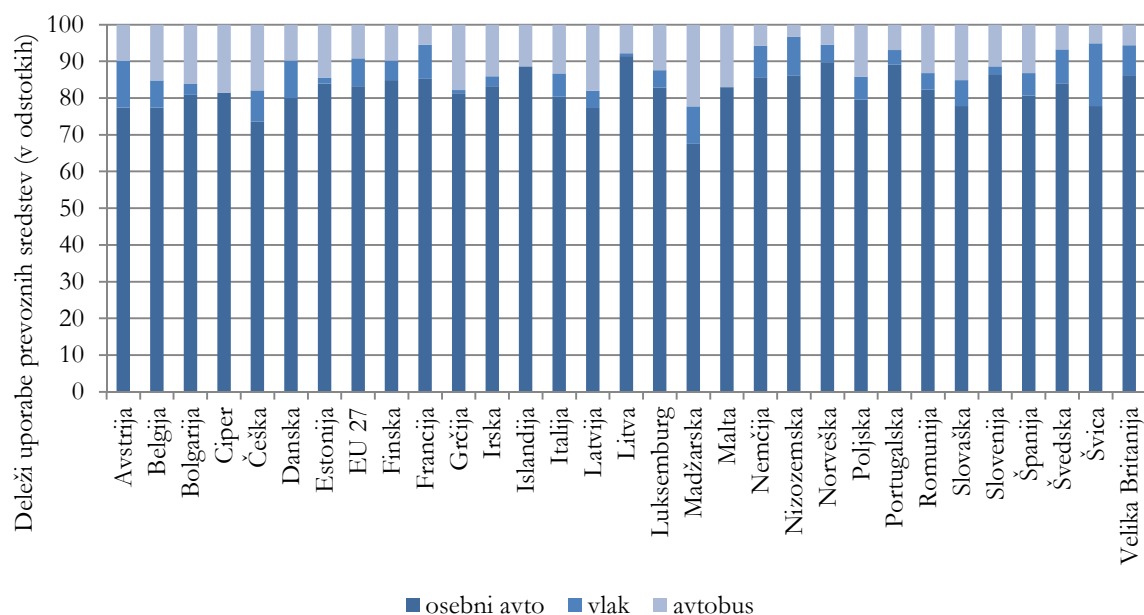
¹² 16. točka prvega odstavka 3. člena ZPCP-2.

¹³ ZPCP-2 uporablja izraz občine, podzakonski akti pa samoupravna lokalna skupnost; v nadaljevanju je uporabljen izraz občina.

¹⁴ 2. člen Zakona o gospodarskih javnih službah (v nadaljevanju: ZGJS; Uradni list RS, št. 32/93, 57/11).

¹⁵ Potniški kilometri so vsota zmnožkov števila potnikov in razdalj, na katerih so se ti peljali.

Slika 1: Deleži uporabe prevoznih sredstev v potniškem prevozu v evropskih državah v letu 2013
(v deležu potniških kilometrov glede na uporabo voznega sredstva)



Vir: spletna stran Eurostat¹⁶.

Razmerje med uporabo javnega in osebnega prevoza je v vseh državah v korist osebnega prevoza. V letu 2010¹⁷ so prebivalci Slovenije opravili 24,9 milijarde potniških kilometrov oziroma 86,4 odstotka vseh potniških prevozov z osebnim avtom, 0,8 milijarde potniških kilometrov oziroma 2,8 odstotka prevozov z vlakom in 3,1 milijarde potniških kilometrov oziroma 10,8 odstotka prevozov z avtobusom. V letu 2013 sta se deleža prevozov z osebnim avtom in vlakom zmanjšala na 86,3 odstotka oziroma 2,3 odstotka vseh potniških prevozov, medtem ko se je delež avtobusnih potniških prevozov povečal na 11,4 odstotka potniških prevozov.

¹⁶ [URL:<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>], 18. 6. 2015.

¹⁷ [URL: http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=575], 13. 1. 2015. Po letu 2010 so javno dostopni le podatki o deležih posameznih vrst prevozov, ne pa tudi o potniških kilometrih.

1.3.2 Sistem javnega prevoza potnikov

Sistem javnega prevoza potnikov v Sloveniji lahko delimo na tri glavne podsisteme, ki se izvajajo kot GJS:

- cestni medkrajevni linijski prevoz potnikov¹⁸,
- železniški prevoz potnikov¹⁹ in
- cestni mestni linijski prevoz potnikov²⁰.

GJS javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu in železniškem prometu zagotavlja država, mestni linijski prevoz potnikov pa občine. Cestni javni linijski prevoz potnikov opravljajo koncesionarji, ki jih je za medkrajevni prevoz izbralo ministrstvo in za mestni prevoz pristojne občine, železniški prevoz potnikov pa izvaja družba Slovenske železnice, d. o. o. (v nadaljevanju: SŽ).

V letu 2013 je bilo iz javnih sredstev zagotovljenih 51.529.254 evrov za izvajanje GJS železniškega prevoza potnikov, 20.679.108 evrov²¹ za nadomestilo za izvajanje GJS medkrajevni javni linijski prevoz potnikov, 25.344.573 evrov subvencij za prevoz dijakov in študentov v cestnem javnem linijskem prevozu potnikov in približno 18 milijonov evrov za izvajanje mestnega prevoza potnikov²².

Tabela 1 prikazuje število prepeljanih potnikov in opravljene potniške kilometre po posameznih vrstah javnega prevoza potnikov v notranjem prometu.

¹⁸ Cestni medkrajevni linijski prevoz potnikov ureja 50. člen ZPCP-2 kot javni linijski prevoz potnikov, razen javnega linijskega prevoza v mestnem prometu in posebnega linijskega prevoza.

¹⁹ Železniški prevoz potnikov ureja Zakon o železniškem prometu (Uradni list RS, št. 11/11-UPB4, 63/13, 84/15), ki železniški prevoz potnikov v 3. členu opredeljuje kot prevozne storitve v železniškem prometu, ki se nanašajo na javni prevoz potnikov.

²⁰ Cestni mestni linijski prevoz potnikov ureja 53. člen ZPCP-2 kot mestni linijski prevoz potnikov. Organizacijo in način izvajanja linijskih prevozov v mestnem prometu lahko občina določi kot GJS. Linijski prevoz v mestnem prometu v mestnih občinah, ki imajo več kot 100.000 prebivalcev, se obvezno opravlja kot lokalna GJS.

²¹ Znesek predstavlja izplačano nadomestilo koncesionarjem v letu 2013 iz informacijskega sistema MFERAC (enoten računalniško podprt računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna).

²² Osnutek Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: Osnutek strategije), verzija 9.6 z dne 15. 10. 2014, str. 132.

Tabela 1: Javni prevoz potnikov v notranjem prometu v obdobju 2010–2014

v milijonih potnikov					
Prepeljani potniki	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
Cestni medkrajevni linijski prevoz	28,2	25,0	24,5	24,8	26,4
Cestni mestni linijski prevoz	47,2	46,0	42,7	47,7	47,5
Železniški prevoz	15,3	14,8	14,6	15,6	14,1
Skupaj	90,7	85,8	81,8	88,1	88,0
Opravljeni potniški kilometri					
Cestni linijski prevoz	555,9	530,6	514,8	440,8	461,6
Železniški prevoz	679,5	641,3	614,0	635,7	582,0
Skupaj	1.235,4	1.171,9	1.128,8	1.076,5	1.043,6

Vir: spletne strani Statističnega urada Republike Slovenije²³.

V letih 2013 in 2014 je bilo z javnim prevozom prepeljanih 88 milijonov potnikov vsako leto. V letu 2013 je bila večina potnikov, to je 72,5 milijona potnikov oziroma 82 odstotkov, prepeljana v cestnem javnem linijskem prevozu potnikov. Cestni javni linijski prevoz potnikov je v letu 2013 potekal po 128 linijah mestnega prevoza dolžine 1.385 kilometrov in 1.777 linijah medkrajevnega prevoza dolžine 61.524 kilometrov. V mestnem javnem linijskem prevozu je bilo prepeljanih 47,7 milijona potnikov oziroma 54 odstotkov vseh potnikov in 24,8 milijona potnikov oziroma 28 odstotkov vseh potnikov v medkrajevnem javnem linijskem prevozu. V železniškem prevozu je bilo prepeljanih 15,6 milijona potnikov oziroma 18 odstotkov vseh potnikov. Število prepeljanih potnikov se je do leta 2012 zmanjševalo. S šolskim letom 2012/2013 se je spremenil način subvencioniranja dijaških in študentskih vozovnic v korist uporabnikov javnega prevoza, zato se je povečalo število prepeljanih potnikov. V cestnem linijskem javnem prevozu potnikov v letu 2014 je bilo v medkrajevnem javnem linijskem prevozu prepeljanih 26,4 milijona potnikov in v mestnem javnem linijskem prevozu 47,5 milijona potnikov, kar znaša 84 odstotkov vseh potnikov v notranjem prometu. V letu 2013 je bilo v cestnem javnem linijskem prevozu opravljenih 440,8 milijona potniških kilometrov in v železniškem prevozu 635,7 milijona potniških kilometrov. Število opravljenih potniških kilometrov se je v cestnem javnem linijskem prevozu potnikov v letu 2014 povečalo za 4,7 odstotka glede na leto 2013 oziroma na 461,6 milijona²⁴. Število potnikov in opravljenih potniških kilometrov v letu 2014 se je v železniškem prevozu zmanjšalo zaradi zmanjšanja števila voženj, ker so promet ovirale posledice zleda.

Javni prevoz potnikov v Sloveniji ni urejen na način, da bi enotni upravljavec obvladoval vse prometne potrebe potnikov in prilagajal ponudbo ter upravljal tudi celotno finančno-tehnično področje. S projektom Integrirani javni potniški promet (v nadaljevanju: IJPP) naj bi bili vzpostavljeni pogoji za uvedbo enotne

²³ [URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>], 4. 1. 2015 in

[URL: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5534&idp=22&headerbar=19>], 21. 10. 2015.

²⁴ [URL: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5272&naslov=Cestni-potniški-prevoz-Slovenija-2014>], 24. 6. 2015.

vozovnice ter za poenotenje voznih redov na ravni avtobusnega in železniškega prometa, zagotovljeno naj bi bilo usklajeno delovanje celotnega sistema prevoza potnikov z enotnim upravljavcem in dostopnost informacij uporabnikom javnega prevoza potnikov²⁵.

1.3.3 Prevoz potnikov v cestnem prometu

Pogoje in način izvajanja prevoza potnikov in blaga v notranjem in mednarodnem cestnem prometu ter organe, pristojne za izvajanje in nadzor, ureja ZPCP-2. Po ZPCP-2 se prevoz potnikov v cestnem prometu deli na prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, prevoz potnikov v mednarodnem cestnem prometu in prevoz oseb za lastne potrebe. Prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu se deli na javni prevoz potnikov in posebno obliko prevozov (cestni turistični vlak, prevozi invalidov ali bolnikov, ki potrebujejo redno oskrbo).

Javni prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu obsega:

- javni linijski prevoz potnikov, ki se deli na medkrajevni in mestni prevoz potnikov;
- posebni linijski prevoz je prevoz določene vrste potnikov (prevoz delavcev na delo in domov, prevoz šoloobveznih otrok, dijakov in študentov med domom in izobraževalno ustanovo, prevoz oseb s posebnimi potrebami med domom in zavodom ter prevoz vojakov in vojakinj ter njihovih družin med domom in vojašnico), ki se izvaja na podlagi sklenjene pogodbe med naročnikom prevoza in prevoznikom;
- občasni prevoz je prevoz, pri katerem se skupina vnaprej določenih potnikov prevaža pod pogoji, ki so dogovorjeni s pogodbo med prevoznikom in naročnikom prevoza in ne sme vsebovati ponavljajočih se elementov linijskega niti posebnega linijskega prevoza, kot so relacija, čas odhoda in prihoda ter mesto vstopanja in izstopanja potnikov;
- avtotaksi prevoz;
- stalni izvenlinijski prevoz (*shuttle prevoz*) je prevoz potnikov z osebnimi vozili med hoteli, moteli in nastanitvenimi objekti ter letališči, pristanišči, železniškimi in avtobusnimi postajami.

Vrste prevoza potnikov v cestnem prometu so prikazane na sliki 2.

²⁵ Projektna naloga za izvedbo projekta Uvedba integriranega javnega potniškega prometa v RS, 10. 1. 2014.

Slika 2: Prevoz potnikov v cestnem prometu

PREVOZ POTNIKOV V CESTNEM PROMETU			
Prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu		Prevoz potnikov v mednarodnem cestnem prometu	Prevoz za lastne potrebe
Javni prevoz potnikov: <ul style="list-style-type: none"> • javni linijski prevoz potnikov: <ul style="list-style-type: none"> - medkrajevni prevoz potnikov, - mestni prevoz potnikov, • posebni linijski prevoz, • občasni prevozi potnikov, • avtotaksi, • stalni izvenlinijski prevoz potnikov. 	Posebna oblika prevozov	Javni prevoz potnikov v mednarodnem cestnem prometu: <ul style="list-style-type: none"> • javni linijski prevoz potnikov, • posebni linijski prevoz, • občasni prevoz potnikov in prevoz potnikov z izmeničnimi vožnjami. 	

Vir: ZPCP-2.

Javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu je prevoz potnikov med avtobusnimi postajami²⁶ in postajališči²⁷ na določeni liniji po vnaprej določenem voznem redu, splošnih prevoznih pogojih in ceniku. Javni linijski prevoz potnikov, razen javnega linijskega prevoza potnikov v mestnem prometu in posebnega linijskega prevoza, zagotavlja država z GJS, ki na podlagi javnega razpisa podeli koncesije najugodnejšim ponudnikom prevozov.

Način izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov, vsebino te GJS, obveznosti, ki jih ima izvajalec, pravice potnikov, financiranje, način podelitve koncesije in nadzor nad izvajanjem te javne službe ureja Uredba o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe²⁸ (v nadaljevanju: uredba), ki je tudi koncesijski akt za izvajanje javnega linijskega prevoza. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) s koncesijskim aktom določi koncesijske linije, vrsto in obseg prevozov, način opravljanja, pogoje za njihovo zagotavljanje, standarde dostopnosti do javnega linijskega prevoza, prevozne cene in kakovost prevoznih storitev ter druge

²⁶ V skladu z 2. točko prvega odstavka 3. člena ZPCP-2 je "avtobusna postaja" določen prostor za sprejem in odpravo avtobusov, ki mora imeti prometni urad, pokrite perone, urejene za varno vstopanje in izstopanje potnikov, prostore za zadrževanje potnikov in voznega osebja, za hrambo prtljage, tablo z objavo izvlečkov iz voznih redov, mesto za prodajo vozovnic, sanitarije in s predpisi določeno opremo.

²⁷ V skladu s 3. točko prvega odstavka 3. člena ZPCP-2 je "avtobusno postajališče" označena prometna površina, določena za postanek avtobusov, ki omogoča varno vstopanje oziroma izstopanje potnikov.

²⁸ Uradni list RS, št. 73/09.

sestavine koncesijskega akta. Naloge koncedenta v postopku podelitve koncesije in v koncesijskem razmerju izvaja ministrstvo²⁹.

V skladu s 83. členom uredbe so v veljavi tudi 8. do 11., 18. do 35., 43. in 44. člen Uredbe o koncesijah za opravljanje gospodarske javne službe izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu³⁰ (v nadaljevanju: uredba o koncesijah).

1.4 Izvajalci javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu

1.4.1 Obveznosti koncesionarjev

Izvajalci javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu so koncesionarji, ki izvajajo obveznosti GJS na podlagi koncesijske pogodbe. Obveznosti javne službe so vse obveznosti koncesionarja ali njegovih podizvajalcev v zvezi z izvajanjem GJS. Storitve javnega linijskega prevoza potnikov, poleg prevoza potnikov na linijah po voznem redu, obsegajo še prodajo vozovnic, obveščanje uporabnikov javnega linijskega potniškega prometa o voznih redih, prevoznih pogojih in cenah prevoza in prevoz ročne in izročene prtljage. Koncesionar mora opravljati tudi naloge v zvezi z oblikovanjem voznih redov, vodenjem evidenc in obveščanjem koncedenta oziroma ministrstva³¹.

Koncesionar mora opravljati prevoze v skladu z registriranim voznim redom, cenikom, splošnimi prevoznimi pogoji in koncesijsko pogodbo³². Vozni red mora prevoznik pred začetkom uveljavitve objaviti na avtobusnih postajah in avtobusnih postajališčih, na katerih so po voznem redu predvideni postanki. Koncesionar mora opravljati javni linijski prevoz potnikov nepretrgano v skladu z voznim redom na vseh linijah, ne glede na število potnikov. Posamezen prevoz ali prevoz na posamezni liniji je lahko začasno prekinjen ali opuščen le, če zaradi višje sile koncesionar objektivno ne more izvesti takega prevoza³³. Prevoznik mora o prekinitvi prevoza obvestiti javnosti po sredstvih javnega obveščanja, ministrstvo in pristojno inšpekcijo.

Posamezne linije se lahko v obdobju veljavnosti koncesijske pogodbe opustijo, spremenijo ali se uvedejo dodatne linije le izjemoma, če je to potrebno zaradi demografskih sprememb, sprememb v prometnem režimu ali če občina oziroma druga pravna oziroma fizična oseba želi spremembo linije ali dodatno linijo in prevzame stroške, ki so s tem povezani, kot tudi če plačevanje teh stroškov opusti³⁴. Če prevoznik najmanj petkrat v koledarskem letu brez soglasja koncedenta ali razlogov zaradi višje sile ni opravil

²⁹ Postopke podelitve koncesij in sklepanja pogodb o izvajanju GJS je do 1. 9. 2011 izvajala Direkcija republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: direkcija), ko je njene naloge na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2C, Uradni list RS, št. 49/11) prevzelo ministrstvo.

³⁰ Uradni list RS, št. 88/04. Uredba o koncesijah je prenehala veljati 22. 9. 2009 z uveljavitvijo Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, Uradni list RS, št. 73/09.

³¹ 4. člen uredbe.

³² 45. člen ZPCP-2.

³³ 14. člen in 15. člen uredbe.

³⁴ Drugi odstavek 7. člena uredbe.

prevoza na posamezni registrirani liniji, se šteje, da je opustil izvajanje prevoza na tej liniji in se mu odvzame koncesija za to linijo in podeli drugemu prevozniku³⁵.

1.4.2 Koncesionarji

Ministrstvo je imelo sklenjene koncesijske pogodbe za opravljanje GJS javni linijski prevoz potnikov za leto 2013 s 37 koncesionarji in za leto 2014 s 36 koncesionarji. V letu 2014 so imeli koncesionarji sklenjene pogodbe z 28 podizvajalci, od katerih jih je pet hkrati tudi koncesionarjev. Seznam koncesionarjev s podizvajalci za leti 2013 in 2014 je predstavljen v prilogi 1. V prilogi 2 so predstavljeni podatki o izvajanju GJS po koncesionarjih, in sicer podatki o številu prevoženih kilometrov, prepeljanih potnikov in prihodkih po različnih virih financiranja (prevoznine, subvencije ministrstva, sofinanciranje občin, drugi javni viri, nadomestilo, drugi viri).

Nekateri koncesionarji so lastniško povezani³⁶. Na sliki 3 so prikazane skupine lastniško povezanih koncesionarjev in koncesionarja z največjimi prihodki, prejetimi za izvajanje GJS javni linijski prevoz, v letu 2014, vključno s tržnimi deleži.

³⁵ 49. člen ZPCP-2.

³⁶ Podatki Supervizor (spletna aplikacija za spremljanje transakcij javnih institucij), [URL: <http://supervizor.kpk-rs.si/>], na dan 19. 6. 2015.

Slika 3: Prikaz skupin lastniško povezanih koncesionarjev in koncesionarjev z največjimi tržnimi deleži v javnem linijskem prevozu potnikov

NAJVEČJI KONCESIONARJI SKUPAJ 73,6 milijona evrov oziroma 94,9 odstotka		
Skupina 1 26,7 milijona evrov (34,4 odstotka)	Skupina 2 18,4 milijona evrov (23,7 odstotka)	Skupina 3 15,1 milijona evrov (19,5 odstotka)
<ul style="list-style-type: none"> • Izletnik Celje • Avrigo • Koratur d. d. • Integral – Zagorje, d. o. o. • Integral Stojna Kočevje • Integral Notranjska 	<ul style="list-style-type: none"> • Arriva Štajerska • Arriva Dolenjska in Primorska 	<ul style="list-style-type: none"> • Alpetour • Kam-Bus • Integral AP Tržič
LPP 5,4 milijona evrov (7 odstotkov)	AP MS 4,8 milijona evrov (6,2 odstotka)	Skupina 4 3,1 milijona evrov (4 odstotke)
		<ul style="list-style-type: none"> • Integral Brebus Brežice • Integral Voznik

Opomba: Izletnik Celje, d. d. (v nadaljevanju: Izletnik Celje), Avrigo, d. o. o. (v nadaljevanju: Avrigo), Integral Stojna Kočevje, d. o. o. (v nadaljevanju: Integral Stojna Kočevje), Integral Notranjska, d. o. o., Cerknica (v nadaljevanju: Integral Notranjska), Arriva Štajerska, d. d. (v nadaljevanju: Arriva Štajerska), Arriva Dolenjska in Primorska, d. o. o. (v nadaljevanju: Arriva Dolenjska in Primorska), Alpetour – Potovalna agencija, d. d. (v nadaljevanju: Alpetour), Kam-bus, d. o. o. – Skupina Alpetour Potovalna agencija (v nadaljevanju: Kam-bus), Integral AP Tržič, d. o. o. – Skupina Alpetour Potovalna agencija (v nadaljevanju: Integral AP Tržič), LPP, d. o. o. (v nadaljevanju: LPP), AP MS, d. d. (v nadaljevanju: AP MS), Integral Brebus Brežice, d. o. o. (v nadaljevanju: Integral Brebus Brežice) in Integral Voznik, d. o. o. (v nadaljevanju: Integral Voznik).

Vira: Analiza mesečnih poročil koncesionarjev za leto 2014, priloga 2 in spletna aplikacija Supervisor.

V letu 2014 so vsi koncesionarji skupaj z izvajanjem GJS ustvarili 77.623.169 evrov prihodkov. Večinski tržni delež GJS javni linijski prevoz potnikov so obvladovale štiri skupine lastniško povezanih koncesionarjev in dva koncesionarja, ki so skupaj ustvarili 73.632.459 evrov prihodkov z opravljanjem storitev GJS, kar predstavlja 94,9 odstotka vseh prihodkov izvajanja GJS.

V letu 2014 so največ prihodkov z opravljanjem storitev GJS ustvarili Alpetour z 10.857.203 evri prihodkov oziroma 14,7 odstotka tržnega deleža, Izletnik Celje z 10.522.622 evri prihodkov oziroma 13,6 odstotka tržnega deleža in Arriva Štajerska z 10.129.650 evri prihodkov oziroma 13 odstotki tržnega deleža. Več kot 10-odstotni tržni delež sta imeli v letu 2014 še Arriva Dolenjska in Primorska z 8.266.781 evri prihodkov oziroma 11,2 odstotka in Avrigo z 8.061.566 evri prihodkov oziroma 10,9 odstotka.

1.5 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučili in analizirali smo strateške dokumente in predpise, ki urejajo izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov;
- pregledali in analizirali smo dokumentacijo ministrstva na obravnavanem področju;
- izvedli smo intervjuje s predstavniki ministrstva;
- izvedli smo sekundarno analizo (pridobitev podatkov, ki so bili potrebni za izvedbo primerjav in analiz pri občinah, v spletni aplikaciji za spremljanje transakcij javnih institucij Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK) Supervisor, v podatkovnih zbirkah Eurostat³⁷ in drugih javno dostopnih virih).

Z namenom pridobitve celovitih podatkov o izvajanju javnega linijskega prevoza potnikov smo anketirali občine in analizirali prejete vprašalnike; na podlagi vprašalnika smo zbrali in analizirali podatke o izvajanju javnega linijskega prevoza, ki ga financirajo občine³⁸ (javni linijski prevoz v medkrajevnem in mestnem cestnem prometu, posebni linijski prevoz potnikov in zagotavljanje finančnih sredstev osnovnim šolam za izvajanje prevozov šoloobveznih otrok), in podatke o sodelovanju med ministrstvom in občinami.

³⁷ Eurostat – The statistical office of the European Union.

³⁸ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo v Republiki Sloveniji 211 občin.

2. UGOTOVITVE

Država mora zagotoviti osnovne možnosti mobilnosti prebivalstva predvsem zaradi izobraževanja in dela ter dostopnosti do zdravstvenih in oskrbnih storitev. Zaradi vse večje stopnje motorizacije je uporabnikov javnega potniškega prometa vse manj, zato je treba k uporabi javnega prometa privabiti večje število potnikov, ki kot lastniki osebnih avtomobilov niso odvisni od javnega prometa. Ti bodo javni promet uporabljali le v primeru ustrezne frekvence, udobnosti, hitrosti in cene. Spodbujanje javnega prometa je nujno tudi iz okoljskih razlogov. Pozitivni učinki se bodo pojavili le ob ustrezni povprečni zasedenosti vozil javnega prometa³⁹.

Javni potniški promet predstavlja izvajanje storitev skupinskega prevoza za potrebe širše javnosti med določenimi lokacijami v določenem času. Razvoj sodobnega javnega potniškega prometa temelji na izboljšani povezanosti med posameznimi vrstami prevoza, predvsem prek prestopnih točk, oblikovanju skupnega informacijskega sistema ter uveljavitvi enotne vozovnice za prevozno storitev v cestnem in železniškem prometu.

Z revizijo smo preverili, ali je ministrstvo učinkovito izvajalo svoje naloge na področju javnega linijskega prevoza potnikov, to je pripravljane pravnih in strokovnih podlag, izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in subvencioniranih prevozov ter spremljanje in nadzor nad izvajanjem GJS, vključno z vodenjem evidenc in registrov.

2.1 Strokovne in pravne podlage za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu

Na podlagi 4. člena ZPCP-2 razvojne naloge s področja prevozov potnikov izvaja ministrstvo, ki vodi prometno politiko na področju cestnih prevozov⁴⁰, spremlja stanje in razmere na trgu prevoznih storitev ter opravlja razvojne naloge s področja cestnih prevozov, razvija javni potniški promet in načrtuje in pospešuje GJS.

Strateški dokumenti so podlaga za vodenje in razvijanje javnega prevoza potnikov, strokovne podlage⁴¹ pa omogočajo sprejem odločitev, ki vodijo k učinkovitejšemu izvajanju nalog.

Preverili smo, ali je ministrstvo razpolagalo s strateškimi dokumenti in strokovnimi podlagami za vodenje prometne politike in izvajanje javnega linijskega prevoza, ki določajo cilje in ukrepe na navedenem področju.

³⁹ Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije, Intermodalnost: čas za sinergijo (v nadaljevanju: RePPRS); Uradni list RS, št. 58/06.

⁴⁰ V skladu z določili 3. člena ZPCP-2 je prevoz v cestnem prometu vsak prevoz potnikov ali blaga.

⁴¹ Najpogosteje so to študije, na podlagi katerih odgovorne osebe sprejemajo odločitve.

2.1.1 Strateški dokumenti

Razvojne politike države so določene v dokumentih dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki so krovni usmerjevalni dokumenti države. Dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja na nacionalni ravni se hierarhično delijo na strateške, izvedbene in druge dokumente, pri čemer morajo biti dokumenti nižjih ravni usklajeni z dokumenti višjih ravni. Z resolucijo, ki jo predlaga vlada, Državni zbor Republike Slovenije ocenjuje stanje, določa politiko in sprejema nacionalne programe po posameznih področjih.⁴² Na sliki 4 so predstavljeni strateški dokumenti, ki obravnavajo javni potniški promet.

Slika 4: Strateški dokumenti v letih 2013–2014, ki obravnavajo javni potniški promet, z letom sprejema

Veljavni strateški dokumenti	Izhodišča za pripravo nadaljnjih strateških dokumentov	Strateški dokumenti v pripravi
<ul style="list-style-type: none"> • Strategija prostorskega razvoja Slovenije, 2004 • RePPRS, 2006 	<ul style="list-style-type: none"> • Izhodišča za pripravo Predloga resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji, 2014 	<ul style="list-style-type: none"> • Osnutek Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji, 2014

Strategija prostorskega razvoja Slovenije⁴³ je temeljni državni dokument za usmerjanje razvoja v prostoru, ki določa cilje, prioritete in globalno zasnovo prostorskega razvoja države, vključno s prometno infrastrukturo, ter podaja razvojne usmeritve za poselitev, infrastrukturo in krajino ter ukrepe za njihovo izvajanje. Prostorski cilji, opredeljeni v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije, predvsem zagotavljanje povezanosti urbanih naselij in njihovih zaledij z učinkovitejšo mobilnostjo, podprto z javnim potniškim prometom, so okvir za oblikovanje nadaljnjih strateških dokumentov.

Ena izmed prioritete Strategije prostorskega razvoja Slovenije je povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja ter izgradnja gospodarske javne infrastrukture. Pomembne so dobre povezave z javnim potniškim prometom med podeželjem in naselji v posameznem regionalnem območju. Prednostno se razvija železniški in cestni javni potniški promet ter se pospešuje razvoj nemotoriziranega prometa, tako da se zagotavlja celovitost prometnega sistema s funkcionalnim povezovanjem vseh načinov prevoza potnikov. V Strategiji prostorskega razvoja Slovenije so na področju javnega potniškega prometa določene usmeritve za razvoj infrastrukture⁴⁴.

⁴² 109. člen in 169.a člen Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07-UPB, 105/10, 80/13).

⁴³ Uradni list RS, št. 76/04.

⁴⁴ Usmeritve za razvoj infrastrukture so: razvoj javnega potniškega prometa na državni, regionalni in lokalni ravni v logistično povezan sistem, razvoj sistema potniških terminalov in logistična povezava med postajališči različnih prevoznih sredstev, izboljšava dostopnosti z javnimi prometnimi sredstvi do središč regionalnega pomena, soodvisno z razvojem poselitve razvoj vseh oblik javnega potniškega prometa v prometni sistem "vlak–bus" v povezavi s parkirišči in kolesarskimi potmi.

RePPRS opredeljuje izhodišča, cilje, ukrepe za doseganje ciljev in ključne nosilce prometne politike. Prometna politika na nacionalni ravni v RePPRS opredeljuje 15 splošnih ciljev, ki so prednostno razvrščeni. Na področju javnega potniškega prometa RePPRS določa dva splošna cilja, in sicer povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega prometa ter zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v potniškem prometu. Ostali cilji so posredni in se nanašajo na smotrnost izvajanja prometne politike.

V skladu z RePPRS naj bi Slovenija zagotavljala zadovoljivo stopnjo mobilnosti prebivalstva med drugim z naslednjimi ukrepi:

- z učinkovitim in atraktivnim sistemom javnega potniškega prometa, ki bo zmanjševal potrebo po uporabi osebnih avtomobilov;
- z intermodalnostjo javnega potniškega prometa, ki prek dostopnih intermodalnih terminalov potniškega prometa zagotavlja povezovanje različnih sistemov;
- s povezovanjem storitev na vseh možnih ravneh (fizično, logistično, cenovno);
- z izboljšano stroškovno učinkovitostjo, ki bo dosežena z uvedbo postopka konkurenčnega razpisa za opravljanje storitev;
- s povečano dostopnostjo in zanesljivostjo javnega prometnega omrežja (primerno načrtovanje smeri in obsega storitev in aktiven informacijski sistem);
- z enotno vozovnico za celoten sistem javnega potniškega prometa;
- s ponudbo zanesljivih in stalnih informacij za uporabnike storitev potniškega prometa;
- z integriranjem posebnih linijskih prevozov potnikov v enotni sistem javnega prevoza potnikov.

2.1.1.a Strateška dokumenta, ki urejata javni potniški promet, sta bila sprejeta v letih 2004⁴⁵ in 2006. Določata usmeritve na področju celotnega javnega potniškega prometa, ne odražata pa aktualnega stanja oziroma dejanskih razmer na področju javnega potniškega prometa. Cilji⁴⁶ so določeni na najvišji ravni, ne pa na nižjih ravneh, to je za javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu, kljub temu da se v cestnem javnem linijskem prevozu potnikov prepelje večina uporabnikov javnega potniškega prometa⁴⁷. Veljavna strateška dokumenta ne določata izhodišč in pokazateljev doseganja ciljev, cilji so določeni opisno in niso merljivi⁴⁸.

⁴⁵ Ministrstvo, pristojno za prostor, je v letu 2013 začelo z aktivnostmi prenove prostorske politike in pripravo nove prostorsko razvojne strategije do leta 2050, [URL:http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/prostorski_razvoj_na_nacionalni_ravni/], 22. 6. 2016.

⁴⁶ V Strategiji prostorskega razvoja Slovenije so prioritete povezan in usklajen razvoj prometnega in poselitvenega omrežja ter izgradnja gospodarske javne infrastrukture, dobre povezave z javnim potniškim prometom med podeželjem in urbanimi naselji, prednostno se razvija železniški in cestni javni potniški promet ter nemotoriziran promet. V RePPRS sta določena cilja povečanje obsega in kakovosti javnega potniškega prometa ter zagotovitev zanesljivega, varnega, cenovno konkurenčnega in okolju prijaznega transporta v potniškem prometu.

⁴⁷ V letu 2013 se je s cestnim javnim prevozom potnikov prepeljalo 82 odstotkov uporabnikov javnega prevoza.

⁴⁸ Cilji niso merljivi, ker niso navedeni pokazatelji doseganja ciljev z izhodiščno in načrtovano vrednostjo, niti niso vsebinsko opredeljeni z opisom dejanskega in želenega stanja.

2.1.1.b Naslednji ukrepi, določeni v strateških dokumentih, ki se nanašajo na javni prevoz potnikov, niso bili izvedeni:

- z uvedbo postopka konkurenčnega razpisa za opravljanje storitev naj bi se izboljšala stroškovna učinkovitost; direkcija je v letu 2010 objavila javni razpis za podelitev koncesij⁴⁹, ki zaradi previsokih pogodbenih cen ni bil uspešno zaključen; ministrstvo ni izvedlo novega javnega razpisa, temveč je koncesije podeljevalo že obstoječim koncesionarjem (povezava s točko 2.2.2 tega poročila);
- ministrstvo naj bi vzpostavilo pogodbene odnose za izvajanje storitev enotne vozovnice za celoten sistem javnega potniškega prometa; uvedbo in izvajanje sistema enotne vozovnice urejata tudi četrti in peti odstavek 50. člena ZPCP-2; pogoji za uvedbo enotne vozovnice naj bi bili vzpostavljeni s projektom IJPP, ki mora biti končan leta 2016;
- za uporabnike javnega potniškega prometa naj bi bile zagotovljene zanesljive in stalne informacije; obveznost obveščanja javnosti o storitvah javnega potniškega prometa določa tudi tretji odstavek 51. člena ZPCP-2, po katerem mora ministrstvo zagotavljati, da so registrirani vozni redi, daljinar in avtobusne postaje javno objavljeni; ministrstvo ni zagotovilo enotne informacijske točke z zanesljivimi in stalnimi informacijami o javnem potniškem prometu;
- ministrstvo naj bi integriralo posebne linijske prevoze potnikov v enotni sistem javnega prevoza potnikov; ministrstvo posebnih linijskih prevozov potnikov ni vključilo v enotni sistem javnega prevoza, niti ni zbralo celovitih podatkov o izvajanju vseh posebnih linijskih prevozov potnikov.

2.1.1.c Vlada naj bi za izvedbo RePPRS pripravila izvedbene dokumente, v katerih bo določila merljive in konkretne cilje ter aktivnosti za njihovo doseganje, pristojnosti in odgovornosti, izvajalce aktivnosti in finančno-časovno perspektivo⁵⁰. Ministrstvo ni predložilo vladi v sprejem izvedbenih dokumentov za uresničitev ciljev iz strateških dokumentov.

Vlada se je 24. 7. 2014 seznanila z Izhodišči za pripravo Predloga resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: Izhodišča za resolucijo) in načrtom aktivnosti za njegovo dokončanje⁵¹. Izhodišča za resolucijo vključujejo predvsem razvoj in financiranje prometa in prometne infrastrukture ter podlago za črpanje evropskih sredstev v letih 2014–2020 ter tudi javni potniški promet. Cilja prometne politike sta med drugim izboljšati mobilnost in dostopnost ter zmanjšati stroške uporabnikov in upravljavcev, k ciljema naj bi na področju javnega potniškega prometa prispeval ukrep optimizacije sistema javnega potniškega prometa. Javni potniški promet bo privlačnejši in konkurenčnejši in bo omogočal dostojno raven storitve ob uresničitvi ukrepov:

- železnica bo temeljni nosilec javnega potniškega prometa, avtobusne linije se v železniških koridorjih reorganizirajo v napajalne linije, drugod avtobusne linije obratujejo kot samostojne linije;
- medsebojna uskladitev voznih redov in uvedba enotne vozovnice;
- uvedba lastnega vozišča za javni promet in rumenih pasov v večjih mestih;
- oprema prestopnih točk in postaj z nadstreški, ureditev peronov na način, ki omogoča udobno vstopanje in izstopanje, ureditev udobnih in varnih dostopov, uvedba sodobnih informacijskih sistemov, gradnja ljubljanske železniške in avtobusne postaje;
- uvedba obsežnejšega sistema "parkiraj in se pelji";

⁴⁹ Št. JN1952/2010 z dne 12. 3. 2010.

⁵⁰ 3. točka 1.1 poglavja RePPRS.

⁵¹ Sklep vlade št. 37000-3/2014/6 z dne 24. 7. 2014.

- prilagoditev sistema javnega potniškega prometa različnim potrebam območij (oddaljena, redko poseljena, turistična in druga območja).

V Izhodiščih za resolucijo so na področju javnega prometa predstavljeni načrtovani projekti⁵² za obdobji 2014–2020 in 2020–2030.

Pojasnilo ministrstva

Vlada je julija 2014 obravnavala Izhodišča za resolucijo. Na predlog Evropske komisije in JASPERS⁵³ je ministrstvo najprej pripravilo splošnejši dokument razvoja prometa brez konkretnih projektov, v katerem je opredelilo vse ukrepe, ne glede na potrebne finančne vire, njihovo prioriteto in brez navedbe konkretnih projektov. Ministrstvo je najprej pripravilo Osnutek strategije in bo na tej podlagi pripravilo izvedbeni dokument.

Osnutek strategije vključuje izhodišča strategije, opis organiziranosti in nalog ministrstva, predstavitev prometnega modela, analizo prometnih tokov do leta 2030 in njihovo vrednotenje na podlagi ukrepov, analizo prednosti in slabosti, priložnosti in nevarnosti, vizijo razvoja prometa v Sloveniji, splošne cilje in pokazatelje spremljanja uresničevanja strategije, opredeljuje območje obdelave podatkov, problemov in specifične cilje ter ukrepe na splošni ravni ter celovito presojo vplivov na okolje. Splošni namen Osnutka strategije je doseči učinkovit in trajnostni sistem za prevoz ljudi in blaga na ozemlju Slovenije. Za njegovo uresničitev je določenih šest splošnih ciljev, štirje posebni cilji in 105 ukrepov, ki so deloma prikazani na sliki 5.

⁵² Ti projekti so medsebojna usklajevanje voznih redov in uvedba enotne vozovnice, preureditev javnega prometa, taktni vozni red, uvedba lastnega vozišča ali rumenih pasov, izgradnja sistema "parkiraj in se pelji" (približno 70 lokacij), izgradnja ljubljanske železniške in avtobusne postaje.

⁵³ JASPERS je partnerstvo med Evropsko komisijo, Evropsko investicijsko banko, Evropsko banko za obnovo in razvoj in nemško kreditno ustanovo *Kreditanstalt für Wiederaufbau*. Je tehnična pomoč državam članicam, ki so se Evropski uniji pridružile leta 2004 in leta 2007, tako da jim svetuje pri pripravi pomembnejših infrastrukturnih projektov.

Slika 5: Splošni in posebni cilji in nekateri ukrepi za doseg zastavljenih ciljev prometne politike javnega potniškega prometa

Splošni cilji	Posebni cilji	Ukrepi za doseg zastavljenih ciljev
<ul style="list-style-type: none"> • izboljšati mobilnost in dostopnost, • izboljšati oskrbo gospodarstva, • izboljšati prometno varnost, • zmanjšati porabo energije, • zmanjšati stroške uporabnikov, • zmanjšati obremenjenost okolja 	<ul style="list-style-type: none"> • izboljšanje prometnih povezav in uskladitev s sosednjimi državami, • izboljšanje državne in regionalne povezanosti znotraj Slovenije, • izboljšanje dostopnosti potnikov do glavnih mestnih aglomeracij in znotraj njih, • izboljšanje organizacijske in operativne strukture prometnega sistema za zagotovitev učinkovitosti in trajnosti sistema 	<p>Od 105 ukrepov se na javni potniški promet nanašajo predvsem naslednji ukrepi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uvedba integrirane vozovnice, • uvedba storitev javnega prevoza na zahtevo, • prilagoditev voznih redov, • informacijska platforma, • pregled/posodobitev lokalnih/regionalnih osrednjih načrtov za prevoz

Vir: Osnutek strategije.

2.1.1.d Ministrstvo je v letu 2014 pripravilo Izhodišča za resolucijo in Osnutek strategije, ki je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, v postopku usklajevanja. Navedena strateška dokumenta določata predvsem usmeritve na področju javne infrastrukture. Cilji so splošni in so določeni na višjih ravneh. Na področju javnega potniškega prometa se osredotočajo predvsem na železniški promet in delno na javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu. Železnica naj bi bila temeljni nosilec javnega potniškega prometa, avtobusne linije naj bi se v železniških koridorjih reorganizirale v napajalne, drugod naj bi obratovale samostojno. Strateška dokumenta ne določata izhodišč in pokazateljev doseganja ciljev, ukrepi so določeni opisno in niso merljivi. Na podlagi Izhodišč za resolucijo naj bi ministrstvo pripravilo zakonodajni predlog, ki bo opredelil projekte, finančna sredstva, terminski načrt in nosilce za realizacijo resolucije⁵⁴.

Vlada je 29. 7. 2015 sprejela Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji, v kateri so splošni in posebni cilji ter ukrepi, ki se nanašajo na javni potniški promet, enaki kot v Osnutku strategije. Vlada je naložila ministrstvu, da v enem letu pripravi operativni načrt za izvajanje Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji.

⁵⁴ Sporočilo za javnost z dne 24. 7. 2014 glede 67. redne seje vlade.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj v operativnem načrtu za izvajanje Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji za uresničevanje splošnih in posebnih ciljev prometne politike javnega potniškega prometa posebej določi tudi cilje, ki se nanašajo na javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu, v skladu z metodologijo SMART⁵⁵ ter določi pokazatelje doseganja ciljev z izhodiščno in načrtovano vrednostjo ter določi aktivnosti za njihovo doseganje.

2.1.2 Strokovne podlage

Strokovne podlage ministrstva za vodenje prometne politike in izvajanje javnega linijskega prevoza predstavljajo projektne naloge na področju GJS javni linijski prevoz potnikov in v okviru projekta IJPP. Najpogosteje so to študije, na podlagi katerih odgovorne osebe sprejemajo odločitve.

2.1.2.1 Projektne študije na področju GJS javni linijski prevoz potnikov

Ministrstvo je z zunanjimi izvajalci sklepalo pogodbe za projektne naloge s področja javnega potniškega prometa⁵⁶. Vsebina projektnih nalog se nanaša na izvajanje temeljnih nalog ministrstva, kot jih določata 4. člen ZPCP-2 in akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest⁵⁷ v ministrstvu, na tehnično podporo informacijskemu sistemu ter strokovne podlage.

Pojasnilo ministrstva

Delovno področje izvajanja javnega potniškega prometa obsega strokovno področje, za katerega ministrstvo ni imelo dovolj strokovnega kadra z znanjem na področjih informatike, prometno-tehničnih znanj in finančnih kontrol.

Določila 4. člena ZPCP-2 opredeljujejo naloge ministrstva, med katerimi so tudi:

- nadzor nad porabo sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje GJS;
- vodenje registrov linij in voznih redov;
- strokovni nadzor nad izvajalci GJS prevoza potnikov;
- usklajevanje projekta enotne vozovnice v javnem potniškem prometu;
- usklajevanje in določanje voznih redov v javnem potniškem prometu;
- priprava strokovnih podlag za določitev standardov minimalne dostopnosti do javnega potniškega prometa;
- izvajanje postopkov podeljevanja koncesij oziroma naročanja prevozov;
- vodenje centralne zbirke podatkov sistema voznega reda in registra javnega potniškega prometa;
- razvijanje javnega potniškega prometa in načrtovanje ter pospeševanje GJS.

⁵⁵ Angl.: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*. V skladu s kriteriji opredeljevanja ciljev po metodologiji SMART morajo biti cilji: določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno opredeljeni.

⁵⁶ Ministrstvo je v obdobju od 1. 1. 2010 do 30. 4. 2015 z zunanjimi izvajalci sklenilo pogodbe za 19 projektnih nalog s področja javnega potniškega prometa v skupni vrednosti 723.272 evrov, ki so predstavljene v prilogi 3.

⁵⁷ Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za infrastrukturo in prostor s priložo, kjer so določena delovna mesta z nalogami, to je Katalogom uradniških delovnih mest in strokovno-tehničnih delovnih mest, št. 1000-3/2012/51 z veljavnostjo od 1. 1. 2013, št. 1000-3/2012/76 z veljavnostjo od 1. 2. 2013, št. 1000-3/2012/114 z veljavnostjo od 1. 5. 2014 in št. 1000-3/2012/143 z veljavnostjo od 1. 8. 2014.

Temeljne naloge ministrstva na področju javnega potniškega prometa so opravljali zaposleni v Sektorju za javni potniški promet in žičnice v skladu z Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, ki določa tudi naslednje naloge:

- izvajanje GJS javni linijski avtobusni promet, strokovni nadzor izvajanja GJS in finančni nadzor poročanja prevoznikov;
- izvajanje nalog v zvezi s financiranjem GJS prevoza potnikov (pregled nad finančnimi sredstvi, finančni načrti in poročila);
- vzpostavitev, vodenje in nadgradnja registrov posebnih linijskih prevozov, daljinarja, registra voznih redov na svetovnem spletu, registra mednarodnih avtobusnih linij;
- vodenje projekta IJPP;
- postopki podeljevanja koncesij.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo v Sektorju za javni potniški promet in žičnice povprečno 20 zaposlenih, ki so opravljali naloge s področja avtobusnega in železniškega prevoza potnikov, žičnic in smučišč, od tega jih je osem opravljalo naloge na področju javnega linijskega prevoza potnikov.

Obveznost priprave strokovnih podlag izhaja iz naslednjih predpisov:

- strokovne podlage za določitev standardov minimalne dostopnosti⁵⁸ do javnega potniškega prometa: v skladu s 4. členom ZPCP-2 je priprava strokovnih podlag ena izmed temeljnih nalog ministrstva ter v skladu z drugim odstavkom 50. člena ZPCP-2 jih določi vlada s koncesijskim aktom;
- analiza stroškov, ki bi jih imelo na področju javnega linijskega prevoza potnikov tipično dobro delujoče podjetje; v skladu s četrtem odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah se nadomestilo določi na podlagi navedene analize;
- daljinar je obvezna podlaga za izdelavo avtobusnih voznih redov, ki vsebuje relacije s kilometrskimi razdaljami, voznimi časi in avtobusnimi postajami, pomembnejšimi avtobusnimi postajališči in avtobusnimi postajališči⁵⁹; v skladu s 40. členom uredbe ministrstvo na podlagi tarife in razdalje po daljinarju med posameznimi postajami in postajališči določi cenik prevoznin;
- izračun nove lastne cene in novega nadomestila v posameznem koledarskem letu pripravi ministrstvo do 28. 2. tekočega leta na obrazložen in izkazan predlog ter obračun koncesionarja, ki ga predloži ministrstvu najkasneje do 31. 1. tekočega leta⁶⁰;
- spremljanje stanja in razmer na trgu prevoznih storitev: v skladu s 4. členom ZPCP-2 je priprava navedene strokovne podlage ena izmed temeljnih nalog ministrstva;
- priprava in izvedba javnih razpisov potreb po prevozih v javnem potniškem prometu: v skladu s 4. členom ZPCP-2 je priprava navedene strokovne podlage ena izmed temeljnih nalog ministrstva.

Ministrstvo pred podelitvijo koncesij določi potrebe po prevozih (vozne rede), med koledarskim letom pa največ dvakrat na leto s spremembami voznega reda tega uskladi z dejanskimi potrebami po prevozih⁶¹. V skladu s četrtem odstavkom 8. člena uredbe se lahko v času trajanja koncesije okvirni vozni red

⁵⁸ Standard dostopnosti predstavlja splošno shemo števila odhodov vozila na liniji v določenem časovnem okviru, upošteva velikost naselja, dejstvo, da gre za naselje, kjer je sedež občine, in število potencialnih potnikov v periodični migraciji. Določen je v prilogi 1C uredbe.

⁵⁹ 3. člen ZPCP-2.

⁶⁰ Drugi odstavek 57. člena uredbe.

⁶¹ Tretji odstavek 50. člena ZPCP-2.

spremeni z uvedbo novih odhodov ali opustitvijo posameznih odhodov, če je to potrebno zaradi demografskih sprememb, sprememb v možnostih financiranja javnih linijskih prevozov iz državnega proračuna ali če občina oziroma druga pravna ali fizična oseba želi spremembo standarda dostopnosti in prevzame stroške, ki so s tem povezani, kot tudi v primeru, če plačevanje teh stroškov opusti.

2.1.2.1.a V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo z zunanjimi izvajalci na področju javnega linijskega prevoza potnikov sklenilo pet pogodb v skupni vrednosti 197.662 evrov. Ministrstvo je za izvajanje svojih temeljnih nalog na področju javnega linijskega prevoza potnikov najemalo zunanje izvajalce, kljub temu da ima v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest določena delovna mesta za opravljanje teh nalog. Zunanji izvajalci so opravljali naslednje temeljne naloge ministrstva:

- nadzor nad porabo sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje GJS;
- strokovni nadzor nad izvajalci GJS javni linijski prevoz potnikov;
- vodenje dela podatkov⁶², ki bi jih morala vsebovati centralna zbirka podatkov sistema voznega reda in registra javnega potniškega prometa.

Ministrstvo je najemalo zunanje izvajalce tudi za tehnično podporo informacijskemu sistemu za subvencioniranje dijaških in študentskih vozovnic in za izdelavo podatkovnih baz daljinarja in voznih redov ter za pripravo strokovnih podlag za izračun nove lastne cene in novega nadomestila. Ministrstvo je večino finančnih sredstev za projektne naloge namenilo za opravljanje temeljnih nalog ministrstva, kajti vseh pet projektnih nalog se nanaša na temeljne naloge ministrstva, ne pa na pripravo takšnih strokovnih podlag, ki bi ministrstvu pomagale pri odločanju o ukrepih za učinkovitejše izvajanje javnega prevoza potnikov. Ministrstvo je najemalo zunanje izvajalce za izvajanje temeljnih nalog ministrstva tudi zaradi neustrezne tehnične in informacijske podpore zaposlenim za opravljanje teh nalog (povezava s točko 2.3.1 tega poročila).

Ukrep ministrstva

KPMG, d. o. o. (v nadaljevanju: družba KPMG) je v okviru pogodbe Vzdrževanje in posodabljanje sistema za podporo spremljanja in nadziranja izvajanja gospodarske javne službe javnega potniškega prometa (GJS JPP) v letu 2015 izvedla usposabljanje zaposlenih na ministrstvu. Usposabljanje je bilo izvedeno, da bodo lahko zaposleni na ministrstvu izvajali posamezne naloge s področja določanja stroškovne cene, upravljanja s poročevalskimi obrazci ter analize mesečnih poročil in linij tudi po izteku pogodbe z družbo KPMG.

2.1.2.1.b Ministrstvo je več let zapored pri zunanjih izvajalcih naročalo storitve: nadzor nad porabo sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje GJS, in strokovni nadzor nad izvajalci GJS javni linijski prevoz potnikov ter tehnična podpora informacijskemu sistemu za subvencioniranje dijaških in študentskih vozovnic. Ministrstvo je ravnalo v nasprotju z drugim odstavkom 6. člena Zakona o javnem naročanju⁶³ (v nadaljevanju: ZJN-2), ker je navedene storitve naročalo več let zapored, vendar se ni odločilo za oddajo javnih naročil po ZJN-2. Javni razpis omogoča pridobitev več konkurenčnih ponudb in s tem nižjo ceno oziroma višjo kakovost za enako ceno. Ministrstvo je večino projektov na področju javnega potniškega prometa oddalo tik pod vrednostjo za objavo javnega naročila male vrednosti z vabilom k oddaji ponudbe do trem izvajalcem storitev. Takšen način poslovanja ministrstva predstavlja

⁶² Podatkovna zbirka za spremljanje izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov.

⁶³ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 34/08, 19/10, 18/11, 90/12, 19/14.

izogibanje uporabi postopkov javnega naročanja, kot to ureja ZJN-2, in s tem kršitev načel zagotavljanja konkurence med ponudniki in preglednosti javnega naročanja.

2.1.2.2 Projekt Integrirani javni potniški promet

Na področju javnega potniškega prometa ministrstvo izvaja projekt IJPP, ki je del Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 in je upravičen do pomoči iz Kohezijskega sklada⁶⁴. Skupni upravičeni stroški projekta znašajo 7.391.974 evrov⁶⁵, za obdobje upravičenosti od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2014, s podaljšanjem do 31. 12. 2015.

Namen projekta IJPP je vzpostavitev integriranega sistema ponudbe javnega potniškega prometa na ravni železniškega, avtobusnega medkrajevnega in mestnega prometa. Cilj IJPP je zagotoviti krajši potovalni čas potnikov in večjo udobnost z integracijo voznih redov⁶⁶, integracijo vozovnic⁶⁷ in vzpostavitvijo pogojev za prostorsko integracijo⁶⁸. Uresničitev projekta naj bi prispevala k integraciji oziroma povezanosti mesta s podeželjem, povečanju konkurenčnosti mest, izboljšanju oskrbe gospodarstva in zmanjšanju negativnih vplivov na okolje.

Ministrstvo je za uvedbo IJPP od 1. 1. 2007, ko je pričelo s pripravo izhodišč za projekt IJPP, do 31. 12. 2014 z zunanjimi izvajalci sklenilo pogodbe za izvedbo 21 projektnih nalog, ki se nanašajo na pripravljajno in izvedbeno fazo projekta, v skupni vrednosti 1.893.744 evrov, ki so predstavljene v prilogi 4. Vrednost sklenjenih pogodb v obdobju od leta 2007 do leta 2014 predstavlja 25,6 odstotka celotnih upravičenih stroškov projekta IJPP.

Vsebina projektov, ki se izvajajo v okviru IJPP, se nanaša na temeljne naloge ministrstva. Projekti se vsebinsko nanašajo na:

- usklajevanje projekta enotne vozovnice v javnem potniškem prometu;
- razvijanje javnega potniškega prometa ter načrtovanje in pospeševanje GJS;
- vodenje centralne zbirke podatkov sistema voznega reda in registra javnega potniškega prometa ter
- pripravo strokovnih podlag za določitev standardov minimalne dostopnosti do javnega potniškega prometa.

Projekt IJPP vsebuje strokovne podlage, ki se nanašajo na model za določitev cen vozovnic, oblikovanje standarda za enotno elektronsko vozovnico, izdelavo enotnega daljinarja in izdelavo nacionalnega voznega reda.

⁶⁴ Odločba Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko – Urad za kohezijsko politiko kot organ upravljanja – o dodelitvi sredstev za projekt IJPP, št: KS OP ROPI/2/3/IJPP/0 z dne 10. 10. 2011.

⁶⁵ Delež prispevka Evropske unije v skupnih upravičenih stroških znaša 85 odstotkov oziroma 6.283.178 evrov, sredstva lastne udeležbe pa 15 odstotkov oziroma 1.108.796 evrov.

⁶⁶ Poenotenje voznih redov železniškega, avtobusnega medkrajevnega in mestnega prometa v sistemu prestopanj z enega prevoznega sredstva na drugega.

⁶⁷ Uvedba enotne vozovnice, ki velja znotraj con.

⁶⁸ Prostorsko načrtovanje občin z upoštevanjem zgostitve poselitve in dejavnosti ob koridorjih IJPP, ureditev prestopnih točk, ureditev sistema "parkiraj in se pelji".

Ministrstvo je za vzpostavitev IJPP v letu 2012 objavilo javno naročilo za projekt Uvedba integriranega javnega potniškega prometa⁶⁹, v okviru katerega je predvidena ustanovitev organa za upravljanje IJPP, izdelava sistema spremljanja in razvrščanja prihodkov in izvajanje storitev in integracija obstoječih informacijskih sistemov, končna aktivnost pa je implementacija sistema IJPP na celotnem območju Slovenije. Postopek oddaje javnega naročila⁷⁰ je bil 1. 8. 2013 ustavljen, ministrstvo pa je objavilo novo javno naročilo za projekt Uvedba IJPP⁷¹.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je ustavilo postopek objave oddaje javnega naročila, da bi proučilo možnost, ali se javno naročilo v delu, ki se nanaša na vzpostavitev sistema upravljanja IJPP, lahko odda po načelu "in house" naročila na podlagi 20. člena Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev⁷², ki določa pogoje za naročila, za katere se ta zakon ne uporablja, s katerimi bi skrajšalo postopke izvedbe javnega naročila, da bi bilo zaključeno do konca leta 2015. Ministrstvo je po proučitvi različnih možnosti sprejelo odločitev, da se objavi novo javno naročilo, ter popravilo razpisno dokumentacijo in projektno nalogo s spremembo pogojev za izvedbo javnega naročila.

Iz razpisne dokumentacije⁷³ izhaja, da mora izvajalec v celoti zasnovati, uskladiti in izdelati sistem IJPP na območju Slovenije, kar vključuje:

- vzpostavitev delovanja upravljavca sistema IJPP⁷⁴;
- izdelavo sistema spremljanja in razvrščanja prihodkov od prodaje in izvajanja storitev ter virov financiranja;
- oblikovanje standarda enotne elektronske vozovnice;
- integracijo sistemov elektronske vozovnice pri prevoznikih v javnem prevozu potnikov;
- izvedbo pilotnih projektov;
- implementacijo sistema IJPP na območju Slovenije.

Pri načrtovanju organizacije in delovanja upravljavca mora izvajalec upoštevati, da se na ministrstvu ohranijo regulatorne in nadzorne funkcije sistema IJPP.

2.1.2.2.a Ministrstvo je v letu 2014 pripravilo osnutek predloga Zakona o javnem potniškem prometu (v nadaljevanju: ZJPP), ki ureja integriran sistem javnega potniškega prometa, ki ga zagotavlja država kot javno dobro z GJS⁷⁵. Določila osnutka ZJPP niso usklajena z vsebino razpisne dokumentacije za uvedbo IJPP. V osnutku ZJPP je predvidena ustanovitev družbe za izvajanje sistema enotne vozovnice, ki se

⁶⁹ Javno naročilo št. JN13855/2012 z dne 24. 12. 2012.

⁷⁰ Številka objave: JN9620/2013 z dne 1. 8. 2013.

⁷¹ Št. JN14274/2013 z dne 11. 11. 2013.

⁷² Uradni list RS, št. 72/11-UPB1, 90/12, 19/14.

⁷³ Razpisna dokumentacija za projektno nalogo za izvedbo projekta Uvedba IJPP z dne 10. 1. 2014.

⁷⁴ Med naloge upravljavca sodijo upravljanje in vodenje sistema IJPP, prometno načrtovanje (vodenje daljinarja, registra linij in voznih redov, izdelava nacionalnega voznega reda, analize potreb potnikov, vzdrževanje in razvoj informacijskih sistemov prometnega načrtovanja), tarife in izravnava (priprava sprememb tarifnega sistema, zagotavljanje delovanja informacijskih sistemov, nadzor nad prodajo vozovnic, nadzor nad porabo sredstev, nadzor nad finančnim poslovanjem prevoznikov), odločanje o posebnih pravicah potnikov (na primer subvencioniran prevoz), izvajanje financiranja GJS, priprava predlogov predpisov ter priprava razpisov in pogodb za izvajanje IJPP.

⁷⁵ Razen javnega prevoza v mestnem prometu in posebnega prevoza v delu, ki je priglasi pri upravljavcu.

financira iz dela prihodkov od prodaje vozovnic, v razpisni dokumentaciji za uvedbo IJPP pa ustanovitev te družbe ni bila predvidena. V osnutku predloga ZJPP je določeno, da upravljavec IJPP izvaja strokovni nadzor nad izvajalci GJS, ministrstvo pa opravlja nadzor nad upravljavcem in izvajalci glede namenske, gospodarne in učinkovite rabe javnih sredstev ter pogodbenih obveznosti. V razpisni dokumentaciji za uvedbo IJPP pa je bilo določeno, da ministrstvo ohrani nadzorne funkcije sistema IJPP, upravljavec pa izvaja nadzor nad prodajo vozovnic, porabo sredstev in finančnim poslovanjem prevoznikov. Ministrstvo nadaljnjih postopkov priprave ZJPP ni izvedlo, zato predpis ni bil dokončno pripravljen in posredovan vladi v sprejem. Glede na to, da je uvedba IJPP vsebinsko povezana z izvajanjem GJS javni linijski prevoz potnikov, bi moralo ministrstvo pripraviti pravne podlage za uvedbo IJPP ter jih posredovati vladi v sprejem.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je pripravilo osnutek predloga ZJPP, vendar je zaradi odprtih sistemskih vprašanj (status in pravna oblika upravljalca, modeli financiranja GJS javni potniški promet) in dolgotrajnih postopkov javnega naročila Uvedba IJPP v Republiki Sloveniji zadržalo posredovanje osnutka predloga ZJPP v nadaljnjo obravnavo.

Do roka za oddajo ponudb za uvedbo IJPP (do 18. 8. 2014) sta bili pravočasno oddani dve ponudbi. Ministrstvo je 15. 12. 2014 sprejelo odločitev⁷⁶ o oddaji javnega naročila⁷⁷, vendar odločitev o izbiri izvajalca do 31. 12. 2014 še ni bila pravnomočna. Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil je razveljavila⁷⁸ odločitev ministrstva o oddaji javnega naročila skupini ponudnikov: Agencija za promet, razvoj in raziskave, d. o. o. in Četrta pot, d. o. o.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je sprejelo odločitev⁷⁹, da javno naročilo odda skupini ponudnikov Slovenske železnice – potniški promet, d. o. o., LPP, Marprom, SŽ in Prometni institut Ljubljana, d. o. o., s katerimi je 29. 6. 2015 sklenilo pogodbo za uvedbo IJPP v vrednosti 4.493.329 evrov.

Usklajenost voznih redov cestnega in železniškega prevoza potnikov

Dve občini sta opozorili na neusklajenost voznih redov cestnega in železniškega prevoza potnikov. Vozni redi so neustrezni glede na potrebe potnikov in ne omogočajo prestopanja.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.1.2.2.b Za zagotavljanje javnega linijskega prevoza se po 50. členu ZPCP-2 uvede sistem enotne vozovnice. Prevozniki, ki opravljajo javne linijske prevoze potnikov, se vključijo v izvajanje sistema enotne vozovnice. Uvedbo in izvajanje sistema enotne vozovnice uredi vlada. Čeprav je bilo usklajevanje projekta enotne vozovnice v javnem prevozu potnikov določeno med nalogami ministrstva že v Zakonu o

⁷⁶ Št. 430-108/2013/122 z dne 15. 12. 2014.

⁷⁷ Ministrstvo je javno naročilo oddalo v izvedbo skupini ponudnikov: Agencija za promet, razvoj in raziskave, d. o. o. in Četrta pot, d. o. o. Ponudbo skupine ponudnikov: Slovenske železnice – potniški promet, d. o. o., LPP, Javno podjetje Marprom, d. o. o. (v nadaljevanju: Marprom), SŽ in Prometni institut Ljubljana, d. o. o. je ministrstvo izločilo kot nepopolno.

⁷⁸ Sklep št. 018-042/2015-7 z dne 24. 3. 2015.

⁷⁹ Št. 430-108/2013/151 z dne 8. 4. 2015.

prevozih v cestnem prometu⁸⁰ (v nadaljevanju: ZPCP-1) iz leta 2001, enotna vozovnica do 31. 12. 2014 ni bila uvedena⁸¹.

2.1.3 Normativni okvir izvajanja javnega linijskega prevoza potnikov

Normativni okvir predstavlja pravno podlago za izvrševanje nalog. Pravna podlaga oziroma predpisi morajo celovito urejati izvajanje nalog na formalno in vsebinsko pravilen način. Preverili smo, ali je ministrstvo razpolagalo s predpisi, ki določajo vse naloge ministrstva in izvajalcev ter sistemsko urejajo postopke izvajanja javnih linijskih prevozov.

Ministrstvo opravlja strokovno-tehnične, organizacijske, razvojne in upravne naloge s področja prevoza potnikov v cestnem prometu ter izvajanja GJS, ki se vsebinsko nanašajo na pripravo pravnih in strokovnih podlag, izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in subvencioniranja prevozov, spremljanje in nadzor ministrstva nad izvajanjem GJS javni linijski prevoz potnikov, kar vključuje vodenje evidenc in registrov ter nadzor nad porabo javnih sredstev⁸².

⁸⁰ Uradni list RS, št. 59/01, 76/03, 63/04, 86/04.

⁸¹ V skladu z razpisno dokumentacijo za izvedbo projekta IJPP bo enotna vozovnica uvedena v okviru IJPP.

⁸² 4. člen ZPCP-2.

Slika 6: Ključne naloge ministrstva na področju javnega potniškega prometa

<p>Priprava pravnih in strokovnih podlag</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Priprava predlogov zakonov in izdajanje podzakonskih predpisov s področja cestnih prevozov potnikov v javnem potniškem prometu. • Vodenje prometne politike na področju cestnih prevozov. • Spremljanje stanja in razmer na trgu prevoznih storitev ter razvojne naloge s področja cestnih prevozov. • Usklajevanje projekta enotne vozovnice v javnem potniškem prometu. • Usklajevanje in določanje voznih redov v javnem potniškem prometu. • Predlaganje cene prevoznih storitev v javnem potniškem prometu. • Razvijanje javnega potniškega prometa in načrtovanje ter pospeševanje GJS. • Priprava strokovnih podlag za določitev standardov minimalne dostopnosti do javnega potniškega prometa. • Priprava in izvedba javnih razpisov potreb po prevozih v javnem potniškem prometu.
<p>Izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in subvencioniranja prevozov</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subvencioniranje prevoza dijakov in študentov. • Izvajanje financiranja GJS, določenih z ZPCP-2. • Izvajanje postopkov podeljevanja koncesij oziroma naročanja prevozov. • Priprava koncesijskih aktov in koncesijskih pogodb oziroma sklepanje pogodb o izvajanju GJS.
<p>Spremljanje in nadzor ministrstva nad izvajanjem GJS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vodenje evidenc in registrov iz 15. člena ZPCP-2. • Nadzor nad porabo sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje GJS, določenih z ZPCP-2. • Strokovni nadzor nad izvajalci GJS prevoza potnikov. • Vodenje registra linij in voznih redov. • Vodenje centralne zbirke podatkov sistema voznega reda in registra javnega potniškega prometa.

Vir: ZPCP-2.

V skladu s 50. členom ZPCP-2 država zagotavlja javni linijski prevoz, razen javnega linijskega prevoza v mestnem prometu in posebnega linijskega prevoza, kot javno dobrino z GJS. Določila 3. člena ZPCP-2 urejajo pomen izrazov, med drugim tudi:

- javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu je prevoz, ki se opravlja na določenih relacijah po vnaprej določenem voznem redu, ceni in splošnih prevoznih pogojih, opravlja se kot:
 - medkrajevni linijski prevoz, ki je javni prevoz potnikov med dvema ali več kraji in se lahko opravlja kot potniški ali hitri linijski prevoz potnikov;
 - mestni prevoz potnikov, ki je javni prevoz potnikov, ki ga občina kot GJS organizira znotraj naselja;
- posebni linijski prevoz, ki je prevoz samo določene vrste potnikov in izključuje druge potnike ter se opravlja na podlagi pisne pogodbe med prevoznikom in naročnikom prevoza.

V tabeli 2 so prikazane vrste javnega linijskega prevoza potnikov v cestnem prometu, kot se dejansko izvaja, ter razlike med njimi.

Tabela 2: Vrste in viri financiranja GJS obstoječega javnega linijskega prevoza v cestnem prometu

Vrste prevoza	Mestni	Integrirani*	Medkrajevni	C register**
Opis	Prevoz potnikov znotraj naselja	Mestni prevoz potnikov izven naselja, po linijah, ki so bile prej medkrajevne	Prevoz potnikov med več kraji	Prevoz potnikov na linijah posebnega linijskega prevoza v okviru GJS
Viri financiranja				
• prevoznine	✓	✓	✓	✓
• nadomestilo	✗	✓	✓	✗
• občine	✓	✓	✓	✓
• subvencije za prevoz dijakov in študentov	✓	✓	✓	✗

Opombi: * V skladu s pogodbo med občino in prevoznikom se z imenom integrirane linije poimenujejo registrirane medkrajevne linije, na katerih se uporabljajo prevozni izkazi mestnega prometa, ki omogočajo tudi uporabo linij mestnega prevoza potnikov. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu⁸³ (v nadaljevanju: ZPCP-2F) je uvedel pojem integrirana linija, ki pomeni medsebojno povezan sistem finančne, fizične, tarifne oziroma upravljavske integracije javnega, posebnega in drugega prevoza potnikov.

** Linije C registra so registrirane javne linije, ki so nastale iz linij posebnega linijskega prevoza potnikov, za katere ministrstvo ne izplačuje nadomestila, in se izvajajo pod posebnimi pogoji.

Viri: ZPCP-2, koncesijske pogodbe, pogodbe o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov ter pogodbe med izvajalci mestnih prevozov in občinami.

ZPCP-2 javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu deli na medkrajevni in mestni linijski prevoz potnikov. Ministrstvo je izvajalcem javnega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu omogočilo izvajanje integriranega prevoza in izvajanje prevozov v okviru C registra brez ustrezne pravne podlage.

Pojasnilo ministrstva

Občine se same odločijo, ali bodo za prevoze šoloobveznih otrok ali pa za izvajanje mestnih linij izvedle razpis oziroma te prevoze izvajale v okviru GJS javni linijski prevoz potnikov. Metodologije o obsegu in načinu izvajanja podaljševanja linij ali dodajanja novih voženj ni.

⁸³ Uradni list RS, št. 92/15.

2.1.3.1 Medkrajevni linijski prevoz v cestnem prometu

Če se opravljanje prevozov potnikov na določeni liniji v pogojih GJS uvede na predlog občine in je izvajanje linije pretežno v interesu te občine, jo mora občina sofinancirati⁸⁴. Občina ali druga pravna oziroma fizična oseba lahko v skladu z 51. členom uredbe, na podlagi pogodbe, zagotavlja dodatna sredstva za izvajanje obveznosti GJS javni linijski prevoz potnikov za prevoz določene skupine ali kategorije potnikov v okviru vožnje po liniji, kar lahko vključuje tudi posebna postajališča za te potnike (šoloobvezni otroci, delavci in drugi), za večje število odhodov na posamezni liniji, za dodatne postaje oziroma postajališča na liniji, za dodatno linijo ali njeno podaljšanje ali za nižjo prevoznino na posamezni liniji ali njenem delu znotraj posamezne občine.

Metodologija za oceno stroškovne cene dodatnega financiranja GJS s strani občin

GJS javni linijski prevoz potnikov je v letih 2013 in 2014 financiralo 32 od 211 občin oziroma 15,2 odstotka občin. Na vprašanje o metodologiji 9 občin oziroma 28,1 odstotka občin ni odgovorilo. Nobena izmed občin nima izdelane metodologije za oceno stroškovne cene izvajanja dodatnih storitev, kot so dodatne avtobusne linije, postaje ali povečana frekvenca odhodov. Občine sofinancirajo GJS javni linijski prevoz potnikov tako, da:

- financirajo prevoz osnovnošolskih otrok in upokoјencev po tarifni lestvici na podlagi dejanskega obračuna oseb in števila dni (pet občin);
- sofinancirajo razliko med stroški izvajanja in prihodki (pet občin);
- sofinancirajo dijaške in študentske vozovnice na podlagi predvidenega števila upravičencev in zneska sofinanciranja oziroma realizacije iz preteklih let (tri občine);
- določijo ceno na podlagi ponudbe koncesionarja (tri občine);
- ceno na javnem razpisu določi najugodnejša ponudba (dve občini);
- po ena izmed občin določi ceno na podlagi v preteklosti izvedenih naročil za izvajanje posebnega linijskega prevoza potnikov in sklenjenih pogodb s prevoznikom, izračune naredi na podlagi pogostosti ostalih javnih prevozov, stroške izvajanja krije zaradi demografske ogroženosti območja, meni, da je z nižjo ceno povečala število potnikov, zato je linija rentabilnejša, in navaja, da pogodba določa dnevni pavšal.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.1.3.1.a Uredba v 10. členu določa izključno pravico koncesionarja v obdobju trajanja koncesije, da izvaja javni linijski prevoz v Sloveniji na linijah in odhodih⁸⁵, za katere je dobil koncesijo, razen izjem, določenih z zakonom, ki ureja prevoze v cestnem prometu, in z uredbo. Ta pravica se nanaša tudi na vse morebitne spremenjene linije in odhode, za katere ima koncesionar pridobljeno koncesijo. Ob uvedbi nove linije se koncesija za to linijo podeli koncesionarju, ki na tem območju že izvaja javno službo. Ministrstvo ni pripravilo pravnih in strokovnih podlag, s katerimi bi sistemsko uredilo dodatno financiranje GJS s strani občin, v katerih bi določilo vsaj zgornjo mejo stroškovne cene storitev koncesionarja. Zaradi izključne pravice, ki jo je koncesionarju podelilo ministrstvo, mora občina pogodbo o dodatnem financiranju skleniti s koncesionarjem, ki ga je izbralo ministrstvo, pod pogoji, ki jih določi koncesionar.

⁸⁴ Tretji odstavek 52. člena ZPCP-2.

⁸⁵ Uredba ne določa pomena izraza odhod. Koncesionar in ministrstvo odhode določita in so registrirani v Avtobusnem vozno rednem informacijskem sistemu (v nadaljevanju: sistem AVRIS).

Pojasnilo ministrstva

Za sofinanciranje občin ni določene metodologije. Sofinanciranje občin poteka od leta 2004, ko so bile koncesije podeljene obstoječim prevoznikom brez javnega razpisa. Takšno stanje se podaljšuje, ker priprava javnega razpisa zahteva vključitev kadrov s specialističnimi znanji iz prometnega, ekonomskega, pravnega in informacijskega področja. Poleg tega je treba pred objavo javnega razpisa zagotoviti proračunska sredstva za celotno obdobje trajanja koncesij. Sofinanciranje občin lahko poteka neposredno po pogodbi s koncesionarjem oziroma na podlagi medsebojnega dogovora med ministrstvom, občino in prevoznikom, in sicer glede na predhodno pobudo občine.

Ravnanje ministrstva v zvezi s predpisi pri razdelitvi prevozov šoloobveznih otrok na GJS javni linijski prevoz potnikov in posebni linijski prevoz potnikov

Občina je izvajalca posebnih linijskih prevozov za šoloobvezne otroke izbrala na podlagi javnega razpisa. Po sklenitvi pogodbe o izvajanju prevozov šolskih otrok je občina od izvajalca prejela poziv za sklenitev aneksa k pogodbi, v katerem je zahteval, da se razdeli pogodbeno dogovorjena cena za izvajanje prevoza šoloobveznih otrok na del, ki se nanaša na GJS javni linijski prevoz potnikov in posebni linijski prevoz potnikov. Relacija posebnega linijskega prevoza potnikov se delno prekriva z relacijo GJS javni linijski prevoz potnikov, izvajalec posebnega linijskega prevoza potnikov pa je tudi koncesionar na tem območju. Občina je ministrstvo prosila za navodila, kako ravnati, kadar se posebni linijski prevoz potnikov in GJS javni linijski prevoz potnikov izvajata hkrati na isti relaciji. Občina je ministrstvo opozorila na neskladnost s pravnimi podlagami ter na omejevanje konkurence, saj ponudniki, ki so hkrati koncesionarji, lahko ponudijo nižje cene, ker posebni linijski prevoz potnikov izvajajo v okviru GJS javni linijski prevoz potnikov, za kar so upravičeni do nadomestila. Cestnoprometni predpisi se za posebni linijski prevoz potnikov in GJS javni linijski prevoz potnikov razlikujejo, zato izvajanje posebnega linijskega prevoza potnikov v okviru GJS javni linijski prevoz potnikov odstopa od predpisov.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.1.3.1.b Ministrstvo je s pozivom izvajalcu posebnega linijskega prevoza, ki je bil hkrati tudi koncesionar, da z aneksom del pogodbene vrednosti s posebnega linijskega prevoza prenese na GJS javni linijski prevoz potnikov, ravnalo v neskladju s tretjim odstavkom 52. člena ZPCP-2, ki določa, da mora občina sofinancirati GJS javni linijski prevoz potnikov, če se izvajanje prevozov potnikov na določeni liniji v pogojih GJS uvede na njen predlog in je pretežno v njenem interesu. Ministrstvo nima pravne podlage za tovrstno ravnanje in izvajanje posebnih linijskih prevozov v okviru GJS javni linijski prevoz potnikov.

Skladnost cene prevoza šoloobveznih otrok z javnim linijskim prevozom potnikov s cenikom

Občina zagotavlja sredstva za prevoz šoloobveznih otrok, ki se izvaja v okviru GJS javni linijski prevoz potnikov, po ceniku ministrstva. Ministrstvo je koncesionarja s koncesijsko pogodbo zavezalo k uporabi Povprečne standardne tarife za prevoz potnikov in prtljage v javnem linijskem cestnem medkrajevnem prometu št. 1/2007⁸⁶ (v nadaljevanju: povprečna standardna tarifa), čeprav uredba določa drugo tarifo prevoznin.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.1.3.1.c Zaradi ravnanja ministrstva, ki je koncesionarja zavezalo k uporabi neveljavnega cenika, je koncesionar občini zaračunal storitve po neveljavnem ceniku (več o tem v točki 2.2.3.1. tega poročila).

⁸⁶ Objavila jo je direkcija 27. 3. 2007 in je veljala od 1. 4. 2007.

Občina je za prevoz šoloobveznih otrok plačala višjo prevoznino zaradi uporabe višje tarife in zaračunavanja enkratnih enosmernih vozovnic v skladu s povprečno standardno tarifo, kljub temu da uredba določa nižjo tarifo enkratne enosmerne vozovnice in tarifno lestvico za mesečne vozovnice.

2.1.3.2 C register

Ministrstvo vodi register voznih redov v notranjem linijskem prometu v sistemu AVRIS, katerega voznoredna zbirka podatkov temelji na prevzetih in posodobljenih podatkih iz leta 2004. Linije GJS javni linijski prevoz potnikov vodi v sistemu AVRIS pod oznako A. Ministrstvo poleg tega vodi v sistemu AVRIS linije za pet koncesionarjev pod oznako C, v tako imenovanem C registru⁸⁷.

C register naj bi nastal na željo koncesionarjev in občin, tako da bi na linijah, ki so prvenstveno namenjene prevozu osnovnošolskih otrok, prevažali tudi naključne potnike. Linije v okviru C registra imajo status javnih linij, vendar zanje prevoznik ne more pridobiti nadomestila in na njih ne sme izvajati postopkov subvencioniranega prevoza potnikov⁸⁸.

Pojasnilo ministrstva

Linije s posebnimi pogoji oziroma C register so del registriranih javnih linij, za katere ministrstvo ne izplačuje nadomestila. Razlog za vzpostavitev linij so bila omejena finančna sredstva za izvajanje GJS v letih 2012–2015. Koncesionar je lahko predlagal in izvajal prevoze v dodatnem obsegu, ne da bi za to prejemal nadomestilo. Linije s posebnimi pogoji je prvi začel opravljati Kam-bus v juniju 2012. S 1. 1. 2014 sta linije s posebnimi pogoji pričela opravljati tudi LPP in Rok Jaklič, s. p., s 1. 5. 2014 pa še koncesionarja Integral Brebus Brežice in MPOV, d. o. o., Vinica (v nadaljevanju: MPOV).

Ministrstvo je koncesionarja Kam-bus pozvalo k predložitvi ponudbe za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov. Koncesionar je predložil dve ponudbi⁸⁹, na podlagi katerih je ministrstvo ugotovilo, da izpolnjuje pogoje za koncesionarja, in mu izdalo odločbo⁹⁰ za podaljšanje koncesije za opravljanje GJS javni linijski prevoz potnikov od 1. 1. 2014 do sklenitve novih koncesijskih pogodb po opravljenem javnem razpisu oziroma najkasneje do 31. 12. 2015. Ministrstvo in koncesionar sta 30. 12. 2013 sklenila koncesijsko pogodbo, s katero je koncedent finančne obveznosti sprejel do 31. 3. 2014. V koncesijski pogodbi sta se koncedent in koncesionar dogovorila, da koncedent nadaljnje finančne obveznosti prevzema za mesečna obdobja z aneksi. Aneks št. 1 z dne 30. 12. 2013 v 3. členu določa število kilometrov, ki jih bo opravil koncesionar na podlagi ponudb. Koncesionar bo za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov na podlagi obeh ponudb poročal na enak način in na enotnem obrazcu, tako da bodo linije (registrirani vozni redi pod oznako C) po ponudbi 2/2013 posebej označene. V zvezi z izvajanjem teh linij koncedent ne bo imel nobenih stroškov in koncesionar ne bo zahteval nadomestila. V primeru, da bodo prihodki na registriranih voznihih redih pod oznako C presegle normirano stroškovno ceno, pripravi koncesionar takšen izračun, da se izvajanje linij na podlagi ponudbe 2/2013 obračuna skupaj z izvajanjem linij po ponudbi 1/2013. Na teh registriranih voznihih redih pod oznako C se ne smejo

⁸⁷ Iz mesečnih poročil koncesionarjev, ki so izvajali prevoze v okviru registriranih linij pod oznako C, izhaja, da so v letu 2014 prevozili 1.380.196 kilometrov in ustvarili 1.760.516 evrov prihodkov.

⁸⁸ Na neskladnost s pravnimi in strokovnimi podlagami C registra je družba KPMG opozorila ministrstvo pri Izvedbi nadzornega pregleda v zvezi s poročanjem koncesionarjev o prejetih subvencijah vozovnic pri LPP, d. o. o., končno poročilo, 15. 4. 2014.

⁸⁹ Št. 1/2013 z dne 10. 12. 2013, ki se nanaša na izvajanje rednih linij javnega linijskega prevoza potnikov, in št. 2/2013 z dne 10. 12. 2013, ki se nanaša na izvajanje linij pod oznako C.

⁹⁰ Št. 37107-419/2013/2-00811230 z dne 19. 12. 2013.

izvajati postopki subvencioniranja prevoza dijakov in študentov⁹¹. Aneksi št. 2, 3 in 4 z veljavnostjo do 31. 12. 2014 urejajo izvajanje linij (registriranih voznih redov pod oznako C) na enak način kot aneks št. 1.

Ministrstvo je 18. 12. 2014 izvedlo sestanek na temo usklajevanja vsebine ponudb za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov s petimi izvajalci linij registriranih voznih redov pod oznako C. V zapisniku sestanka je navedeno, da razpoložljiva sredstva za leto 2015 ob predpostavki 5-odstotnega prihranka in obstoječe voznoredne ponudbe predstavljajo primanjkljaj v vrednosti 6 milijonov evrov. Ministrstvo je predlagalo, da se vrednost ponudbenih kilometrov v aktualnih ponudbah zmanjša za kilometre, ki so bili v letu 2014 označeni pod oznako C. Koncesionarji so soglašali, da se navedene linije izločijo iz ponudb za leto 2015 in se s 1. 1. 2015 ukinejo iz registra linij v sistemu AVRIS.

Ministrstvo je 24. 12. 2014 izvajalce linij, registriranih pod oznako C, obvestilo, da bo z njimi sklenilo aneks h koncesijski pogodbi, ter jih opozorilo⁹², da za linije, prenesene iz registra pod oznako C, ne bo plačalo nadomestila, ter na obveznost poročanja. Ministrstvo je predlagalo, naj izvajalci teh linij do 31. 8. 2015 izvajanje teh prevozov uredijo z občinami. Po navedenem datumu linije iz registra pod oznako C ne bodo več predmet izvajanja GJS in se bodo ukinile v registru.

Aneks št. 6 z dne 31. 12. 2014 določa finančne obveznosti koncedenta za obdobje od 1. 1. do 31. 8. 2015 in ureja prevoze pod posebnimi pogoji na linijah, ki so posebej označene. Od 1. 9. 2015 naj te linije ne bi bile več predmet koncesijske pogodbe. Izvajalec naj bi se do 31. 8. 2015 dogovoril o izvajanju teh prevozov z občinami. Posebni pogoji pomenijo, da koncedent koncesionarju za te prevoze ne bo izplačeval nadomestila za izvajanje GJS. Tudi o teh prevozi naj bi koncesionar redno poročal, na enak način kot za ostale linije. Kadar bi prihodki na teh linijah, ki se izvajajo pod posebnimi pogoji, presegali priznane normirane stroške, pripravi koncesionar takšen zaključni mesečni obračun za izplačilo nadomestila, da se izvajanje teh linij obračuna skupaj z ostalimi linijami.

Uvedba linij v C register namesto posebnih linijskih prevozov

Občina je financirala posebne linijske prevoze potnikov za določene linije, ki jih je izvajal koncesionar. Od 1. 9. 2013 ministrstvo določene linije, ki so se pred tem izvajale kot posebni linijski prevozi potnikov, vodi v C registru in se izvajajo kot GJS javni linijski prevoz potnikov.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.1.3.2.a Ministrstvo je z vzpostavitvijo C registra določenim koncesionarjem⁹³ omogočilo izvajanje linij s posebnimi pogoji v okviru GJS, kar je v neskladju z ZPCP-2, ker ta ne ureja vodenja linij pod oznako C. Ker prevozi niso bili registrirani v skladu s predpisi, je ministrstvo kršilo načelo preglednosti in enakopravne obravnave. Ker je ministrstvo omogočilo izvajanje posebnih linijskih prevozov pod posebnimi pogoji v okviru GJS, je omogočilo nelojalno pridobitev naročila koncesionarjem za storitev posebnega linijskega prevoza, za katero bi lahko konkurirali tudi ostali prevozniki.

2.1.3.2.b V skladu s 3. členom ZPCP-2 je javni prevoz pod enakimi pogoji dostopen vsem uporabnikom prevoznih storitev. Ker aneksi h koncesijskim pogodbam postopkov izvajanja

⁹¹ 3. člen aneksa št. 1.

⁹² Obvestilo o izvajanju prevozov gospodarske javne službe javnih potniških prevozov (GJS-JPP) s 1. 1. 2015, št. 371-72/2014 z dne 24. 12. 2014.

⁹³ Integral Brebus Brežice, Kam-bus, LPP, MPOV in Rok Jaklič, s. p.

subvencioniranja prevoza dijakov in študentov ne dopuščajo, obstaja tveganje, da upravičencem do subvencioniranih vozovnic uporaba prevoza na registrirani liniji pod oznako C ni bila omogočena.

Pojasnilo ministrstva

Razlog za takšen zapis v aneksih h koncesijskim pogodbam je tehničen, ker se pri obračunu in kontroli subvencioniranih vozovnic upošteva le en register in ker je bil C register namenjen le za manjše spremembe pri obstoječih linijah.

2.1.3.3 Mestni linijski prevoz potnikov

Mestni linijski prevoz je javni prevoz potnikov, ki ga občina kot GJS organizira znotraj naselja. V skladu s 53. členom ZPCP-2 lahko občina organizacijo in način izvajanja linijskih prevozov v mestnem prometu določi kot GJS oziroma je v občinah, ki imajo več kot 100.000 prebivalcev, obvezna lokalna GJS. Sredstva za izvajanje javnega prevoza potnikov v mestnem prometu se zagotavljajo s prevozninami in iz proračuna občine.

Izvajanje mestnega linijskega prevoza

GJS javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu je v letih 2013 in 2014 financiralo 17 občin od 211 občin oziroma 8,1 odstotka občin. 11 občin oziroma 64,7 odstotka je prevoznika izbralo z javnim naročilom, tri občine so neposredno sklenile pogodbo s prevoznikom, tri občine pa so ustanoviteljice oziroma solastnice javnega podjetja, ki izvaja javni linijski prevoz potnikov v mestnem prometu.

Po podatkih občin mestni prevoz izvaja sedem prevoznikov, od tega šest koncesionarjev, ki izvajajo tudi GJS javni linijski prevoz potnikov. Občine so za izvajanje javnega linijskega prevoza v mestnem prometu v letu 2013 izplačale 17.579.662 evrov, v letu 2014 pa 17.309.764 evrov. V letu 2013 je najnižji znesek znašal 0,456 evra na kilometer, najvišji pa 3,378 evra na kilometer. V letu 2014 je najnižji znesek znašal 0,440 evra na kilometer, najvišji pa 2,682 evra na kilometer⁹⁴.

Osem občin izvaja mestni prevoz potnikov po linijah, ki povezujejo posamezno naselje s sosednjimi naselji. Pet občin je za izvajanje teh prevozov pridobilo dovoljenje ministrstva, ena občina za dovoljenje ni zaprosila. Za eno občino je prevoznik pridobil dovoljenje, ker gre za podaljšanje rednih linij v okviru GJS javni linijski prevoz, ena občina pa mestni prevoz potnikov izvaja po registriranih vozniških redih v okviru GJS javni linijski prevoz, ki jih je potrdilo ministrstvo.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je mestni prevoz potnikov izvajalo 15 občin⁹⁵.

Financiranje mestnega prevoza potnikov v okviru GJS javni linijski prevoz potnikov

Občina je izvajalca mestnega prevoza potnikov, ki je hkrati tudi koncesionar, izbrala z odprtim postopkom na podlagi ZJN-2. Mestni prevozi potnikov, ki jih financira občina, se izvajajo po registriranih vozniških redih GJS javni linijski prevoz potnikov.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

⁹⁴ Nekatere občine so občanom zagotavljale brezplačen prevoz, zato so prevoznikom izplačale več sredstev.

⁹⁵ Občine Idrija, Jesenice, Kamnik, Krško, Piran, Postojna in Škofja Loka in mestne občine Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto in Velenje.

2.1.3.3.a Ugotovili smo, da je ministrstvo registriralo linije mestnega prevoza potnikov kot GJS javni linijski prevoz potnikov. V skladu s 53. členom ZPCP-2 se mestni prevoz financira s prevozninami in iz sredstev občin. Ministrstvo je z registriranjem mestnih linij v linije GJS prevzelo obveznost financiranja linij, ki mu jih pred registracijo ni bilo treba financirati.

Določila 114.c člena ZPCP-2 urejajo predmet subvencioniranega prevoza. Upravičenec ima pravico do nakupa subvencionirane vozovnice v javnem linijskem prevozu potnikov v cestnem prometu in železniškem prevozu. Upravičenec ima pravico do nakupa subvencionirane vozovnice tudi za mestni promet, tako kot je to določeno s pogodbo med upravljavcem mestnega linijskega prevoza potnikov in ministrstvom.

V tabeli 3 so prikazane subvencije ministrstva za prevoz dijakov in študentov v mestnem prometu. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo subvencioniralo mestni prevoz dijakom in študentom v šestih občinah⁹⁶. Mestne prevoze so izvajali štirje izvajalci v skupni pogodbeni vrednosti 8.279.880 evrov⁹⁷. Polna cena mesečne vozovnice za mestni promet je znašala od 9 evrov do 63 evrov. Subvencionirana vozovnica za upravičenca kombinirane vozovnice je bila brezplačna v treh občinah⁹⁸, kjer je polna cena najnižja oziroma znaša do 10 evrov. V ostalih treh občinah je cena subvencionirane mesečne vozovnice za upravičenca znašala 5 evrov, 10 evrov ali 15 evrov. Upravičenci do nakupa subvencionirane vozovnice, ki so kupili vozovnico le za mestni promet, so mesečno vozovnico pridobili brezplačno oziroma so zanjo prispevali do 30 evrov. Občine, kjer je subvencionirana vozovnica znašala do 10 evrov, mesečnih vozovnic niso sofinancirale. Ministrstvo je subvencioniralo prevoz dijakov in študentov v znesku od 5 evrov do 38 evrov na vozovnico.

⁹⁶ Občini Jesenice in mestnih občinah Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor in Novo mesto.

⁹⁷ Ministrstvo je v letih 2013 in 2014 izvajalcem mestnega prevoza potnikov v šestih občinah izplačalo 8.029.664 evrov subvencij za prevoz dijakov in študentov.

⁹⁸ Mestnih občinah Koper, Kranj in Novo mesto.

Tabela 3: Subvencioniranje mesečnih vozovnic za prevoz dijakov in študentov v mestnem prometu

v evrih

Občina/ mestna občina	Izvajalec	Cena vozovnice					Pogodbena vrednost***
		Polna cena	Cena za upravičenca kombinirane vozovnice	Cena za upravičenca vozovnice	Sofinanciranje občine za vozovnico	Subvencija ministrstva za vozovnico	
Jesenice	Alpetour	41,60	15	20 oziroma 25**	1,60	15 oziroma 25*	59.800
Koper	Arriva Dolenjska in Primorska	10	0	0 oziroma 5**	-	5 oziroma 10*	60.000
Kranj	Alpetour	10	0	5	-	5 oziroma 10*	150.450
Ljubljana	LPP 1. območje	37	10	20	17	10 oziroma 17*	
	LPP 2. območje	49	10	25 oziroma 30**	17	10 oziroma 24*	7.182.250
	LPP 3. območje	63	10	25 oziroma 30**	17	10 oziroma 38*	
Maribor	Marprom	26,49	5	15,61	10,88	10,61	812.500
Novo mesto	Arriva Dolenjska in Primorska	10 oziroma 9	0	5	-	4 oziroma 9 ali 10**	14.880

Opombe: * V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo veljavnih več cen.

** Subvencije ministrstva so se razlikovale, če je upravičenec izkoristil pravico do subvencije v medkrajevnem in mestnem prometu oziroma samo v mestnem prometu.

*** Pogodbena vrednost je izračunana kot seštevek mesečnih vrednosti za navedeno obdobje oziroma pogodbenih vrednosti.

Viri: pogodbe o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov med ministrstvom in izvajalci mestnega potniškega prometa.

2.1.3.3.b V skladu s prvim odstavkom 8. člena Pravilnika o izvajanju subvencioniranega prevoza⁹⁹ se subvencija, do katere je za prodajo vozovnice upravičen izvajalec subvencioniranega prevoza potnikov, izračuna kot razlika med polno ceno vozovnice, ki jo ureja pravilnik, ki določa cene subvencioniranega prevoza, in ceno vozovnice, ki jo plača upravičenec. Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza¹⁰⁰ ureja polno ceno subvencionirane vozovnice za medkrajevni in železniški promet, ne pa tudi za mestni promet. V pogodbah med ministrstvom in izvajalci mestnega prevoza potnikov sta ministrstvo in izvajalec določila fiksno polno ceno vozovnice, ki jo plača upravičenec do subvencionirane vozovnice, ne glede na določbe cenika. Ministrstvo ni pripravilo metodologije za izračun polne cene subvencionirane vozovnice v mestnem prometu, zato je bilo pri subvencioniranju prevoza dijakov in študentov v mestnem prometu kršeno načelo preglednosti in enakopravne obravnave dijakov in študentov.

Pojasnilo ministrstva

Drugi odstavek 114.c člena ZPCP-2 ministrstvu daje možnost, da z upravljavci mestnih prevozov sklene pogodbe, ki omogočajo uvedbo integrirane vozovnice, in dejansko izenači možnost za uporabo subvencioniranega prevoza, ne glede na uporabo vrste prevoza. Za šolsko leto 2012/2013 je ocena potrebnih sredstev znašala 3,4 milijona evrov. V skladu s tem so bili določeni najvišji možni zneski sofinanciranja za posameznega prevoznika. Število upravičencev je bilo v Ljubljani večje od načrtovanega, kjer ima vozovnico od 38.000 do 40.000 dijakov in študentov. Finančna kapica 300.000 evrov mesečno v šolskem letu 2012/2013 in 400.000 evrov mesečno v šolskem letu 2013/2014 za Mestno občino Ljubljana je dejansko pokrivala le polovico subvencij, do katerih bi bil izvajalec mestnih prevozov upravičen, če bi se stroški pokrivali kot pri medkrajevnih prevozih. Celovita rešitev javnih prevozov od doma do šole spodbuja povečevanje števila upravičencev in preusmeritev mladih od uporabe osebnih prevozov k uporabi javnega prevoza potnikov. Polno ceno mesečne vozovnice v mestnem prometu predpiše oziroma določi občina. Ministrstvo se je z izvajalci mestnega prevoza potnikov sporazumno dogovorilo za način izračuna vrednosti subvencije. Ocenjena vrednost pogodb je bila dogovorjena na podlagi navedenega izračuna in predvidenega števila upravičencev, ki ju je predložil koncesionar.

2.1.3.4 Mestni prevoz potnikov izven naselja in integrirani prevoz potnikov

2.1.3.4.a Javni linijski prevoz v mestnem prometu se opravlja znotraj naselja, le izjemoma in v manjšem obsegu pa lahko tudi s sosednjimi naselji, če je to potrebno zaradi dnevne migracije ljudi v večje mesto, za kar mora občina pridobiti dovoljenje ministrstva. Do sprejetja Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu¹⁰¹ (v nadaljevanju: ZPCP-2E) oziroma do 6. 5. 2013 se je mestni linijski prevoz lahko opravljal s sosednjimi naselji le, če ni posegal v izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov. Od uveljavitve sprememb in dopolnitev ZPCP-2E mora ministrstvo pri izdaji dovoljenja upoštevati:

- časovno in krajevno dostopnost javnega linijskega prometa;
- vpliv na ekonomičnost poslovanja obstoječih linij prevoznika, ki izvaja javni linijski prevoz na tem območju.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 69/13, 55/14, 61/15.

¹⁰⁰ Uradni list RS, št. 69/13, 61/15. Z dnem uveljavitve tega pravilnika je prenehal veljati Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza (Uradni list RS, št. 65/12, 102/12, 5/13), ki je veljal od 25. 8. 2012 do 23. 8. 2013 in je določal način in metodologijo izračuna polne cene subvencionirane mesečne vozovnice in mesečne vozovnice za deset voženj in cene subvencionirane vozovnice, ki jo plača upravičenec.

¹⁰¹ Uradni list RS, št. 39/13.

Ministrstvo ni pripravilo strokovnih podlag za presojo upravičenosti občin za pridobitev dovoljenja za izvajanje mestnega prevoza potnikov izven naselja, ki bi omogočale pregledno izdajanje dovoljenj na podlagi enakih meril in kriterijev, ki so vnaprej in jasno določeni. Zato obstaja tveganje, da ministrstvo pri podeljevanju dovoljenj ne bo ravnalo pregledno in da ne bo enakopravno obravnavalo občin.

Uredba v 12. členu določa, da se izključna pravica, ki jo je koncesionar pridobil s sklenitvijo koncesijske pogodbe za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov na linijah in odhodih, za katere je dobil koncesijo, ne nanaša na linijske prevoze v mestnem prometu, ki jih uvede občina kot GJS znotraj posameznega naselja, in na linijske prevoze v mestnem prometu po linijah, ki povezujejo posamezno naselje s sosednjimi naselji, če je občina pridobila dovoljenje ministrstva. Ministrstvo mora pred izdajo dovoljenja pridobiti tudi neobvezujoče mnenje koncesionarja, ki na tistem območju izvaja javne linijske prevoze potnikov.

Na nepregledno odobravanje sprememb vozniških redov pri podaljševanju linij je opozoril tudi eden izmed koncesionarjev, ki mu ministrstvo linije, ki bi s končnim delom vožnje posegala v območje drugega koncesionarja, ni odobrilo, drugemu koncesionarju, ki posega na njegovo koncesijsko območje, pa je linijo odobrilo¹⁰².

2.1.3.4.b Ministrstvo je izdalo dovoljenja za izvajanje mestnega prevoza potnikov izven naselja od 1. 1. 2012 do 31. 8. 2013 Občini Kamnik oziroma do 31. 12. 2013 Mestni občini Ljubljana in občinam Ig, Medvode in Vodice. Občine so vloge za izdajo dovoljenj utemeljile s povečanjem števila voženj na izbranih relacijah in na ta način izboljšanjem ponudbe prevozov, s podaljšanjem linije mestnega potniškega prometa zaradi naraščajoče dnevne migracije in s skrajšanjem linije mestnega prometa. Ministrstvo je ugotovilo, da na nekaterih od teh linij že obstaja medkrajevni linijski prevoz potnikov, vendar dodaten obseg voženj ne bo posegal v izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov na medkrajevnih linijah drugih koncesionarjev. Ministrstvo je izdalo dovoljenja pod pogojem, da skrb za financiranje in zagotavljanje virov za dogovorjene linije v celoti prevzamejo občine. Ministrstvo je linije mestnega prevoza potnikov izven naselja registriralo kot GJS javni linijski prevoz potnikov. V skladu s petim odstavkom 53. člena ZPCP-2 se mestni prevoz financira s prevozninami in iz sredstev občin. Ministrstvo je z registriranjem mestnih linij izven naselja kot linij GJS prevzelo nase obveznost financiranja linij, ki mu jih pred registracijo ni bilo treba financirati.

2.1.3.4.c V pogodbi med občino in izvajalcem integriranega prevoza je integrirana linija registrirana medkrajevna linija, na kateri se uporabljajo prevozniki Urbana, ki omogočajo tudi uporabo mestnega potniškega prometa in s tem tesnejšo povezavo medkrajevnih linij z linijami mestnega potniškega prometa. Ministrstvo je s koncesionarjem LPP, ki je hkrati tudi izvajalec mestnega prometa, sklenilo koncesijsko pogodbo za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu, ki

¹⁰² Izvedba nadzornega pregleda družbe KPMG v zvezi s poročanjem koncesionarjev o prejetih subvencijah vozovnic pri Avtobusnih prevozih Rižana, končno poročilo, 10. 3. 2014.

vključuje izvajanje integrirane linije, ki je registrirana kot medkrajevna linija¹⁰³. Ministrstvo ni uredilo pravnih in strokovnih podlag za izvajanje integriranega prevoza potnikov, kljub temu da ga je financiralo.

V pogodbah med izvajalcem integriranih prevozov LPP in Mestno občino Ljubljana so med viri financiranja navedena načrtovana sredstva, prejeta iz nadomestila ministrstva. V eni izmed pregledanih pogodb¹⁰⁴ temelji izračun sofinanciranja občine na najvišjem nadomestilu ministrstva v vrednosti 0,533 evra na kilometer, kot je bilo določeno v medsebojnem dogovoru¹⁰⁵ med ministrstvom, Gospodarsko zbornico Slovenije (v nadaljevanju: GZS) in Obrtno podjetniško zbornico Slovenije (v nadaljevanju: OZS). V prilogi pogodbe so navedene linije, ni pa navedena opravljena pot v kilometrih. Ob predpostavki, da znaša normirana stroškovna cena 1,814 evra na kilometer, kot je določeno v medsebojnem dogovoru, smo iz skupnih prihodkov izračunali opravljeno pot in nato nadomestilo glede na opravljeno pot, ki je v dveh primerih od treh znašalo več kot najvišje nadomestilo. V skladu z medsebojnim dogovorom je najvišje nadomestilo do 1. 7. 2013 znašalo 0,491 evra na kilometer brez DDV, od 1. 7. 2013 pa 0,487 evra na kilometer brez DDV.

¹⁰³ V Pogodbi o uvedbi integriranih linij na področju Vodice, št. 224-01/2011-011 z dne 27. 8. 2012 med Občino Vodice in LPP je v 1. členu navedeno, da je ministrstvo z LPP sklenilo koncesijsko pogodbo št. 2415-11-000865 z dne 30. 6. 2011 za izvajanje integriranih linij na področju Vodice, ki so registrirane kot medkrajevne linije. V Pogodbi za leto 2013 za izvajanje mestne linije 15 na relaciji Stanežiče–Medvode, mestne linije 25 na relaciji Medvode–Zadobrova in integrirane linije 30 na relaciji Medvode–Vodice med Občino Medvode in LPP je v 1. členu navedeno, da je ministrstvo z LPP sklenilo koncesijsko pogodbo št. 37107-563/2012/3 z dne 31. 12. 2012 za izvajanje integrirane linije na področju Medvod, ki je registrirana kot medkrajevna linija.

¹⁰⁴ Št. 371-40/2011 z dne 4. 1. 2013.

¹⁰⁵ Št. MZIP: 371-27/2011/58-0811451 z dne 20. 11. 2012.

Tabela 4: Načrtovana sredstva za izvajanje integriranega prevoza potnikov

Pogodba	Načrtovana vrednost potrebnih sredstev (brez DDV)	Načrtovano nadomestilo ministrstva (brez DDV)	Načrtovana pot	Načrtovano nadomestilo glede na načrtovano pot (brez DDV)
	v evrih	v evrih	v kilometrih	v evrih na kilometer
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/1,814 evra na kilometer	(5)=(3)/(4)
Pogodba o uvedbi integriranih linij na področju Vodice	507.358	127.558	279.690	0,456
Pogodba o uvedbi integriranih linij na področju Občine Ig	458.044	185.713	252.505	0,735
Pogodba o uvedbi integriranih linij na območju Občine Ig	603.747	238.734	332.826	0,717

Viri: pogodbe št. 224-01/2011-011, št. 370/002/2012-202 in št. 370/008/2013-29.

V skladu z določili 53. člena ZPCP-2 organizacijo in način izvajanja mestnega prevoza potnikov ureja občina. Izvajalec integriranih prevozov potnikov uporablja conski cenik prevozov, kot ga ureja pogodba med občino in izvajalcem integriranega prevoza potnikov. V pogodbi med koncesionarjem in občino¹⁰⁶ je določeno, da so integrirane linije registrirane kot medkrajevne linije. V pogodbah med izvajalcem integriranega prevoza potnikov in občino je med načrtovanimi viri sredstev tudi nadomestilo ministrstva. Ministrstvo ni vzpostavilo pravnih in strokovnih podlag za izvajanje integriranega prevoza potnikov, ker ni določilo, kaj je integriran prevoz potnikov, kakšne so pristojnosti in odgovornosti financirjev in izvajalcev tega prevoza. Ministrstvo nima podatkov, koliko sredstev je namenilo za izvajanje integriranega prevoza potnikov¹⁰⁷. Ministrstvo je financiralo izvajanje mestnega prevoza potnikov izven naselja, kar je v nasprotju s 53. členom ZPCP-2, čeprav je tudi v dovoljenih, ki so veljala do 31. 12. 2013, izrecno navedlo, da skrb za financiranje in zagotavljanje virov za dogovorjene linije v celoti prevzamejo občine.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ne vodi evidence "integriranih linij" in zato nima teh podatkov. Vodi samo podatke za registrirane linije, za katere mora prevoznik mesečno poročati o prihodkih. V okviru koncesijskih pogodb izvajanja GJS je določen sistem poročanja, ki se nanaša tudi na podatke o potrebnih izplačilih nadomestil. V tem sistemu ni evidentiranih izvajalcev mestnih prevozov potnikov izven naselij, zato ministrstvo podatkov o izplačilih nima.

¹⁰⁶ Pogodba o izvajanju integriranih linij na območju Občine Dobrova - Polhov Gradec med LPP in Občino Dobrova - Polhov Gradec.

¹⁰⁷ Ministrstvo integriranih linij ne vodi posebej, ampak med registriranimi linijami v sistemu AVRIS.

2.1.3.4.d Integrirane linije so nastale iz linij v medkrajevnem javnem linijskem potniškem prometu. Vozni redi integriranih linij so registrirani v sistemu AVRIS ter spadajo v GJS javni linijski prevoz potnikov, zato zanje ministrstvo plačuje nadomestilo. Na območjih integriranih linij velja conski sistem za določanje vozovnic, kar praviloma pomeni, da so cene za potnike nižje, kot bi bile po tarifi za medkrajevni potniški promet. Integrirane linije sofinancirajo občine, vendar koncesionar o teh prihodkih ne poroča. V pogodbah med prevoznikom in občinami je določeno, da se prevozi na integriranih linijah plačujejo v dogovorjeni pavšalni mesečni vrednosti. Iz pogodb ni razvidno, v kolikšnem delu se prihodki nanašajo na morebitne dodatne odhode in v kolikšnem delu na znižano plačilo potnikov na vseh odhodih. Prihodki od subvencioniranih vozovnic za prevoz dijakov in študentov so bili v šolskem letu 2013/2014 vključeni med prihodke mestnega prometa in ne med prihodke medkrajevnega prometa. Zaradi znižanega plačila potnikov, opustitve poročanja o prihodkih, prejetih od občin, in subvencioniranih vozovnic obstaja tveganje upravičenosti prevoznika do višjega nadomestila¹⁰⁸.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vzpostavi notranje kontrole v sistemu za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov za preprečevanje in preverjanje financiranja prevozov, ki niso skladni s predpisi in jih ministrstvu ni treba financirati.

2.1.4 Povzetek ugotovitev o strokovnih in pravnih podlagah za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu

Strategija za vodenje prometne politike in razvijanje javnega linijskega prevoza potnikov v medkrajevnem cestnem prometu je obravnavana v Strategiji prostorskega razvoja Slovenije in RePPRS. Strateška dokumenta sta bila sprejeta v letih 2004 in 2006 in ne odražata dejanskega stanja. Usmeritve in cilje določata na najvišji ravni za celotni javni potniški promet in ne za javni linijski prevoz potnikov v cestnem prometu, kljub temu da se v cestnem javnem linijskem prevozu potnikov prepelje večina uporabnikov javnega potniškega prometa. Strateška dokumenta ne vsebujeta izhodišč in pokazateljev doseganja ciljev, cilji niso merljivi, ker so določeni opisno. Ministrstvo nima izvedbenih dokumentov za uresničitev strateških dokumentov. Nekateri ukrepi, določeni v strateških dokumentih, niso bili uresničeni. V letu 2014 je ministrstvo pripravilo Izhodišča za resolucijo in Osnutek strategije.

V letih 2013 in 2014 so zunanji izvajalci prejeli 197.662 evrov za delo, ki sodi med temeljne naloge ministrstva (nadzor nad porabo sredstev, ki jih država zagotavlja za izvajanje GJS, strokovni nadzor nad izvajalci GJS in vodenje podatkov), ker so nudili tehnično podporo (vzdrževanje informacijskega sistema za subvencioniranje dijaških in študentskih vozovnic, izdelava podatkovnih baz daljinarja in vozni redov) ter pripravili strokovne podlage (izračun nove lastne cene in nadomestila). Kljub temu da so v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest določena delovna mesta za opravljanje temeljnih nalog ministrstva, je ministrstvo večino sredstev za zunanje izvajalce namenilo za opravljanje teh nalog, ne pa za pripravo strokovnih podlag, na podlagi katerih bi odločilo o izvajanju aktivnosti, ki bi vodile k učinkovitejšemu izvajanju javnega prevoza potnikov. Ministrstvo je pri zunanjih izvajalcih več let zapored naročalo istovrstne storitve, vendar se ni odločilo za oddajo javnih naročil po ZJN-2, večino projektov je oddalo v obsegu tik pod vrednostjo za objavo javnega naročila.

¹⁰⁸ Na nejasnost obravnavanja integriranih linij je v okviru izvedbe nadzornega pregleda glede poročanja koncesionarjev o prejetih subvencijah vozovnic pri LPP opozorila tudi družba KPMG.

Ministrstvo izvaja projekt IJPP, katerega namen je vzpostavitev integriranega sistema ponudbe javnega potniškega prometa na ravni železniškega prometa, avtobusnega medkrajevnega in mestnega prometa. Ključni del projekta, ki se nanaša na uvedbo IJPP, v okviru katerega bo v celoti zasnovan, usklajen in izdelan sistem IJPP ter uvedena enotna vozovnica na območju Slovenije, se do 31. 12. 2014 še ni pričel izvajati.

Predpisi delijo javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu na medkrajevni in mestni potniški promet. Ministrstvo je izvajalcem javnega prevoza potnikov v notranjem cestnem prometu, kljub temu da za to ni imelo ustreznih pravnih podlag in jih ni ustrezno sistemsko uredilo, omogočilo izvajanje integriranega prevoza in izvajanje prevozov v okviru C registra. Ker izvajanje teh javnih prevozov ni bilo registrirano v skladu s predpisi, je ministrstvo kršilo načeli preglednosti in enakopravne obravnave ter je določenim koncesionarjem omogočilo nelojalno pridobitev naročila. V aneksih h koncesijskim pogodbam je ministrstvo iz javnega prevoza potnikov, ki se izvaja v okviru C registra, izključilo postopke subvencioniranja prevozov dijakov in študentov. Ministrstvo ni zagotovilo pravnih in strokovnih podlag oziroma ni sistemsko uredilo dodatnega financiranja GJS s strani občin oziroma drugih pravnih ali fizičnih oseb, subvencioniranja prevoza v mestnem potniškem prometu in presoje upravičenosti za pridobitev dovoljenja izvajanja mestnega prometa izven naselja. Ministrstvo je z registriranjem mestnih linij izven naselja kot linij GJS prevzelo obveznost financiranja linij, ki mu jih pred registracijo ni bilo treba financirati.

2.2 Izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov

Preverili smo:

- ali je ministrstvo pred podelitvijo koncesij izvedlo pripravljalne postopke in koncesije podelilo v skladu s predpisi;
- ali je ministrstvo pri financiranju GJS ravnalo učinkovito, in sicer ali je ustrezno določilo prevoznine, stroškovno ceno in nadomestilo, ali je zagotovilo sredstva za izvajanje GJS in pred določitvijo nadomestila upoštevalo druge vire financiranja, ter
- ali je pripravilo ustrezne podlage za poročanje koncesionarjev.

2.2.1 Pripravljalni postopki pred podelitvijo koncesij za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov

Preverili smo, ali je ministrstvo ocenilo potrebe po prevozih in ponudbo prevozov prilagodilo potrebam potnikov ter ali je uskladilo in določilo vozne rede.

2.2.1.a V drugem odstavku 4. člena ZPCP-2 so navedene naloge ministrstva, med katere spadata tudi usklajevanje in določanje vozni redov¹⁰⁹ v javnem potniškem prometu in priprava strokovnih podlag za določitev standardov minimalne dostopnosti do javnega potniškega prometa. Ministrstvo pred podelitvijo koncesij določi potrebe po prevozih (vozne rede), med koledarskim letom pa jih največ dvakrat na leto s

¹⁰⁹ V skladu s 3. členom ZPCP-2 je vozni red ureditev linije, s katero se določajo vrsta prevoza, način prevoza, vrstni red avtobusnih postaj in avtobusnih postajališč, njihova oddaljenost od začetne avtobusne postaje ali avtobusnega postajališča, čas prihoda, postanka in odhoda na vsako avtobusno postajo ali avtobusno postajališče, obdobje, v katerem prevoznik opravlja prevoz na liniji, čas veljavnosti in režim obratovanja linije.

spremembami voznega reda uskladi z dejanskimi potrebami po prevozih¹¹⁰. Deveti odstavek 43. člena uredbe o koncesijah določa, da ministrstvo pred podelitvijo koncesij določi vozne rede glede na dejanske potrebe in glede na finančna sredstva, ki so na razpolago. Vozne rede lahko pred registracijo usklajuje tudi s prevozniki, ki na posameznem območju že opravljajo linijske prevoze, in z zainteresiranimi občinami. Ministrstvo ni izvedlo javnega razpisa za podelitev koncesij, ampak je podaljšalo obstoječe pogodbe s koncesionarji. Ministrstvo pred podaljšanjem koncesij voznih redov ni določalo glede na dejanske potrebe po prevozih, ampak je uporabljalo okvirni vozni red, veljaven v prometnem letu 2003/2004. Prav tako ministrstvo voznih redov ni usklajevalo z občinami.

Ravnanje ministrstva pri usklajevanju in določanju voznih redov

Ministrstvo potreb po prevozih oziroma voznih redov z občinami ne usklajuje, kar je potrdilo 95,5 odstotka občin, ki so odgovorile na vprašanje. Ena izmed občin je navedla, da ministrstvo zadnjih deset let z občinami ni usklajevalo voznega reda, občina razpolaga s pozivom Agencije za promet, d. o. o. iz leta 2003 glede sporočanja o potrebah občanov glede linijskih prevozov, ki je občine nazadnje pozvala k sporočanju potreb po prevozih.

Po oceni 91 občin država z izvajanjem GJS ne zadosti potrebam potnikov po prevozih, zato ena četrtnina teh občin dodatno financira izvajanje GJS. Tri četrtine občin, ki menijo, da država ne zadosti potrebam potnikov po prevozih, jih kljub potrebam ne financirajo dodatno, tudi zato ker ne razpolagajo z zadostnimi sredstvi. V naseljih, ki so geografsko in višinsko bolj raznolika ali težje dostopna, se GJS ne izvaja, pogostost in čas odhodov nista prilagojena potrebam starejših občanov ter dijakov in študentov, kraji so premalo povezani z večjimi in oddaljenimi mesti, kjer so zagotovljene nekatere javne storitve, kot so šole, zdravstveni domovi, pošte, banke, državni uradi. Po oceni ene izmed občin bi bilo treba javni prevoz v krajih z razpršeno poselitvijo organizirati bolj pogosto, na primer z minibusi ali kombiji. Nekatere občine so izpostavile preveliko avtonomijo koncesionarja pri odločanju o prevozih ter zmanjšanje frekvence avtobusnih prevozov in ukinitve avtobusnih prevozov ob koncih tedna in praznikih na določenih linijah.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.2.1.b V skladu s četrtem odstavkom 8. člena uredbe se lahko v obdobju trajanja koncesije okvirni vozni red spremeni z uvedbo novih odhodov ali opustitvijo posameznih odhodov, če je to potrebno zaradi demografskih sprememb, sprememb v možnostih financiranja javnih linijskih prevozov iz državnega proračuna ali če občina ali druga oseba želi spremembo standarda dostopnosti in prevzame stroške, ki so s tem povezani, kot tudi če plačevanje teh stroškov opusti. Vpliv spremembe okvirnega voznega reda na koncesijsko razmerje je določen v 54. členu do 59. členu uredbe (prilagoditev finančnih razmerij s koncesijo), podrobneje pa se uredi v koncesijski pogodbi. Določila 58. člena uredbe opredeljujejo, kadar sprememba nadomestila ali prevoznin ni mogoča, se prilagoditev finančnih razmerij izvede z ustrežno spremembo standarda dostopnosti, spremembo linij ali na drug način. Ministrstvo linij ni opuščalo, kot to dopušča uredba, s spremembo okvirnega voznega reda oziroma standarda dostopnosti. V skladu s koncesijsko pogodbo¹¹¹ lahko koncesionar z vlogo predlaga spremembo linije oziroma voznega reda na posamezni liniji. Koncedent in koncesionar se o spremembah uskladi v skladu s predpisi. Čeprav je bil z uredbo predpisan nov standard dostopnosti, je ministrstvo uporabljalo standard dostopnosti,

¹¹⁰ Tretji odstavek 50. člena ZPCP-2.

¹¹¹ Določila 24. člena za leto 2013 oziroma 18. člena za leto 2014.

veljaven v prometnem letu 2003/2004. Ministrstvo ni ugotavljalo potreb po prevozih, ampak je spreminjalo vozni red na pobudo koncesionarjev v okviru razpoložljivih sredstev.

Pojasnilo ministrstva

Okvirni vozni red, kot izhaja iz uredbe, je bil objavljen v razpisni dokumentaciji v letu 2010 in se ni nikoli izvajal. Koncesije se še vedno izvajajo na podlagi podelitve koncesij v letu 2004. Za spremembo izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov na podlagi standarda dostopnosti, objavljenega v uredbi, je treba izvesti nov razpis podelitve koncesij. Izvajanje takšnega standarda ni mogoče naložiti obstoječim koncesionarjem brez uspešno zaključenega postopka javnega razpisa.

Ministrstvo je 17. 12. 2012 koncesionarje seznanilo z načrtom spreminjanja voznih redov v avtobusnem prometu, po katerem je bilo vozne rede za leto 2013 mogoče spreminjati v šestih usklajevalnih obdobjih, kot je razvidno iz tabele 5. Ministrstvo je z usklajevalnima obdobjema za leto 2014 seznanilo koncesionarje 9. 1. 2014. Koncesionarji naj bi predloge za spremembo voznih redov izdelali v sistemu AVRIS. Predlog sestavljajo seznam linij in pripadajoči voznoredni obrazci, obrazložitev sprememb za vsak voznoredni obrazec posebej, vključno z dokumentacijo, in seznam ukinjenih voznorednih obrazcev. V načrtu spreminjanja voznih redov v avtobusnem prometu je navedena tudi vsebina predloga za spremembo in dopolnitev daljinarja za leti 2013¹¹² in 2014¹¹³.

¹¹² V letu 2013 so spremembe in dopolnitve daljinarja sestavljale pisni izvod predloga relacije z obstoječimi in novimi postajališči ter pisno izjavo občine o urejenosti in opremljenosti avtobusnega postajališča skladno s predpisi in o zagotovljeni prometni varnosti, kadar gre za postajališča na občinski cesti.

¹¹³ V letu 2014 so spremembe in dopolnitve daljinarja sestavljale: seznam novih, preimenovanih in ukinjenih postaj/postajališč; seznam novih relacij na podlagi novih postaj/postajališč z vpisom prevožene razdalje in časa; seznam novih relacij na podlagi obstoječih postaj/postajališč z vpisom prevožene razdalje in časa; seznam spremenjenih in ukinjenih relacij z vpisom prevožene razdalje in časa; lokacija postaje/postajališča (oznaka ceste, odsek, stacionaža); izjava občine o urejenosti in opremljenosti avtobusnega postajališča skladno s predpisi in o zagotovljeni prometni varnosti, kadar gre za postajališča na občinski cesti, fotografija postaje/postajališča.

Tabela 5: Usklajevalna obdobja za spreminjanje avtobusnih voznih redov v letih 2013 in 2014

Usklajevalno obdobje	Rok za predložitev sprememb voznih redov	Veljavnost voznih redov	Rok za predložitev sprememb in dopolnitev daljinarja	Objava/veljavnost daljinarja
<i>Usklajevalna obdobja za leto 2013</i>				
I. izredno	5. 1. 2013	1. 2. 2013	-	-
I. redno	5. 3. 2013	1. 4. 2013	-	-
II. izredno	5. 5. 2013	1. 6. 2013*	5. 3. 2013	12. 3. 2013
II. redno	5. 8. 2013	1. 9. 2013	-	-
III. izredno	5. 9. 2013	1. 10. 2013	-	-
IV. izredno	5. 11. 2013	1. 12. 2013*	5. 9. 2013	12. 9. 2013
<i>Usklajevalni obdobji za leto 2014</i>				
I. redno	1. 4. 2014	1. 5. 2014*	3. 2. 2014	14. 3. 2014
II. redno	8. 8. 2014	1. 9. 2014	2. 6. 2014	14. 7. 2014

Opomba: * Usklajeno z daljinarjem.

Vir: podatki ministrstva.

Ministrstvo je za izvajanje voznorednih postopkov najemalo zunanega izvajalca. Za leti 2013 in 2014 je ministrstvo naročilo izdelavo podatkovnih baz daljinarja in voznih redov izvajalcu Logitech, d. o. o. (v nadaljevanju: Logitech), ki je opravil naslednje aktivnosti:

- izdelava podatkovnih baz daljinarja ob spremembah in dopolnitvah medkrajevnega daljinarja v notranjem cestnem prometu;
- izdelava podatkovnih baz voznih redov pri izvajanju GJS;
- tehnično vzdrževanje baz in registra;
- priprava strokovno-tehničnih podlag upravljavcu GJS;
- izdelava podatkovnih baz voznih redov za mednarodne prevoze.

Za leto 2013 je izvajalec izdelal spremembe in dopolnitve voznorednega daljinarja za april (veljavne od 1. 6.), julij (veljavne od 1. 9.) in oktober (veljavne od 1. 12.). Za leto 2014 je izvajalec izdelal spremembe in dopolnitve voznorednega daljinarja za marec (veljavne od 1. 5.), julij (veljavne od 14. 7.) in oktober (veljavne od 6. 10.). V okviru izdelave podatkovnih baz voznih redov pri izvajanju GJS je izvajalec presodil upravičenost predlogov sprememb in dopolnitev, izdelal podatkovne zbirke registra in voznorednih obrazcev ter izdelal zbirke za izračun prevoženih kilometrov. Spremembe in dopolnitve se nanašajo na dodatna postajališča, postanke (podaljšani, ukinjeni), vožnje (združitev, razbitje, ukinitve, dodane, podaljšanje), krajšanje itinerarja, spremembo časa, spremembo režima, vozni red (ukinjen, nov) in tehnične spremembe, kot je uskladitev naziva linije.

2.2.1.c Ministrstvo je koncesionarje pozvalo k uskladitvi voznih redov za leto 2013 za šest obdobj, za leto 2014 pa za dve obdobji. Ministrstvo je tako v letu 2013 kot v letu 2014 vozne rede spremenilo trikrat in so veljali v drugih obdobjih, kot je bilo načrtovano, zato ministrstvo ni ravnalo v skladu s tretjim odstavkom 50. člena ZPCP-2, ki določa, da jih ministrstvo največ dvakrat letno s spremembami voznega reda uskladi z dejanskimi potrebami po prevozih. Ministrstvo je vozne rede usklajevalo na predlog koncesionarjev in ni ugotavljalo dejanskih potreb po prevozih pri uporabnikih javnega potniškega prometa.

Pojasnilo ministrstva

Prve koncesije za izvajanje GJS je pristojni organ javnega potniškega prometa podelil prevoznikom 1. 9. 2004 brez javnega razpisa za linije in vozne rede, ki so jih ti že izvajali v obdobju od 1. 9. 2003 do 31. 8. 2004. Dejanske potrebe po prevozih med koledarskim letom vsakokrat predlagajo koncesionarji v obliki predlogov za spremembo voznih redov, ministrstvo pa vsake predlog posebej obravnava in ga potrdi ali zavrne. Ministrstvo vsako leto pripravi terminski načrt spreminjanja avtobusnih voznih redov in navodila koncesionarjem. Do leta 2013 so se vožni redi usklajevali vsak mesec, v letu 2013 je ministrstvo določilo šest, v letu 2014 pa dve usklajevalni obdobji za ugotavljanje dejanskih potreb po prevozih.

Od 5. 12. 2015 je v veljavi ZPCP-2F, ki v tretjem odstavku 50. člena določa, da ministrstvo med koledarskim letom največ štirikrat na leto vozne rede uskladi z dejanskimi potrebami po prevozih.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj presodi ustreznost standarda dostopnosti. Vozne rede naj določi glede na dejanske potrebe po prevozih ter jih uskladi z občinami.

2.2.2 Podelitev koncesij za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov

V reviziji smo preverili, na kakšen način je ministrstvo sklepalo in podaljševalo koncesijske pogodbe za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov. Preverili smo tudi izvedbo popravljalnih ukrepov, ki jih je računsko sodišče zahtevalo za odpravo nepravilnosti pri poslovanju ministrstva¹¹⁴.

Prve koncesije za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu je direkcija podelila prevoznikom, ki so na podlagi registriranih voznih redov iz prometnega leta 2003/2004 opravljali javne linijske prevoze, za obdobje od 1. 9. 2004 do 31. 12. 2008¹¹⁵. S sklenitvijo koncesijskih pogodb so koncesionarji za obdobje trajanja koncesije pridobili izključno pravico opravljati koncesionirano dejavnost za linije, ki so predmet koncesijske pogodbe.

Na podlagi 2. člena spremembe Zakona o dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu¹¹⁶ (v nadaljevanju: ZPCP-2A) je direkcija sklenila s koncesionarji, ki so do tedaj izvajali GJS, nove koncesijske pogodbe in koncesije podaljšala za obdobje do 31. 12. 2010.

¹¹⁴ Revizijsko poročilo Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013, št. 320-7/2013/243 z dne 29. 7. 2014.

¹¹⁵ 15. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (v nadaljevanju: ZPCP-1B; Uradni list RS, št. 63/04). Koncesije so se v skladu z drugim odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah pričele izvajati s 1. 9. 2004.

¹¹⁶ Uradni list RS, št. 123/08.

Direkcija je 12. 3. 2010 objavila javni razpis za podelitev novih koncesij¹¹⁷ za tri leta na šestih koncesijskih območjih¹¹⁸. Javni razpis zaradi previsokih cen ponudnikov ni bil uspešno zaključen, zato je direkcija oziroma ministrstvo obstoječim koncesionarjem podaljšalo koncesije do 30. 6. 2011 in nato za obdobje od 1. 7. 2011 do 31. 12. 2012¹¹⁹. Pri podaljšanju koncesijskih pogodb za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2013 se je ministrstvo sklicevalo na peti odstavek 5. člena Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70¹²⁰ – v nadaljevanju: uredba (ES) št. 1370/2007, ki izjemoma dopušča možnost podaljšanja koncesije za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov brez javnega razpisa. Z uveljavitvijo ZPCP-2E je bilo v 24. členu prehodnih določb določeno, da se koncesije, veljavne do 31. 12. 2012, podaljšajo za obdobje do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar najdlje do 31. 12. 2015. Ministrstvo je obstoječim koncesionarjem podaljšalo koncesijske pogodbe do sklenitve nove pogodbe o izvajanju GJS javni linijski prevoz potnikov, sklenjene na podlagi javnega razpisa, za obdobje od 1. 1. do 31. 12. 2013 in nato od 1. 1. 2014 najkasneje do 31. 12. 2015, pri čemer se je sklicevalo na 24. člen ZPCP-2E in peti odstavek 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007.

V tabeli 6 so predstavljena obdobja veljavnosti koncesijskih pogodb in pravne podlage, na podlagi katerih je ministrstvo sklenilo koncesijske pogodbe.

Tabela 6: Pravne podlage za podeljevanje koncesij za izvajanje GJS v obdobju od 1. 9. 2004 do 31. 12. 2015

Obdobje veljavnosti koncesijskih pogodb	Pravna podlaga
1. 9. 2004 do 31. 8. 2008	15. člen ZPCP-1B
1. 1. 2009 do 31. 12. 2010	2. člen ZPCP-2A
1. 1. do 30. 6. 2011	1. člen ZPCP-2A
1. 7. 2011 do 31. 12. 2012	1. člen ZPCP-2A
1. 1. do 31. 12. 2013	24. člen ZPCP-2E, peti odstavek 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007
1. 1. 2014 do 31. 12. 2015	24. člen ZPCP-2E, peti odstavek 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007

Viri: koncesijske pogodbe.

Ministrstvo je ob izteku koncesijskih pogodb koncesijsko razmerje s koncesionarji podaljšalo na način, da je s koncesionarji, ki so oddali ponudbo za izvajanje GJS na obstoječih linijah, sklenilo nove koncesijske pogodbe. Koncesionarji so morali predložiti ponudbo na obrazcih, ki jih je predpisalo ministrstvo, na katerih so morali zase in za podizvajalce navesti podatke o predvideni organizaciji izvajanja in voznem parku za izvajanje GJS, za leto 2014 pa tudi predvidene stroške izvajanja GJS. Ministrstvo je na podlagi vlog koncesionarjev izdalo odločbe o izbiri koncesionarjev, po dokončnosti odločb pa je s koncesionarji sklenilo koncesijske pogodbe.

¹¹⁷ Št. JN1952/2010 z dne 12. 3. 2010.

¹¹⁸ Koncesijska območja so določena v prilogi 1A uredbe.

¹¹⁹ 1. člen ZPCP-2A.

¹²⁰ UL L, št. 315/1 z dne 3. 12. 2007.

2.2.2.a Uredba (ES) št. 1370/2007 določa pogoje, po katerih pristojni organi, kadar nalagajo obveznosti javnih služb ali sklepajo pogodbe o izvajanju javne službe, izvajalcem javnih služb nadomestijo nastale stroške¹²¹ in/ali dodelijo izključne pravice¹²² v zameno za izvajanje obveznosti javnih služb. Uredba (ES) št. 1370/2007 je začela veljati 3. 12. 2009, ko so bile v veljavi koncesijske pogodbe, ki so veljale od 1. 9. 2004 in bile s 1. 1. 2009 podaljšane do 31. 12. 2010¹²³. 3. točka 8. člena uredbe (ES) št. 1370/2007 določa, da se pogodbe, ki v obdobju od 26. 7. 2000 do 3. 12. 2009¹²⁴ niso bile sklenjene na podlagi postopka, ki bi bil pravičen in za javnost odprt, lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, če imajo omejeno veljavnost, primerljivo z veljavnostmi, določenimi v 4. členu te uredbe¹²⁵. Ker je bila veljavnost koncesijskih pogodb primerljiva z veljavnostmi, določenimi v 4. členu uredbe (ES) št. 1370/2007, bi morale s 1. 1. 2011 pričeti veljati nove koncesijske pogodbe, sklenjene po postopku, ki ga predvideva uredba (ES) št. 1370/2007. V letu 2010 je bil objavljen javni razpis za podelitev novih koncesij, ki pa ni bil uspešno zaključen, zato bi s 1. 1. 2011 zaradi neuspešno izvedenega javnega naročila lahko prišlo do prekinitve izvajanja storitev, ki jih mora država zagotavljati. Glede na neuspeli javni razpis in ob upoštevanju določb uredbe (ES) št. 1370/2007 bi se obstoječe koncesijske pogodbe lahko podaljšale najdlje do 31. 12. 2012. Po tem datumu so bile koncesijske pogodbe podaljšane na podlagi zakonskih določb, ki niso upoštevale določb uredbe (ES) št. 1370/2007, ki so za vse države članice v celoti zavezujoče in v skladu z načelom primarnosti evropskega prava prevladajo nad pravili pravnih redov držav članic.

Od 5. 12. 2015 je v veljavi ZPCP-2F, ki v 47. členu določa, da se koncesije, veljavne do 31. 12. 2015, podaljšajo za obdobje do podelitve koncesije na podlagi javnega razpisa, vendar najpozneje do 2. 12. 2019.

2.2.2.b Podelitev koncesij z javnim razpisom določata tudi 36. člen ZGJS in 42. člen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu¹²⁶ (v nadaljevanju: ZJZP). Ministrstvo koncesij za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov ni podelilo na podlagi javnega razpisa, zato pri sklepanju koncesijskih pogodb ni zagotovilo preglednosti¹²⁷, konkurenčnosti¹²⁸, nediskriminatornosti¹²⁹ in poštenosti postopkov¹³⁰.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo po letu 2010 ni objavilo javnega razpisa, ker priprava javnega razpisa zaradi zahtevnosti in obširnosti zahteva organiziran (projektni) pristop in vključitev kadrov, ki imajo specialistična znanja s prometne, ekonomske, pravne in informacijske stroke, ki jih ministrstvo nima. Pred objavo je treba zagotoviti proračunska sredstva za celotno obdobje

¹²¹ V skladu z 2. členom uredbe (ES) št. 1370/2007 pomeni nadomestilo za opravljanje javne službe vsako korist, zlasti finančno, ki jo pristojni organ neposredno ali posredno dodeli iz javnih sredstev v obdobju izvajanja obveznosti javne službe ali v povezavi s tem obdobjem.

¹²² V skladu z 2. členom uredbe (ES) št. 1370/2007 pomeni izključna pravica pravico, ki izvajalcu javne službe zagotavlja možnost opravljanja določenih storitev javnega potniškega prevoza na izbrani liniji, omrežju ali območju, pri čemer izključuje vsakega drugega takšnega izvajalca.

¹²³ Skupno trajanje teh pogodb je znašalo 6 let in 4 mesece.

¹²⁴ Točka d) tretjega odstavka 8. člena uredbe (ES) št. 1370/2007.

¹²⁵ Trajanje pogodb o izvajanju javne službe je omejeno in ni daljše od desetih let za avtobusne storitve.

¹²⁶ Uradni list RS, št. 127/06.

¹²⁷ 8. člen ZJN-2 in 13. člen ZJZP.

¹²⁸ 7. člen ZJN-2 in 16. člen ZJZP.

¹²⁹ 9. člen ZJN-2 in 12. člen ZJZP.

¹³⁰ 7. člen ZJZP.

(do osem let) trajanja koncesij. Izvajanje koncesij zahteva organizacijsko obliko upravljavca, ki bo imel ustrezne kadrovske, finančne, tehnične in druge vire za učinkovito in gospodarno upravljanje javnega linijskega prevoza potnikov.

2.2.2.c V revizijskem poročilu *Predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013* smo od ministrstva zahtevali, da pripravi načrt aktivnosti za izvedbo javnega razpisa za podelitev koncesije za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov. Ministrstvo je pripravilo načrt aktivnosti, po katerem bi v letu 2014 imenovalo medresorsko delovno skupino in predlagalo koncept nove organizacije javnega potniškega prometa in sistem podelitve koncesij, v letu 2015 pa izvedlo javni razpis za podelitev koncesij, na podlagi katerega bi bile nove koncesijske pogodbe sklenjene v decembru 2015. Ministrstvo v letu 2014 ni izvedlo načrtovanih aktivnosti ter do izdaje revizijskega poročila ni izvedlo javnega razpisa za podelitev koncesij.

Pojasnilo ministrstva

Minister za infrastrukturo je 12. 1. 2015 s sklepom imenoval delovno skupino za izvedbo javnega razpisa podelitve koncesij na področju medkrajevnega avtobusnega prometa. Delovna skupina je naloge realizirala do faze priprave javnega naročila za strokovno pomoč, v maju 2015 je bil sprejet sklep o začetku postopka oddaje javnega naročila, v juniju 2015 je bila pripravljena razpisna dokumentacija za strokovno pomoč.

2.2.3 Financiranje GJS javni linijski prevoz potnikov

V reviziji smo preverili:

- na kakšen način je ministrstvo določilo prevoznine, višino stroškovne cene in nadomestila;
- ali je preverjalo ustreznost višine stroškovne cene in nadomestila;
- ali je razpolagalo s podatki o načrtovani in dejanski strukturi in višini stroškov in prihodkov koncesionarjev za nadaljnje odločanje o višini nadomestila in načrtovanje porabe sredstev in
- ali je ministrstvo upoštevalo vse druge vire financiranja, preden je izplačalo nadomestilo upravičenemu koncesionarju.

GJS javni linijski prevoz potnikov se financira s ceno storitev, iz državnega proračuna in drugih virov. Obseg sredstev za izvajanje GJS, ki jih izplačuje ministrstvo, se za vsako leto določi z državnim proračunom¹³¹. GJS javni linijski prevoz se financira¹³²:

- s prevozninami,
- z nadomestili iz proračuna koncedenta za izvajanje obveznosti GJS,
- s sofinanciranjem občin ali drugih pravnih in fizičnih oseb,
- z drugimi sredstvi, ki jih pridobi koncesionar na podlagi posebnih predpisov in so namenjena financiranju ali sofinanciranju prevozov določenih kategorij potnikov (na primer subvencije za prevoz dijakov in študentov).

V tabeli 7 so predstavljeni prevoženi kilometri in prepeljani potniki ter sredstva, namenjena za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov v letih 2012–2014¹³³.

¹³¹ Prvi odstavek 52. člena ZPCP-2.

¹³² 37. člen uredbe.

¹³³ Leto 2012, ki sicer ne sodi v obdobje, na katero se nanaša revizija, je vključeno z namenom predstavitve trenda naraščanja prihodkov koncesionarjev za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov.

Tabela 7: GJS javni linijski prevoz potnikov v letih 2012–2014

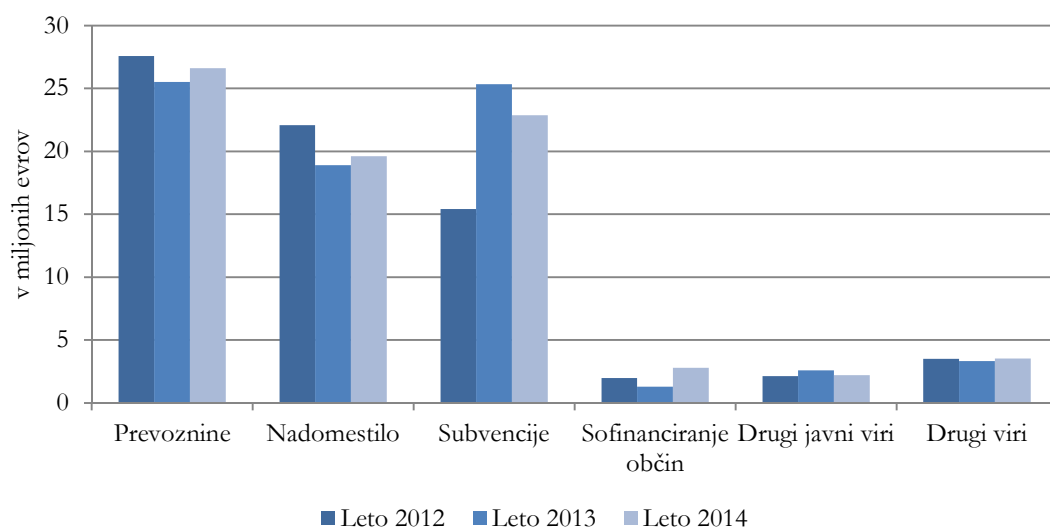
		Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
(1)	Število prevoženih kilometrov	43.744.507	45.370.850	46.019.230
(2)	Število prepeljanih potnikov	23.169.441	26.822.937	27.135.524
	Viri financiranja GJS javni linijski prevoz potnikov, v evrih			
(3)	<i>Prihodki iz prevoznin</i>	<i>27.567.531</i>	<i>25.520.923</i>	<i>26.601.195</i>
(4)	Nadomestilo ministrstva	22.072.821	18.907.374	19.618.940
(5)	Prihodki od subvencij vozovnic	15.410.906	25.344.573	22.866.158
(6)	Prihodki od sofinanciranja občin	1.981.075	1.292.128	2.786.908
(7)	Prihodki iz drugih javnih virov*	2.117.716	2.594.212	2.212.961
(8)=(4)+(5)+(6)+(7)	<i>Prihodki iz javnih virov</i>	<i>41.582.518</i>	<i>48.138.287</i>	<i>47.484.968</i>
(9)	<i>Prihodki iz drugih virov</i>	<i>3.509.192</i>	<i>3.331.775</i>	<i>3.537.007</i>
(10)=(3)+(8)+(9)	Skupaj prihodki koncesionarjev	72.659.241	76.990.985	77.623.170

Opomba: * Prihodki iz drugih javnih virov se nanašajo na prihodke od šol in vojske ter prihodke, pridobljene na javnih razpisih.

Viri: analize mesečnih poročil koncesionarjev za leta 2012–2014.

K povečanju skupnih prihodkov koncesionarjev za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov so prispevali večji prihodki od subvencij prevoza. Zaradi spremembe subvencioniranja prevozov dijakov in študentov se je število prevoženih kilometrov in število prepeljanih potnikov v letu 2013 glede na leto 2012 povečalo. Za šolsko leto 2012/2013 je bila polna cena mesečne vozovnice določena s ceno 32 enkratnih enosmernih vozovnic, za šolsko leto 2013/2014 pa 30 enkratnih enosmernih vozovnic, s 1. 1. 2014 pa 28 enkratnih enosmernih vozovnic. Na sliki 7 so prikazani viri financiranja GJS v letih 2012–2014.

Slika 7: Prikaz virov financiranja GJS v letih 2012–2014



Viri: analize mesečnih poročil koncesionarjev za leta 2012–2014.

Koncesionarji so v letu 2014 prikazali 77.623.169 evrov prihodkov, od tega se 42.485.098 evrov oziroma 54,7 odstotka nanaša na prihodke iz proračuna ministrstva, od tega 53,8 odstotka od subvencije za prevoz dijakov in študentov ter 46,2 odstotka od nadomestil. Koncesionarji so 26.601.195 evrov oziroma 34,3 odstotka vseh prihodkov pridobili s prodajo vozovnic in od storitev prevoza prtljage. Od občin in drugih javnih virov so koncesionarji prejeli 4.999.869 evrov oziroma 6,4 odstotka vseh prihodkov. Koncesionarji so prikazali 3.537.007 evrov prihodkov iz drugih virov oziroma 4,6 odstotka vseh prihodkov.

2.2.3.1 Prevoznine

Prevoznine se v skladu z 39. členom uredbe določijo na posameznega potnika in na kos prtljage in se oblikujejo glede na dolžino prevoza in vrsto vozovnice. Posamezne kategorije prevoznin in njihova medsebojna razmerja so določena v tarifi prevoznin, v kateri so določene prevoznine glede na razdaljo za enkratno enosmerno vozovnico, mesečno in letno vozovnico ter olajšave in popusti za otroke ter cena za prevoz prtljage¹³⁴. Na podlagi tarife in razdalje po daljinarju, ki ga določi ministrstvo in objavi na svojih spletnih straneh, določi ministrstvo cenik prevoznin¹³⁵. V skladu z 41. členom uredbe koncesionar ne sme uporabljati drugačnih cen prevoznin, kot so določene s cenikom prevoznin, razen če za posamezne kategorije potnikov pridobiva državne subvencije ali druga sredstva, ki se obračunajo glede na prevoznino, ali če mora na podlagi pogodbe z občino ali drugo pravno oziroma fizično osebo vse potnike na določeni liniji ali določeno kategorijo potnikov voziti brezplačno ali za zmanjšano prevoznino.

2.2.3.1.a Ne glede na določila uredbe je bilo v 17. členu koncesijskih pogodb za leto 2013 določeno, da koncesionarji pri določitvi cene vozovnic uporabljajo povprečno standardno tarifo, ki jo je objavila direkcija 27. 3. 2007 in je veljala od 1. 4. 2007. V povprečni standardni tarifi so določene prevoznine glede

¹³⁴ Tarifa prevoznin je navedena v prilogi 2, ki je sestavni del uredbe.

¹³⁵ 40. člen uredbe.

na razdaljo za enkratno enosmerno vozovnico, določeno je tudi plačilo za prtljago ter dodatki za vožnjo po posebnih pogojih¹³⁶. Ministrstvo je koncesionarje v koncesijskih pogodbah oziroma z navodili za izpolnjevanje obrazcev za poročanje ministrstvu zavezalo k uporabi povprečne standardne tarife, čeprav uredba določa veljavno tarifo glede na razdaljo za enkratno enosmerno, mesečno in letno vozovnico. Cena, ki jo plača potnik za enkratno enosmerno vozovnico na podlagi povprečne standardne tarife, je glede na različne razdalje višja v razponu od 26,3 odstotka do 58,6 odstotka cene, določene v uredbi. Ministrstvo je s tem oškodovalo potnike, ki so plačevali višjo prevoznino. Primerjava cen je prikazana v prilogi 5.

Pojasnilo ministrstva

Direkcija je v letu 2007 uveljavila povprečno standardno tarifo za izvajanje prevozov potnikov, ki je bila podlaga za oblikovanje modela stroškovne cene in v letu 2012 uvedenega sistema subvencioniranih prevozov dijakov in študentov. Tarifna lestvica je bila podlaga za pogajanja s prevozniki in podpis dogovora med ministrstvom in prevozniki, v katerem sta bila opredeljena priznana stroškovna cena v znesku 1,71 evra na kilometer in največje možno nadomestilo v znesku 0,431 evra na kilometer. Vse spremembe stroškovne cene in najvišjega možnega nadomestila ter izvajanje celotnega sistema GJS zato ohranjajo to tarifno lestvico kot podlago za izvajanje GJS. V skladu s tarifno lestvico, ki se uporablja, predstavljajo prihodki od prodaje vozovnic približno eno tretjino prihodkov avtobusnih prevoznikov. Sprememba enega od elementov, ki bistveno vpliva na višino nadomestila, ki ga koncedent zagotavlja koncesionarjem za izvajanje GJS javnega prevoza potnikov, temeljito spremeni sistem izvajanja GJS.

Razpis za podelitev koncesij v letu 2010, ki je bil pripravljen na podlagi uredbe, je predvidel nov sistem koncesijskih razmerij, ki je temeljil na šestih koncesijskih območjih. Ponudniki so morali v svoji ponudbi upoštevati znižano tarifno lestvico, ki je bila določena v uredbi, in izboljšan standard dostopnosti, saj so bili predvideni dodatni odhodi in nove linije. Predvideno je bilo, da se bo zaradi nižje cene prevozov povečalo število potnikov, kar bo izboljšalo zasedenost javnega prevoza in prispevalo k večji stroškovni učinkovitosti javnega prevoza. V oddanih ponudbah so ponudniki predvideli tudi spremembo tarifne lestvice. Ponudbe, ki so jih posredovali ponudniki v vrednosti 55 milijonov evrov, so bistveno presegle vrednost načrtovanih proračunskih sredstev za izvajanje GJS v vrednosti 40 milijonov evrov.

2.2.3.1.b Povprečna standardna tarifa iz leta 2007 je bila podlaga za določitev normirane stroškovne cene in najvišjega možnega nadomestila, kot sta bila določena v dogovoru¹³⁷, ki je bil sklenjen v letu 2008 med ministrstvom in prevozniki. Dogovor je prenehal veljati s sklenitvijo dogovora med ministrstvom, GZS in OZS v letu 2011¹³⁸, v katerem sta bila določena nova normirana stroškovna cena in najvišje možno nadomestilo¹³⁹ in ki je bil sklenjen po uveljavitvi uredbe, v kateri je bila določena nova tarifna lestvica za vozovnice. Čeprav ministrstvo ocenjuje, da bi znižanje višine prevoznin, ki jo zaračunavajo koncesionarji, na višino, ki je določena v uredbi, vodilo k povečanju plačila nadomestila ministrstva za izvajanje GJS, ni predlagalo spremembe določil uredbe, ki določajo višino prevoznin. Ocena ministrstva, da bi nižje prevoznine vodile k višjemu plačilu nadomestila za izvajanje GJS, ni temeljila na analizi, s katero bi ministrstvo ocenilo vpliv znižanja prevoznin na povečanje števila potnikov, kar bi lahko vplivalo na višje prihodke od prevoznin, zato bi se znižalo plačilo ministrstva, to je nadomestilo za izvajanje GJS.

¹³⁶ Določeni so dodatki za vožnjo na makadamskih cestah, na cestah z naklonom več kot 6 odstotkov in na cestiščih, ožjih od 5,5 metra.

¹³⁷ Št. MZP 33713-2/2007/80-0082115 z dne 27. 5. 2008.

¹³⁸ Št. 2411-11-900027 z dne 6. 6. 2011.

¹³⁹ Nova normirana stroškovna cena in najvišje možno nadomestilo sta veljala od 1. 7. 2011 do sklenitve dogovora št. 371-27/2011/58-0811451 z dne 20. 11. 2012.

2.2.3.1.c Povprečna standardna tarifa ne določa prevoznine za mesečne in letne vozovnice. V uredbi je določena tarifna lestvica za mesečne vozovnice¹⁴⁰, ki je izračunana kot cena enkratne enosmerne vozovnice za določeno razdaljo, pomnožena z 32, v povprečni standardni tarifi pa tarifna lestvica za mesečne vozovnice ni določena. Sedem koncesionarjev¹⁴¹ ima na svojih spletnih straneh objavljene cenike za mesečne vozovnice. Cena mesečne vozovnice je izračunana na podlagi cene enkratne enosmerne vozovnice, določene v povprečni standardni tarifi, pomnožene s faktorjem v razponu od 24 do 40. Čprav uredba določa enotne cene mesečnih vozovnic za vse uporabnike javnega prevoza, ministrstvo ni zagotovilo, da koncesionarij pri določanju cen mesečnih vozovnic uporabljajo veljavno tarifo in enoten faktor.

V letu 2014 je o prejetih prevozninah poročalo 34 od 36 koncesionarjev oziroma 94,4 odstotka koncesionarjev, dva koncesionarja pa prihodkov od prevoznin nista ustvarila, ampak sta prihodke prejela od občin in iz drugih virov. Koncesionarij so poročali, da so v letu 2013 prejeli 25.520.923 evrov prevoznin oziroma 33,1 odstotka vseh prihodkov, v letu 2014 pa 26.601.195 evrov oziroma 34,3 odstotka vseh prihodkov. Razpon deleža prevoznin v celotnih prihodkih koncesionarjev znaša od 1,4 odstotka do 51,4 odstotka vseh prihodkov¹⁴².

2.2.3.2 Nadomestilo iz proračuna

Koncedent plačuje koncesionarju za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov nadomestilo iz sredstev proračuna, ki se določi v letni vrednosti in se plačuje koncesionarju mesečno na podlagi izstavljenega računa¹⁴³. Višina nadomestila, do katerega so upravičeni posamezni koncesionarij, je odvisna od števila prevoženih kilometrov, normirane stroškovne cene na kilometer, najvišjega možnega nadomestila na kilometer in prihodkov, ki jih ustvari koncesionar s prevozi v okviru GJS.

Ministrstvo sklepa z GZS in OZS, v okviru katerih so združeni avtobusni prevozniki, medsebojne dogovore glede nadaljnega izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov. Medsebojni dogovor ureja normirano stroškovno ceno in največje možno nadomestilo, ki sta določena na podlagi ekonomskih analiz in pogajanj med predstavniki ministrstva in koncesionarjev. V medsebojnem dogovoru¹⁴⁴, ki velja od 20. 11. 2012, je določeno, da znašata normirana stroškovna cena 1,814 evra na kilometer (brez DDV) in nadomestilo 0,533 evra na kilometer (z DDV)¹⁴⁵.

Koncesionar je upravičen do nadomestila, če skupni prihodki od izvajanja GJS ne presegajo normirane stroškovne cene. Na sliki 8 je prikazano razmerje med ustvarjenimi prihodki in višino nadomestila.

¹⁴⁰ Mesečna vozovnica velja za neomejeno število voženj na relaciji, relacijah ali območju, za katero je bila izdana, v obdobju, za katero je bila izdana. Obdobje je lahko ali koledarski mesec ali od nekega datuma v tekočem mesecu do istega datuma v naslednjem mesecu. Letna vozovnica je cena mesečne vozovnice, pomnožena z osem.

¹⁴¹ Od 36 koncesionarjev je cenik objavilo samo 15 koncesionarjev (viri: spletne strani koncesionarjev na dan 11. 12. 2014).

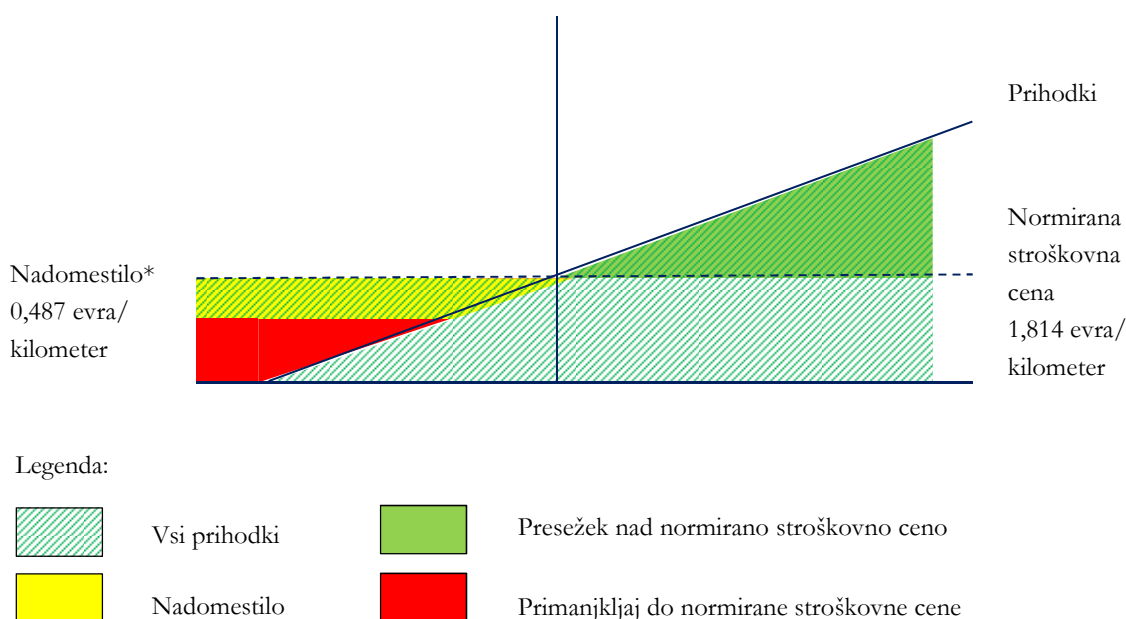
¹⁴² Analiza mesečnih poročil koncesionarjev za leto 2014, priloga 2.

¹⁴³ 49. člen uredbe.

¹⁴⁴ Št. MZIP: 371-27/2011/58-0811451.

¹⁴⁵ Do 1. 7. 2013 je nadomestilo znašalo 0,491 evra na kilometer brez DDV, od 1. 7. 2013 pa 0,487 evra na kilometer brez DDV.

Slika 8: Prikaz odvisnosti nadomestila od prihodkov



Opomba: * Na sliki je upoštevano nadomestilo, veljavno od 1. 7. 2013.

Vira: ZPCP-2 in Medsebojni dogovor št. 371-27/2011/58-0811451 z dne 20. 11. 2012.

2.2.3.2.a Normirana stroškovna cena je bila določena na podlagi analiz družbe KPMG ter izvedenih pogajanj med ministrstvom in koncesionarji za vse koncesionarje v znesku 1,814 evra na kilometer. Ker sta bila stroškovna cena in nadomestilo določena za vse enako, so bili koncesionarji, ki opravljajo GJS v različnih pogojih, neenakopravno obravnavani. Ministrstvo je z GZS in OZS sklenilo dogovor, da bodo koncesijske pogodbe, za katere sta bila dogovorjena normirana stroškovna cena in nadomestilo, veljale do 31. 12. 2013. Družba KPMG je v letu 2013 pripravila oceno stroškovne cene¹⁴⁶, ki na dan 19. 11. 2013 znaša 1,78 evra na kilometer. Čeprav je ministrstvo s koncesionarji decembra 2013 sklenilo nove koncesijske pogodbe za obdobje od 1. 1. 2014 do 31. 12. 2015, normirane stroškovne cene, ne glede na oceno družbe KPMG, ni spreminjalo. Ministrstvo v letu 2014 analize normirane stroškovne cene ni izvedlo, zato ni bilo seznanjeno s ceno izvajanja GJS povprečnega koncesionarja.

Ukrep ministrstva

Družba KPMG je na podlagi pogodbe *Vzdrževanje in posodabljanje sistema za podporo spremljanja in nadziranja izvajanja GJS JPP v letu 2015 ministrstvu pripravila izračun stroškovne cene s podatki od 3. 11. 2009 do 5. 1. 2016.*

2.2.3.2.b Višino nadomestila ureja 50. člen uredbe, ki določa, da znesek nadomestila ne sme presežati zneska, potrebnega za pokrivanje upravičenih stroškov¹⁴⁷, ki so nastali pri izpolnjevanju obveznosti GJS,

¹⁴⁶ Preverba višine normirane stroškovne cene izvajalcev GJS javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu z dne 19. 11. 2013.

¹⁴⁷ Upravičeni stroški so neposredni stroški izvajanja GJS: energija, amortizacija vozil in opreme, amortizacija opreme v vozilih, vzdrževanje vozil, stroški dela voznega osebja, zavarovanja vozil, parkiranje in avtobusne postaje in splošni stroški, to so stroški dela (brez voznega osebja), stroški materiala, stroški storitev, amortizacija osnovnih sredstev (brez vozil in opreme v vozilih), stroški financiranja in primeren dobiček.

ob upoštevanju ustreznih prihodkov in primernega dobička. Višina nadomestila se določi tako, da se stroškom, ki nastanejo z izvajanjem GJS, prištejejo primeren dobiček¹⁴⁸ in stroški financiranja ter odštejejo vsi prihodki pri izvajanju GJS. Razlika predstavlja višino nadomestila in se določi v koncesijski pogodbi na podlagi zneska, ki ga je navedel koncesionar v svoji vlogi in je bil usklajen v postopku pogajanj. Tako določena višina letnega nadomestila se spremeni le s prilagoditvijo finančnih razmerij zaradi razlogov, določenih v 56. členu uredbe, kadar je to potrebno zaradi spremembe prihodkov ali odhodkov, ki jih ima koncesionar z izvajanjem GJS. Kadar s prilagajanjem nadomestila ni mogoče izvesti prilagoditve ali je ni mogoče izvesti v celoti, se prilagoditev izvede z ustrežno spremembo višine prevoznin tako, da koncesionar s prihodki za financiranje GJS pokriva novo lastno ceno, če pa sprememba višine prevoznin ni mogoča ali je ni mogoče izvesti v celoti, se prilagoditev izvede z ustrežno spremembo standarda dostopnosti, spremembo linij ali na drug način¹⁴⁹. Ministrstvo ni ugotavljalo, ali bi bilo treba prilagoditi finančna razmerja med koncedentom in koncesionarji, čeprav so se pri nekaterih koncesionarjih prihodki od prevoznin spremenili za več kot 5 odstotkov zaradi spremenjenega števila potnikov.

2.2.3.2.c V preambuli uredbe (ES) št. 1370/2007 je zapisano, da je treba nadomestilo za kritje stroškov, ki nastanejo zaradi izvajanja obveznosti javne službe, izračunati tako, da ne pride do čezmerne kompenzacije¹⁵⁰. Parametri, na podlagi katerih se izračuna morebitno nadomestilo, morajo biti določeni vnaprej na objektivni in pregleden način tako, da se prepreči čezmerna kompenzacija, in se v skladu s prvim odstavkom 5. člena uredbe (ES) št. 1370/2007 določijo tako, da nobeno nadomestilo ne more preseči zneska, potrebnega za kritje neto finančnega učinka na stroške in prihodke, nastale zaradi izpolnjevanja obveznosti javne službe¹⁵¹. Tudi v vsakoletnih revizijah o predlogu zaključnega računa proračuna Republike Slovenije smo ugotavljali, da normirana cena in najvišje možno nadomestilo nista rezultat analize stroškov, ki bi jih imelo na tem področju tipično dobro delujoče podjetje, na podlagi katere naj bi se v skladu s četrtem odstavkom 43. člena uredbe o koncesijah določilo nadomestilo. V predpisih ni določeno, da se stroškovna cena določi za vse koncesionarje v isti višini, višina nadomestila pa bi morala temeljiti na vnaprej določenih parametrih, ob upoštevanju vseh stroškov in prihodkov, povezanih z izvajanjem GJS.

Pojasnilo ministrstva

Da se prepreči čezmerna kompenzacija, se višina nadomestila, ki se izplačuje posameznemu koncesionarju za pretekli mesec, izračuna na podlagi mesečnega poročanja koncesionarja, na letni ravni pa se izvedejo poračuni kompenzacij za vsakega koncesionarja posebej.

2.2.3.2.d Ministrstvo pred sklepanjem koncesijskih pogodb od koncesionarjev ni pridobilo podatkov o načrtovani višini in strukturi prihodkov za pokrivanje njihovih stroškov pri izvajanju GJS, zato ni razpolagalo s celovitimi podatki za izračun ustreznega nadomestila za čas trajanja koncesijskih pogodb. Celoviti podatki o stroških in prihodkih koncesionarjev bi ministrstvu omogočili ustrezno načrtovanje proračunskih sredstev za nadomestilo.

¹⁴⁸ Primeren dobiček je največ višina obrestne mere na državne vrednostne papirje primerljive ročnosti glede na koncesijsko pogodbo, povečano največ za 2 odstotka.

¹⁴⁹ 58. člen uredbe.

¹⁵⁰ 27. točka preambule uredbe (ES) št. 1370/2007.

¹⁵¹ V prilogi k uredbi (ES) št. 1370/2007, ki določa pravila o nadomestilih, se finančni neto učinek izračuna tako, da se stroške, nastale zaradi obveznosti opravljanja javne službe, zmanjša za pozitivne finančne učinke, prejeme iz tarif ali druge prihodke, nastale v okviru opravljanja javne službe, ter prišteje primeren dobiček.

2.2.3.2.e Ministrstvo, GZS in OZS so 30. 12. 2014 sklenili aneks k medsebojnemu dogovoru¹⁵², v katerem so se dogovorili, da se največje možno nadomestilo zniža za 5 odstotkov, in sicer z 0,533 evra na kilometer na 0,506 evra na kilometer. Ministrstvo se je tudi zavezalo, da v letu 2015 ne bo dodatnega zmanjšanja nadomestila. Namen sklenitve dogovora je bilo zmanjšanje nadomestila zaradi zmanjšanja proračunskih sredstev. Na podlagi ponudb prevoznikov, iz katerih je razvidno, da naj bi prevozniki v letu 2015 opravili 46.811.833 kilometrov, je ministrstvo ocenilo, da se bo zmanjšalo izplačilo nadomestila prevoznikom za 1.263.619 evrov. Ocenjujemo, da prihranek zaradi zmanjšanja nadomestila ni ustrezno izračunan, saj je ministrstvo pri izračunu predpostavilo, da so vsi koncesionarji upravičeni do najvišjega možnega nadomestila. Ob upoštevanju predpostavk, da bi koncesionarji v letu 2015 prevozili enako število kilometrov kot v letu 2014 in bi za 5 odstotkov nižje nadomestilo prejeli le tisti koncesionarji, ki so v letu 2014 prejeli nadomestilo, višje od 0,506 evra na kilometer, bi ministrstvo v letu 2015 izplačalo 20.645.009 evrov nadomestila, prihranek zaradi zmanjšanja nadomestila pa bi znašal 837.731 evrov¹⁵³. Ob predpostavkah, da se bo število načrtovanih kilometrov v letu 2015 glede na prevožene kilometre v letu 2014 povečalo za 792.603 kilometre in da bodo koncesionarji za načrtovane kilometre prejeli najvišje možno nadomestilo, se bo skupno nadomestilo povečalo za 401.057 evrov, kar pomeni, da bo celotni prihranek znašal 436.674 evrov oziroma 2,1 odstotka in ne 5 odstotkov.

V letu 2014 je bilo po podatkih iz poročil koncesionarjev do nadomestila upravičenih 29 od 36 koncesionarjev oziroma 80,6 odstotka koncesionarjev. Koncesionarji so poročali, da so v letu 2013 prejeli 18.907.374 evrov nadomestila oziroma 24,6 odstotka vseh prihodkov, v letu 2014 pa 19.618.940 evrov oziroma 25,3 odstotka vseh prihodkov. Razpon deleža nadomestila v skupnih prihodkih za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov znaša od 3,3 odstotka do 93,4 odstotka vseh sredstev. Zaradi neupoštevanja neto finančne izravnave¹⁵⁴ pri 22,2 odstotka koncesionarjev delež ni nujno natančna vrednost¹⁵⁵. Vsi prihodki na kilometer so pri koncesionarjih znašali od 0,521 evra do 4,099 evra na kilometer.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj:

- najkasneje pred sklenitvijo novih koncesijskih pogodb preveri ustreznost določene višine nadomestila zaradi vpliva različnih pogojev izvajanja GJS glede na stroškovno ceno posameznega koncesionarja;
 - pridobiva podatke o višini in strukturi načrtovanih prihodkov za pokrivanje stroškov koncesionarjev za izvajanje GJS za izračun ustreznega nadomestila za čas trajanja koncesijskih pogodb in ustrezno načrtovanje proračunskih sredstev za nadomestilo.
-

¹⁵² Št. MZIP: 371-27/2011/58-0811451 z dne 30. 12. 2014.

¹⁵³ Ministrstvo je koncesionarjem za leto 2014 izplačalo 21.482.739 evrov nadomestila. Če bi se višina nadomestila za koncesionarje, ki so v letu 2014 prejeli nadomestilo, višje od 0,506 evra na kilometer, znižala za 5 odstotkov, bi ministrstvo pri enakem številu prevoženih kilometrov (46.019.230 kilometrov) izplačalo 20.645.009 evrov nadomestila oziroma za 837.731 evrov manj kot v letu 2014.

¹⁵⁴ Koncesionar ločeno poroča o linijah, ki jih izvaja v partnerskem dogovoru z drugim koncesionarjem. Vrednost finančne izravnave je lahko pozitivna, če je koncesionar neto prejemnik v okviru finančnih izravnav, ali negativna, če je koncesionar neto plačnik v okviru finančnih izravnav.

¹⁵⁵ Tako kot opomba 142.

2.2.3.3 Sredstva sofinanciranja občin in drugih pravnih ali fizičnih oseb

Občina mora sofinancirati izvajanje prevozov potnikov na določeni liniji v pogojih GJS, če se ta uvede na njen predlog in je izvajanje linije pretežno v njenem interesu¹⁵⁶. Občina ali druga pravna oziroma fizična oseba lahko v skladu z 51. členom uredbe na podlagi pogodbe zagotavlja dodatna sredstva za izvajanje obveznosti GJS javni linijski prevoz potnikov za prevoz določene skupine ali kategorije potnikov v okviru vožnje po liniji, kar lahko vključuje tudi posebna postajališča za te potnike (šoloobvezni otroci, delavci in drugi), za večje število odhodov na posamezni liniji, za dodatne postaje oziroma postajališča na liniji, za dodatno linijo ali njeno podaljšanje ali za nižjo prevoznino na posamezni liniji ali delu linije znotraj posamezne občine. Pogodba ne sme biti sklenjena tako, da bi se zaradi dodatnih stroškov koncesionarja, ki niso v celoti povrnjeni s plačili, ki jih prejme po pogodbi koncesionar, moralo povečati nadomestilo, ki ga plačuje koncedent. Prilagoditev nadomestila se kljub povečanim stroškom koncesionarja v takem primeru ne opravi. Koncesionar in občina ali druga pravna oziroma fizična oseba morata takoj po sklenitvi pogodbe o zagotavljanju dodatnih sredstev za izvajanje obveznosti GJS javni linijski prevoz obvestiti ministrstvo¹⁵⁷.

2.2.3.3.a Ministrstvo je imelo v letih 2013 in 2014 s koncesionarjem Alpetour sklenjeni koncesijski pogodbi, v katerih je bilo dogovorjeno, da bo koncesionar izvajal GJS javni linijski prevoz na podlagi osnovne ponudbe koncesionarja in ponudbe za izvajanje prevozov na podlagi Dogovora o izvajanju javnega linijskega medkrajevnega prevoza potnikov na relaciji Podlubnik–Škofja Loka–Lipica in obratno¹⁵⁸. V dogovoru med koncesionarjem, ministrstvom in Občino Škofja Loka je bilo dogovorjeno znižanje cen vozovnic za vse kategorije potnikov na podlagi sofinanciranja občine¹⁵⁹, hkrati pa so imeli potniki ob predložitvi enosmerne vozovnice za eno od medkrajevnih linij na območju Škofje Loke v roku ene ure možnost brezplačnega prestopa na liniji Podlubnik–Škofja Loka–Lipica¹⁶⁰. Način obračunavanja je potekal tako, da je koncesionar posredoval ministrstvu poročilo o prevoženih kilometrih in pridobljenih prihodkih, na podlagi katerega je ministrstvo, kadar prihodki niso presegali 1,814 evra na kilometer, koncesionarju izplačalo največje nadomestilo ter občini posredovalo obvestilo o prihodkih in izplačanem nadomestilu, na podlagi katerega je občina poravnala preostanek obveznosti oziroma razliko med stroškovno ceno v znesku 1,814 evra na kilometer in prihodki koncesionarja (prevoznina, nadomestilo ministrstva in drugi viri). Način obračunavanja, da ministrstvo plačuje najvišje nadomestilo, občina pa koncesionarju poravnava razliko med stroškovno ceno v znesku 1,814 evra na kilometer in prihodki koncesionarja, ni bil v skladu z drugim odstavkom 51. člena uredbe, ki določa, da se zaradi dodatnih

¹⁵⁶ Tretji odstavek 52. člena ZPCP-2.

¹⁵⁷ V skladu z 51. členom uredbe mora biti v obvestilu naveden čas sklenitve pogodbe, stranke s katerimi je sklenjena, trajanje pogodbe, njen predmet z natančnim opisom morebitnih dodatnih obveznosti v zvezi s prevozi ali drugimi stroški, ki vplivajo na stroške in prihodke koncesionarja, ter izračun predvidenih sprememb stroškov koncesionarja in prihodkov, povezanih s koncesijo.

¹⁵⁸ Dogovor št. 1/2013 z dne 5. 12. 2012 za leto 2013; št. 1/2014 z dne 30. 12. 2013, št. 2/2014 z dne 31. 3. 2014 za obdobje od 1. 4. do 30. 4. 2014, št. 3/2014 z dne 27. 5. 2014 za obdobje od 1. 5. do 30. 6. 2014, št. 4/2014 z dne 13. 6. 2014 za obdobje od 1. 7. do 31. 12. 2014.

¹⁵⁹ V skladu s cenikom so cene vozovnic za vse uporabnike enake, razen za dijake in študente, ki vozovnico lahko pridobijo v skladu z zakonodajo o urejanju subvencioniranih vozovnic.

¹⁶⁰ Pogodba o poslovnem sodelovanju pri izvajanju javnega linijskega prevoza potnikov v cestnem prometu na območju Občine Škofja Loka, sklenjena med Občino Škofja Loka in družbo Alpetour z dne 3. 7. 2013 in dodatek št. 1 k pogodbi z dne 17. 1. 2014.

stroškov koncesionarja, ki izhajajo iz nižjih prevoznin, višina nadomestila ne sme povečati. Ministrstvo ni ravnalo v skladu z drugim odstavkom 51. člena uredbe, ker je sklenilo dogovor, po katerem se je zavezalo izplačevati najvišje nadomestilo, občina pa razliko med normirano stroškovno ceno in prihodki, ki jih prevoznik pridobi od prodanih vozovnic, od prevoza prtljage, nadomestila ministrstva in drugih virov.

V letih 2013 in 2014 je 15 oziroma 17 koncesionarjev poročalo o sofinanciranju občin pri izvajanju GJS javni linijski prevoz potnikov. Koncesionarji so poročali, da so od občin v letu 2013 prejeli 1.292.128 evrov oziroma 1,7 odstotka vseh prihodkov, v letu 2014 pa 2.786.908 evrov oziroma 3,6 odstotka vseh prihodkov. Razpon deleža prihodkov od sofinanciranja občin v celotnih prihodkih koncesionarjev znaša od 0,2 odstotka do 68 odstotkov, pri čemer ni upoštevana finančna izravnava¹⁶¹. Koncesionarji so v letu 2014 poročali, da so prejeli 115,7 odstotka več prihodkov od občin kot v letu 2013. Prihodki od občin so se povečali, ker je ministrstvo od nekaterih koncesionarjev zahtevalo, da prihodke od občin za izvajanje določenih posebnih linijskih prevozov razdelijo na del, ki se nanaša na posebne linijske prevoze, in del, ki se nanaša na javne linijske prevoze potnikov.

V letu 2014 je o prihodkih iz drugih javnih virov poročalo 11 od 36 koncesionarjev oziroma 30,6 odstotka koncesionarjev. Koncesionarji so poročali, da so v letu 2013 prejeli 2.594.212 evrov drugih javnih virov oziroma 3,4 odstotka vseh prihodkov, v letu 2014 pa 2.212.961 evrov oziroma 2,8 odstotka vseh prihodkov. Razpon deleža prihodkov iz drugih javnih virov¹⁶² je znašal od 0,6 odstotka do 17,4 odstotka vseh prihodkov¹⁶³.

Zagotavljanje dodatnih sredstev za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov

GJS javni linijski prevoz potnikov dodatno financira 32 od 211 občin oziroma 15,2 odstotka občin. Občine so za dodatno izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov sklenile neposredne pogodbe s koncesionarjem, takih je 53 odstotkov občin, javno naročilo za izbor izvajalca GJS je izvedlo 26,5 odstotka občin, 20,5 odstotka občin ni navedlo, na kakšen način je občina izbrala izvajalca za dodatno izvajanje GJS.

Občine so imele v 44,1 odstotka s koncesionarjem sklenjeno pogodbo o fiksnem plačilu izvajanja GJS, 17,6 odstotka občin ima s koncesionarjem sklenjeno pogodbo o spremenljivem plačilu izvajanja GJS, od tega polovica občin plača razliko med upravičenimi stroški koncesionarja in prihodki od prevoznin, polovica občin pa plača razliko do upravičenih stroškov po tem, ko koncesionar prejme najvišje nadomestilo od ministrstva. 38,3 odstotka občin ni navedlo, kakšen dogovor imajo sklenjen s koncesionarjem glede dodatnega financiranja GJS.

Občine so zagotavljale sredstva za naslednje namene:

- 13 občin oziroma 38,2 odstotka občin za več namenov, to je za prevoz določenih skupin potnikov, večje število odhodov, dodatne postaje in dodatno linijo ali njeno podaljšanje ter za nižjo prevoznino;
- 11 občin oziroma 32,4 odstotka občin za prevoz določene skupine potnikov po liniji, ki lahko vključuje tudi posebna postajališča za te potnike;
- 3 občine oziroma 8,8 odstotka občin za nižjo prevoznino na posamezni liniji ali delu znotraj občine;

¹⁶¹ Zaradi neupoštevanja neto finančne izravnave pri 22,2 odstotka koncesionarjev delež ni nujno natančna vrednost.

¹⁶² Prihodki iz drugih javnih virov so prihodki od šol, vojske in prihodki, pridobljeni na javnih razpisih.

¹⁶³ Tako kot opomba 142.

- 3 občine oziroma 8,8 odstotka občin za subvencioniranje dijaških vozovnic;
- 2 občini oziroma 5,9 odstotka občin za financiranje večjega števila odhodov in
- 2 občini oziroma 5,9 odstotka občin ni odgovorilo, za kakšen namen so bila zagotovljena sredstva.

Na podlagi pogodbe z občino so koncesionarji v 29,4 odstotka občin potnike vozili brezplačno oziroma v 44,1 odstotka občin za zmanjšano prevoznino, v 5,9 odstotka občin pa brezplačno in za zmanjšano prevoznino za določene vrste potnikov. Ostale občine oziroma 20,6 odstotka občin ni financiralo prevoznine nobeni kategoriji potnikov.

Za dodatno izvajanje GJS so imele občine sklenjene pogodbe z enim od 15 koncesionarjev. Občine so za dodatno izvajanje GJS v letu 2013 izplačale 2.489.846 evrov, v letu 2014 pa 3.506.325 evrov. Dve tretjini občin¹⁶⁴ sta sporočili podatke o opravljeni poti in izplačanih sredstvih. Ob predpostavki, da so bila vsa izplačana sredstva namenjena za večje število odhodov, za dodatno linijo ali njeno podaljšanje, znaša izračunana cena prevoza na kilometer od najnižje 0,224 evra na kilometer do najvišje 3,503 evra na kilometer v letu 2013 in od najnižje 0,268 evra na kilometer do najvišje 4,824 evra na kilometer v letu 2014.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.2.3.3.b V obdobju, na katero se nanaša revizija, so imele občine sklenjene pogodbe s 15 koncesionarji. Za leto 2013 občine niso navedle šestih koncesionarjev¹⁶⁵, ki so poročali ministrstvu v mesečnih poročilih o izvajanju GJS o sofinanciranju koncesionarjev s strani občin v skupnem znesku 253.843 evrov, nekatere občine pa so navedle izplačila petim koncesionarjem¹⁶⁶, ki o tem ministrstvu niso poročali, v skupnem znesku 915.148 evrov. Za leto 2013 so občine izplačale 2.489.846 evrov, koncesionarji pa so poročali ministrstvu v mesečnih poročilih o izvajanju GJS o sofinanciranju koncesionarjev s strani občin v znesku 1.292.128 evrov, kar predstavlja razliko v znesku 1.197.718 evrov. Ker občine izplačil šestim koncesionarjev v znesku 253.843 evrov niso navedle, znaša razlika med sofinanciranjem koncesionarjev s strani občin, o katerem so poročali koncesionarji, in dejanskim izplačilom občin 1.451.561 evrov. Za leto 2014 občine niso navedle petih koncesionarjev¹⁶⁷, ki so poročali ministrstvu v mesečnih poročilih o izvajanju GJS o sofinanciranju koncesionarjev s strani občin, sta pa dve občini navedli dva koncesionarja¹⁶⁸, ki o sofinanciranju občin ministrstvu nista poročala. Za leto 2014 so občine izplačale 3.506.325 evrov, koncesionarji pa so poročali o sofinanciranju občin v znesku 2.786.908 evrov, kar predstavlja razliko v znesku 719.417 evrov. Ker občine izplačil petim koncesionarjem v znesku 255.233 evrov niso navedle, znaša razlika med sofinanciranjem koncesionarjev s strani občin, o katerem so poročali koncesionarji ministrstvu v mesečnih poročilih o izvajanju GJS, in dejanskim izplačilom občin 974.650 evrov. Ministrstvo ni ugotovilo razlike med izplačanim in poročanem zneskom sofinanciranja

¹⁶⁴ Podatke o opravljenih kilometrih in izplačanih sredstvih je za leto 2013 sporočilo 65,6 odstotka občin, za leto 2014 pa 68,7 odstotka občin.

¹⁶⁵ Avtoprevoznništvo Martin – Valentina Frelih, s. p., FS, d. o. o., Žužemberk, Integral Notranjska, Integral Voznik, Milan Merzdovnik, s. p. in Miroslav Špik, s. p.

¹⁶⁶ Avrigo, AP MS, Integral Brebus Brežice, Integral Stojna Kočevje in Izletnik Celje.

¹⁶⁷ Avtoprevoznništvo Martin – Valentina Frelih, s. p., Integral Notranjska, Milan Merzdovnik, s. p., Miroslav Špik, s. p. in MPOV.

¹⁶⁸ Integral Brebus Brežice in Integral Stojna Kočevje.

koncesionarjev s strani občin, ki je v obdobju, na katero se nanaša revizija, znašala 2.426.211 evrov¹⁶⁹, kar predstavlja 59,5 odstotka¹⁷⁰, zato je posameznim koncesionarjem izplačalo previsoko nadomestilo.

2.2.3.4 Subvencije ministrstva za prevoz dijakov in študentov

V skladu z 52. členom uredbe mora koncesionar za izvajanje GJS uporabiti sredstva, ki jih pridobi na podlagi posebnih predpisov in so namenjena financiranju in sofinanciranju prevozov določenih kategorij potnikov (subvencije za prevoz dijakov, študentov ali invalidnih oseb). Subvencije ne smejo presežati prevoznine, določene s cenikom. Če koncesionar ne prejema sredstev subvencije v višini prevoznine, razliko zaračuna potniku.

Subvencioniranje prevoza dijakov in študentov od 20. 8. 2012 urejajo določila 114.a do 114.f člena ZPCP-2¹⁷¹, ki je uveljavil nov sistem subvencioniranja prevozov dijakov in študentov, pri katerem višina subvencije za prevoz ni več odvisna od socialnega položaja upravičenca, prejemniki državne in Zoisove štipendije pa nič več ne prejema dodatka za prevoz¹⁷².

Z uveljavitvijo sprememb in dopolnitev ZPCP-2E lahko upravičenec namesto subvencionirane mesečne vozovnice uveljavlja pravico do subvencionirane polletne oziroma letne vozovnice. Za dijake se prevozi subvencionirajo od 1. 9. do 30. 6. tekočega šolskega leta oziroma za študente od 1. 10. do 30. 6. tekočega leta. Upravičenec plača subvencionirano mesečno, polletno oziroma letno vozovnico po enotni subvencionirani ceni, glede na razred oddaljenosti kraja bivališča od kraja izobraževanja. Študenti imajo pravico do nakupa subvencionirane mesečne vozovnice za deset voženj v juliju in septembru tekočega šolskega leta.

Postopek izvajanja subvencioniranega prevoza, način obračunavanja in plačevanja subvencije, vodenje evidenc in poročanje je urejeno v Pravilniku o izvajanju subvencioniranega prevoza.

Izvajalec subvencioniranih prevozov sproti poroča o prejetih vlogah, izdanih vozovnicah in morebitnih preklicih v evidenco subvencij prevoza. Ministrstvo izvajalcu subvencioniranega prevoza na podlagi

¹⁶⁹ Razlika znaša 1.451.561 evrov za leto 2013 in 974.650 evrov za leto 2014.

¹⁷⁰ V letih 2013 in 2014 so koncesionarji poročali, da so občine izplačale 4.079.036 evrov.

¹⁷¹ Do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o prevozih v cestnem prometu (ZPCP-2D; Uradni list RS, št. 57/12) je bilo subvencioniranje prevoza dijakov in študentov urejeno v 81. členu Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (v nadaljevanju: ZOFVI; Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11, 47/15), 73.c členu Zakona o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12-UPB5, 109/12, 85/14) in 30. členu Zakona o štipendiranju (Uradni list RS, št. 59/07 (63/07-popr.), 73/08, 8/09, 53/09, 40/09, 7/10, 56/10, 3/11, 57/11).

¹⁷² Upravičenec do subvencioniranega prevoza dijakov in študentov v javnem linijskem prevozu potnikov v cestnem prometu in železniškem prevozu je vlagatelj, ki ima bivališče najmanj dva kilometra oddaljeno od kraja izobraževanja in ima status dijaka, udeleženca izobraževanja odraslih, če ni v delovnem razmerju, ni prijavljen kot brezposelna oseba ali se ne izobražuje v skladu s predpisi o urejanju trga dela do dopolnjenega 26. leta starosti, ali študenta, ki ni zaposlen. Do nakupa subvencionirane mesečne vozovnice imajo pravico upravičenci, ki med izobraževanjem dnevno potujejo od kraja stalnega ali začasnega prebivališča do kraja izobraževanja in nazaj. Upravičenci, ki med izobraževanjem bivajo v kraju izobraževanja, pa imajo pravico do nakupa subvencionirane mesečne vozovnice za največ deset voženj na mesec.

prejetih mesečnih računov nakaže sredstva za poravnavo subvencije za vse prodane vozovnice upravičencem in stroške poročanja v roku največ 30 dni po prejemu računa.

Subvencija, do katere je za prodajo vozovnice upravičen izvajalec prevozov, predstavlja razliko med polno ceno subvencionirane vozovnice, ki jo ureja Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza¹⁷³, in ceno subvencionirane vozovnice, ki jo plača upravičenec. Pogoj za poravnavo subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov je sklenjena pogodba med ministrstvom in izvajalci.

Cena subvencionirane mesečne vozovnice, ki jo plača upravičenec, je odvisna od skupne razdalje prevoza upravičenca, ki ga opravi v medkrajevnem avtobusnem oziroma železniškem prometu v eno smer potovanja, in vrste subvencionirane mesečne vozovnice. V tabeli 8 so predstavljene razdalje potovanja po razredih oddaljenosti in cene subvencionirane vozovnice po vrsti vozovnice za leti 2013 in 2014.

Tabela 8: Cena subvencionirane vozovnice po vrsti vozovnice in razredih oddaljenosti v letih 2013 in 2014

v evrih

Vrsta vozovnice	Cena subvencionirane vozovnice		
	1. razred oddaljenosti od 2 kilometrov do vključno 60 kilometrov	2. razred oddaljenosti od 60 kilometrov do vključno 90 kilometrov	3. razred oddaljenosti več kot 90 kilometrov
<i>Veljavna od 22. 12. 2012 do 21. 1. 2013</i>			
Mesečna	35	40	60
<i>Veljavna od 22. 1. do 23. 8. 2013</i>			
Mesečna	20	30	50
<i>Veljavna od 24. 8. 2013</i>			
Mesečna	25	35	55
Polletna – 4 meseci	90	130	210
Polletna – 5 mesecev	112,50	162,50	262,50
Letna – 9 mesecev	180	270	450
Letna – 10 mesecev	200	300	500

Vir: Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza.

Cena subvencionirane vozovnice se upravičencu, ki uveljavlja pravico do subvencionirane vozovnice za medkrajevni avtobusni oziroma železniški promet, v kombinaciji z uveljavljanjem pravice do

¹⁷³ Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza določa način in metodologijo izračuna polne cene subvencionirane mesečne, polletne in letne vozovnice in vozovnice (mesečne, polletne, letne) za deset voženj in cene subvencionirane vozovnice, ki jo plača upravičenec, ter razrede oddaljenosti.

subvencionirane vozovnice za mestni promet poveča za doplačilo za mestni promet, ki ne presega 15 evrov. V tabeli 9 so predstavljene cene vozovnic za tedenski prevoz v kraj izobraževanja – M10¹⁷⁴ in kombiniranih vozovnic – mesečna doplačila za mestni promet, če ima upravičenec subvencionirano mesečno vozovnico.

Tabela 9: Cena vozovnic za prevoz v kraj izobraževanja in doplačila kombiniranih vozovnic v letih 2013 in 2014

Vrsta vozovnice		Cena vozovnice v obdobju veljavnosti, v evrih		
		od 22. 12. 2012 do 21. 1. 2013	od 22. 1. do 23. 8. 2013	od 24. 8. 2013
M10	mesečna	25	15	20
	polletna – 4 meseci	-	-	70
	polletna – 5 mesecev	-	-	87,50
	letna – 9 mesecev	-	-	135
	letna – 10 mesecev	-	-	150
Kombinirane vozovnice – mesečna doplačila za mestni promet	Ljubljana	5	5	10
	Maribor	5	5	5
	Jesenice	15	15	15

Viri: Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza, pogodbe o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov med ministrstvom in izvajalci mestnega potniškega prometa.

Upravičenci, ki so kupili deset (dijaki) oziroma devet (študenti) mesečnih vozovnic ali dve polletni vozovnici ali letno vozovnico, so upravičeni do istovrstne brezplačne mesečne vozovnice na enaki relaciji v juliju in avgustu. Upravičenci, ki so kupili polletno vozovnico, so upravičeni do ene istovrstne brezplačne mesečne vozovnice v juliju ali avgustu. Vozovnice, izdane kot ugodnosti, niso subvencionirane.

Izvajalci prevozov so poleg subvencij za izvajanje subvencioniranega prevoza upravičeni do povrnitve stroškov poročanja v evidenco poročanja, če so za to zagotovljena sredstva v proračunu. Stroški poročanja so povezani z vzdrževanjem in nadgradnjami informacijskega sistema evidence subvencij in s prilagoditvami sistemov poročanja v evidenco subvencij pri prevoznikih in znašajo največ 1 odstotek izplačanih subvencij na letni ravni. Izvajalec prevoza upravičene stroške dokazuje s plačanimi računi in jih lahko obračuna največ dvakrat letno za obdobje preteklih šestih mesecev.

Koncesionarji izvajajo subvencionirane prevoze dijakov in študentov na podlagi koncesijske pogodbe in pogodbe o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov. Koncesionar opravlja GJS javni linijski prevoz potnikov v skladu s koncesijskim aktom oziroma uredbo. V uredbi je določena tarifna lestvica za ceno mesečne vozovnice, ki je izračunana kot cena enkratne

¹⁷⁴ M10 je mesečna vozovnica za 10 voženj v kraj izobraževanja in nazaj.

enosmerne vozovnice za določeno razdaljo, pomnožena z 32. Subvencioniranje prevoza dijakov in študentov ureja Pravilnik o določanju cen subvencioniranega prevoza, po katerem se polna cena subvencionirane mesečne vozovnice izračuna na podlagi števila voženj, od 32 do 28 voženj. Ministrstvo je sprejelo pravilnik, ki polne cene subvencionirane mesečne vozovnice ne ureja na enak način kot uredba.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je na podlagi dogovora s koncesionarji določilo polno ceno subvencionirane mesečne vozovnice v Pravilniku o določanju cen subvencioniranega prevoza s spremembami. Ministrstvo je za določitev polne cene subvencionirane mesečne vozovnice uporabilo količnik, ki določa obračun 32 voženj za šolsko leto 2012/2013, za šolsko leto 2013/2014 pa 30 voženj. Ministrstvo je s 1. 1. 2014 zmanjšalo število voženj na 28.

V letu 2014 je o subvencijah ministrstva za prevoz dijakov in študentov poročalo 32 od 36 koncesionarjev oziroma 88,9 odstotka koncesionarjev. Koncesionarji so poročali, da so v letu 2013 prejeli 25.344.573 evrov subvencij oziroma 32,9 odstotka vseh prihodkov, v letu 2014 pa 22.866.158 evrov oziroma 29,4 odstotka vseh prihodkov. Razpon deleža iz prihodkov subvencij za prevoz dijakov in študentov znaša od 2,9 odstotka do 100 odstotkov vseh prihodkov, pri čemer ni upoštevana finančna izravnava¹⁷⁵. Prihodki iz subvencij ministrstva so se zmanjšali zaradi nižje polne cene subvencionirane mesečne vozovnice.

2.2.3.5 Druga sredstva

Če koncesionar prejema kakršnakoli druga sredstva za izvajanje javnih linijskih prevozov, mora ta sredstva, zmanjšana za upravičene stroške njihovega pridobivanja, uporabiti za izvajanje te GJS, o višini prihodkov pa mora poročati koncedentu. V letu 2014 je o prihodkih iz drugih virov poročalo 16 od 36 koncesionarjev oziroma 44,4 odstotka koncesionarjev. Koncesionarji so v letu 2013 prejeli 3.331.775 evrov oziroma 4,3 odstotka vseh prihodkov, v letu 2014 pa 3.537.007 evrov oziroma 4,6 odstotka vseh prihodkov. Razpon deleža prihodkov iz drugih virov je znašal od 1 odstotka do 95,5 odstotka vseh prihodkov¹⁷⁶.

2.2.4 Podlage za poročanje koncesionarjev

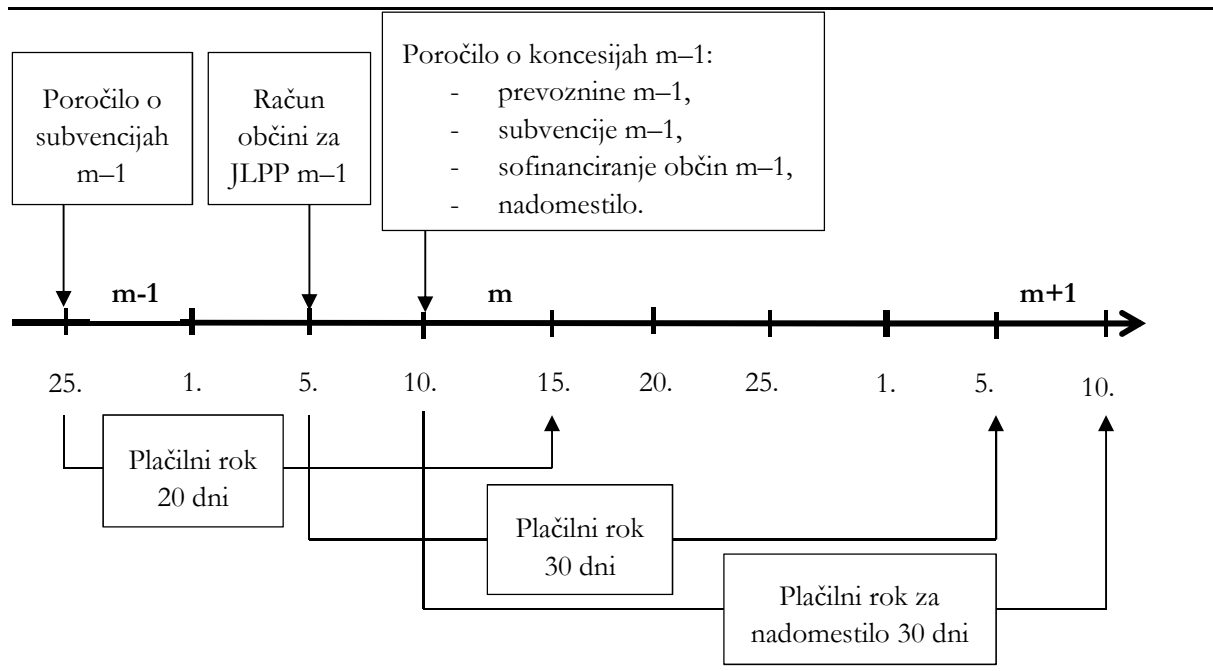
Obveznost zagotavljanja podatkov o izvajanju GJS ureja 51. člen ZPCP-2, ki določa, da morajo koncesionarji ministrstvu predložiti podatke o številu prepeljanih potnikov oziroma prodanih vozovnic na posamezni liniji, podatke o stroških na prevožen kilometer na tej liniji in druge podatke, ki so potrebni za ugotavljanje obsega prevoza potnikov in upravičenosti dodelitve nadomestil za izvajanje GJS. V ta namen mora ministrstvo zagotoviti in vzpostaviti centralno informatizirano zbirko navedenih podatkov. Minister predpiše obliko, način in roke za posredovanje podatkov.

Poročanje koncesionarjev urejajo določila 18. člena uredbe o koncesijah in 74. člena uredbe, koncesijska pogodba in navodila za izpolnjevanje obrazcev o poročanju. Poročanje koncesionarjev o dodatnih sredstvih za izvajanje GJS, ki jih lahko zagotavljajo občine ali druge pravne oziroma fizične osebe, ureja 51. člen uredbe, poročanje koncesionarjev o subvencijah pa Pravilnik o izvajanju subvencioniranega prevoza. Na sliki 9 je prikazana poenostavljena shema mesečnega poročanja koncesionarjev.

¹⁷⁵ Zaradi neupoštevanja neto finančne izravnave pri 22,2 odstotka koncesionarjev delež ni nujno natančna vrednost.

¹⁷⁶ Tako kot opomba 142.

Slika 9: Poenostavljena shema poročanja koncesionarjev in plačilni roki



Legenda: JLPP – javni linijski prevoz potnikov, m-1 – pretekli mesec, m – tekoči mesec, m+1 – naslednji mesec.

Viri: ZPCP-2, uredba o koncesijah, Pravilnik o izvajanju subvencioniranega prevoza, pogodbe o poravnavi subvencije za izvajanje subvencioniranega prevoza dijakov in študentov ter pogodbe z občinami o sofinanciranju javnih linijskih prevozov.

S slike 9 je razvidno, da koncesionar v poročilo o koncesijah vključi podatke iz poročila o prejetih subvencijah in izdanih računih občini za sofinanciranje javnega linijskega prevoza potnikov.

2.2.4.1 Poročanje koncesionarjev po uredbah

Uredba o koncesijah določa, da mora koncesionar enkrat mesečno, do desetega dne v mesecu, poročati o prejetih plačilih storitev GJS za pretekli mesec. Koncesionar istočasno izdelava in dostavi koncedentu predlog medsebojne kompenzacije doseženih plačil opravljenih storitev GJS in v koncesiji dogovorjeno končno ceno plačila koncesionarju. Koncedent nakaže koncesionarju razliko po medsebojni kompenzaciji v 30 dneh od prejema predloga medsebojne kompenzacije. Vsi koncesionarji morajo pri zajemanju in vodenju podatkov zbirati in voditi istovrstne podatke, uporabljati enak format zajemanja podatkov in enotne parametre, načine in postopke zbiranja, ki jih določi ministrstvo, ter vodenja podatkov tako, da je omogočena takojšnja in nemotena izmenjava teh podatkov. Koncesionar mora koncedentu posredovati tudi periodično poročilo o opravljenih storitvah vsake tri mesece, letno poročilo pa do 31. 1. tekočega leta za preteklo leto.

V skladu z 51. členom ZPCP-2 minister predpiše obliko, način in roke posredovanja podatkov. Uredba o koncesijah v drugem odstavku 27. člena določa obveznost periodičnega poročanja koncesionarjev o opravljenih storitvah vsake tri mesece. Ministrstvo ni ravnalo v skladu z 51. členom ZPCP-2, ker ni predpisalo oblike in načina trimesečnega periodičnega poročanja koncesionarjev ter tako ni vzpostavilo podlag za enotno periodično poročanje koncesionarjev.

2.2.4.2 Poročanje koncesionarjev na obrazcih

V skladu s koncesijsko pogodbo mora koncesionar do desetega dne v mesecu koncedentu posredovati mesečno poročilo o prejetih plačilih oziroma prihodkih od storitev GJS za pretekli mesec in izstaviti račun. Izračunano nadomestilo za opravljene storitve koncedent nakazuje koncesionarju mesečno, v roku 30 dni po prejemu računa. Na letni ravni mora koncesionar do 31. 3. tekočega leta za preteklo leto koncedentu posredovati podatke o voznem parku za izvajanje GJS, fizične podatke o izvajanju GJS in letna poročila o stroških izvajanja GJS.

Za poročanje koncesionarjev je ministrstvo predpisalo obrazce, na katerih mora koncesionar poročati v pisni in elektronski obliki, ter navodila za izpolnjevanje obrazcev. Ministrstvo je predpisalo naslednje obrazce:

- obrazci za program izvajanja GJS javni linijski prevoz, ki se uporabljajo ob oddaji ponudb za sklenitev koncesijskega razmerja,
- mesečni obrazci o izvajanju GJS javni linijski prevoz, na podlagi katerih koncesionar izstavi zahtevek za izplačilo nadomestila, in
- letni obrazci o izvajanju GJS javni linijski prevoz.

V prilogi 6 je predstavljena vsebina mesečnega in letnega poročanja koncesionarjev, kot jo določajo obrazci in navodila za izpolnjevanje obrazcev.

2.2.4.2.a Ministrstvo z obrazci ni celovito uredilo poročanja koncesionarjev. Tretji odstavek 35. člena uredbe določa, da mora koncesionar poročati o prejetih pritožbah in odzivih nanje na način in v rokih, določenih v prvem in drugem odstavku 74. člena uredbe. Ministrstvo ni določilo obveznosti poročanja koncesionarjev o pritožbah potnikov, čeprav 74. člen uredbe določa, da mora koncesionar ministrstvu enkrat mesečno poročati o prejetih pritožbah potnikov in odzivih nanje. 18. člen uredbe določa, da mora koncesionar na zahtevo ministrstva poročati o odstopanjih od voznega reda, vendar ministrstvo ni določilo obveznosti poročanja koncesionarjev o kršitvah standarda točnosti izvajanja voznega reda.

2.2.4.2.b Sistem mesečnega in letnega poročanja koncesionarjev poteka prek standardiziranih obrazcev v elektronski obliki v programu excel. Strokovno-tehnično podporo na finančnem in ekonomskem področju izvajanja GJS javni potniški promet je do aprila 2014 izvajala družba KPMG, ki med drugim vzdržuje obstoječi sistem za ekonomsko in finančno spremljanje izvajanja GJS tudi glede prilagajanja poročevalskih orodij. Koncesionarji obrazce za poročanje izvozijo s spletne strani ministrstva ter jih izpolnjene posredujejo ministrstvu. Ministrstvo je ob izteku pogodbe z družbo KPMG v letu 2014 objavilo javno naročilo za vzdrževanje in posodabljanje sistema za podporo spremljanja in nadziranja izvajanja GJS¹⁷⁷, ki zaradi previsoke ponujene cene edinega ponudnika ni bilo zaključeno, nov postopek oddaje pa v letu 2014 ni bil izveden. Ministrstvo od aprila 2014 ni zagotovilo vzdrževanja in operativnosti delovanja sistema za spremljanje poročil koncesionarjev. Koncesionarji so poročali na zaklenjenih obrazcih, ki jih ministrstvo v primeru sprememb voznih redov ali linij¹⁷⁸ ni moglo posodobiti, ker ni razpolagalo z ustreznimi gesli za odklepanje obrazcev, poleg tega so podatke o opravljenih prevozih pri spremenjenih linijah sporočali tako, da so jih vključili k linijam, ki so že bile vpisane v obrazce. Ministrstvo

¹⁷⁷ Št. NMV 950/2014 z dne 5. 5. 2014, popravek št. NMV 1010/2014 z dne 8. 5. 2014.

¹⁷⁸ V letu 2014 so bili v sistemu AVRIS trikrat spremenjeni podatki o voznih redih in linijah (1. 5., 14. 7. in 6. 10.).

ni zagotovilo ustreznih podlag za poročanje koncesionarjev, ki bi jim omogočale spreminjanje prednastavljenih podatkov in poročanje o dejanskem izvajanju GJS v primeru sprememb voznega reda, zato poročanje po linijah ni točno in ne omogoča spremljanja podatkov o prihodkih na posameznih linijah v daljšem časovnem obdobju.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 9. 2. 2015 z družbo KPMG sklenilo pogodbo, po kateri družba KPMG zagotavlja ustrezne podlage za poročanje koncesionarjev za štirimesečno obdobje, to je do 9. 6. 2015.

2.2.4.2.c Za vse vrste obrazcev je ministrstvo pripravilo navodila. Navodila vključujejo opis podatkov za posamezna podatkovna polja. Navodila so ustrezna, če so celovita in razumljiva, to pomeni, da so obrazložene vse postavke in je razlaga enoznačna. Ministrstvo ni pripravilo celovitih in razumljivih navodil, in sicer:

- koncesionarjem je podalo navodila, da med prihodki iz javnih virov poročajo posebej tudi o prihodkih iz drugih javnih virov, ki vključujejo prihodke, ki jih prevozniki pridobijo od šol, vojske in na javnih razpisih; ministrstvo ni dalo natančnih navodil, kateri prihodki sodijo med prihodke, pridobljene na javnih razpisih, zato obstaja tveganje, da koncesionarji niso poročali o vseh prihodkih iz drugih javnih virov, na primer o nepovratnih finančnih pomočeh Eko sklada, j. s., ki so jih prejeli za nakup okolju prijaznejših avtobusov, s katerimi so opravljali GJS;
- v navodilih za izpolnjevanje obrazcev je med prihodki iz drugih virov navedlo prihodke od sofinanciranja podjetij in prihodke od sofinanciranja drugih nejavnih virov; koncesionarji so med te prihodke uvrstili prihodke, prejete od družb za prevoz delavcev, ne pa tudi drugih prihodkov; ker so nekateri koncesionarji pridobili tudi prihodke od oglaševanja, saj imajo na svojih spletnih straneh objavljene cenike oglaševanja, in so v letnih poročilih, ki jih morajo predložiti Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, med prihodki izkazali tudi prihodke od oglaševanja, bi morale ministrstvo med prihodke iz drugih virov vključiti tudi prihodke od oglaševanja pri izvajanju GJS in podati navodila, da morajo koncesionarji o njih poročati.

Proračunski inšpektor Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) je na podlagi prejete prijave¹⁷⁹ opravil inšpekcijski pregled v letih 2012 in 2013 pri ministrstvu in koncesionarjih Integral Brebus Brežice in Integral Voznik¹⁸⁰. Proračunski inšpektor je ugotovil nepravilno prikazane podatke v Obrazcu 1D, zato je predlagal ministrstvu, da ponovno pregleda mesečna in letna poročila koncesionarjev, da ugotovi morebitna odstopanja. Ministrstvu je predlagal, da v navodilih natančneje opredeli prihodke koncesionarjev iz drugih javnih virov in prihodke od sofinanciranja občin oziroma da opozori koncesionarje na pravilno vpisovanje podatkov. Ministrstvo je koncesionarjem posredovalo dopis, v katerem jih je opozorilo na pravilno vpisovanje podatkov v navedenem obrazcu.

2.2.4.3 Zagotavljanje evidentiranja podatkov po dejavnostih

66. člen ZGJS določa, da koncesionar za dejavnost, ki je GJS, ločeno vodi računovodstvo po določilih zakona, ki ureja gospodarske družbe. Tudi 77. člen ZJZP določa, da mora izvajalec javno-zasebnega

¹⁷⁹ Prijavo je UNP odstopil KPK (Odstop prijave oziroma informacija pristojnemu organu, št. 06210-470/2013-10 z dne 16. 7. 2013).

¹⁸⁰ Prijavitelj je prijavo utemeljil z odstopanji med višino prihodkov za sofinanciranje GJS javni linijski prevoz potnikov v poročilu koncesionarjev za leto 2012, ki ga je pripravilo ministrstvo, in v spletni aplikaciji Supervisor.

partnerstva voditi ločeno računovodstvo za vsako dejavnost javno-zasebnega partnerstva in za druge dejavnosti, če poleg izvajanja javno-zasebnega partnerstva izvaja tudi druge dejavnosti.

Koncesionarji morajo letno poročati o upravičenih stroških izvajanja GJS. Pri izračunu morajo koncesionarji v skladu z navodili ministrstva upoštevati le tiste neposredne stroške, ki se nanašajo izključno na izvajanje GJS in jih prevoznik spremlja ločeno, posredne stroške pa razdeliti na stroške dejavnosti prevoza potnikov in stroške ostalih dejavnosti s pomočjo razdelilnega ključa prihodkov posameznih dejavnosti, znotraj dejavnosti prevoza potnikov pa je ključ za delitev stroškov delež prevoženih kilometrov. Ministrstvo ni zagotovilo, da bi koncesionarji vodili ločeno računovodstvo, kadar opravljajo različne dejavnosti, niti ni preverjalo letnih obrazcev koncesionarjev in ugotavljalo pravilnosti izračuna stroškovne cene posameznega koncesionarja.

2.2.5 Povzetek ugotovitev o izvajanju GJS javni linijski prevoz potnikov

Ministrstvo vozni redov ni določalo glede na dejanske potrebe po prevozih niti jih ni usklajevalo z občinami, ampak je uporabljalo okvirni vozni red iz prometnega leta 2003/2004.

Ministrstvo je sklepalo in podaljševalo koncesijske pogodbe obstoječim koncesionarjem, ki jim je prve koncesije podelila direkcija na podlagi registriranih vozni redov iz prometnega leta 2003/2004. Ministrstvo koncesij za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov ni podelilo na podlagi javnega razpisa, zato pri sklepanju koncesijskih pogodb ni zagotovilo preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti postopkov. Ministrstvo je od 1. 1. 2013 pogodbe s koncesionarji sklepalo na podlagi nacionalnih zakonskih določb, ki niso upoštevale določb uredbe (ES) št. 1370/2007. Ministrstvo v letu 2014 ni izvedlo načrtovanih aktivnosti za izvedbo javnega razpisa.

Ministrstvo je koncesionarje zavezalo k uporabi povprečne standardne tarife, kljub temu da uredba določa veljavno tarifo. Ministrstvo je s tem oškodovalo potnike, ki so plačevali višjo enkratno in mesečno prevoznino. Ministrstvo je določilo normirano stroškovno ceno in nadomestilo s pogajanjem s koncesionarji. Normirana stroškovna cena in nadomestilo sta bila za vse koncesionarje določena enako kljub različnim stroškom in pogojem izvajanja GJS, zato so bili nekateri koncesionarji obravnavani neenakopravno. Višina nadomestila bi morala temeljiti na vnaprej določenih parametrih, ob upoštevanju vseh stroškov in prihodkov, povezanih z izvajanjem GJS. Ministrstvo ni bilo seznanjeno s popolnimi podatki o prihodkih in stroških koncesionarjev in ni pravilno izračunalo vpliva znižanja proračunskih sredstev za izplačilo nadomestila, zato ni ustrezno načrtovalo proračunskih sredstev. Ministrstvo je sklenilo dogovore z občinami in koncesionarji, ki jim je izplačevalo najvišje nadomestilo, občine pa razliko med normirano stroškovno ceno in prihodki prevoznika. Ministrstvo ni ugotovilo, da koncesionarji za obdobje, na katero se nanaša revizija, niso poročali o sofinanciranju občin najmanj v znesku 2.426.211 evrov. Ministrstvo je sprejelo pravilnik, ki polne cene subvencionirane mesečne vozovnice ne ureja na enak način kot uredba.

Ministrstvo v podzakonskih aktih ni ustrezno uredilo poročanja koncesionarjev, ker ni določilo oblike in načina trimesečnega periodičnega poročanja koncesionarjev. Ministrstvo z obrazci ni celovito uredilo poročanja koncesionarjev, ker ni določilo obveznosti poročanja o pritožbah potnikov in o kršitvah standarda točnosti izvajanja voznega reda. Ministrstvo od aprila 2014 ni zagotovilo vzdrževanja in operativnosti delovanja sistema za spremljanje poročil koncesionarjev in ni zagotovilo ustreznih podlag za poročanje koncesionarjev, ki bi koncesionarjem omogočile spremembe prednastavljenih podatkov in poročanje o dejanskem izvajanju GJS. Ministrstvo ni pripravilo popolnih in razumljivih navodil, da bi koncesionarji poročali o vseh prihodkih, ter ni opredelilo prihodkov iz drugih virov.

2.3 Spremljanje in nadziranje GJS javni linijski prevoz potnikov

Za spremljanje in nadziranje GJS sta ključna vzpostavitev celovite zbirke podatkov in njihovo upravljanje. Spremljanje izvajanja in nadziranje GJS javni linijski prevoz potnikov obsegata ugotavljanje skladnosti s predpisi in usmeritvami, pregledovanje finančnih poročil zaradi ugotavljanja upravičenosti stroškov in vsebinskih poročil zaradi ugotavljanja uspešnosti izvedenih aktivnosti.

Preverili smo:

- ali je ministrstvo vodilo vse evidence in registre za spremljanje izvajanja GJS;
- ali ima vzpostavljen učinkovit sistem za spremljanje in izmenjavo podatkov in informacijsko podporo, ki zagotavlja sistematičen pregled, omogoča pregled nad časovnim nastankom dogodkov in povezljivost in primerljivost različnih vrst podatkov;
- ali je spremljalo izvajanje GJS na podlagi poročil koncesionarjev;
- ali je ministrstvo izvedlo strokovni nadzor nad koncesionarji;
- ali je na podlagi analize poročil koncesionarjev in ugotovitev opravljenih nadzorov in proračunskega inšpektorja izvedlo korektivne ukrepe in aktivnosti za odpravo ugotovljenih nepravilnosti ter
- kako je upravljalo s podatki o izvajanju GJS.

2.3.1 Vodenje evidenc in registrov

V skladu s 4. členom ZPCP-2 ministrstvo izvaja tudi naloge na področju vodenja evidenc in registrov iz 15. člena ZPCP-2, vodenja registra linij in voznih redov v notranjem in mednarodnem prometu in vodenje centralne zbirke podatkov sistema voznega reda in registra javnega potniškega prometa. Določila 15. člena ZPCP-2 predpisujejo ministrstvu, katere evidence in registre mora voditi, med drugim tudi:

- evidenco subvencije prevoza,
- register voznih redov v notranjem linijskem prometu in
- register posebnih linijskih prevozov, v katerem se vodijo podatki o prevozniku, podatki o linijah, na katerih se izvajajo posebni linijski prevozi, in podatki o sklenjeni pogodbi za izvajanje teh prevozov¹⁸¹.

2.3.1.a Ministrstvo ne vodi vseh evidenc in registrov, ki jih določa 15. člen ZPCP-2, ki se nanašajo na izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov. Ministrstvo vodi evidenco subvencije prevoza in register voznih redov v notranjem linijskem prometu. Ministrstvo do aprila 2014, ko je začelo vzpostavljati register posebnih linijskih prevozov, ni vodilo registra posebnih linijskih prevozov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je register posebnih linijskih prevozov do aprila 2014 vodilo kot fizično zbirko izpolnjenih obrazcev prevoznikov.

2.3.1.b 15. člen ZPCP-2 ne določa obveznosti vodenja evidence o drugih virih sofinanciranja, vendar pa 51. člen ZPCP-2 določa, da koncesionar in druge pravne oziroma fizične osebe sporočajo podatke o zagotavljanju dodatnih sredstev za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov. Ministrstvo ni vzpostavilo evidence o zagotavljanju dodatnih sredstev za izvajanje GJS.

¹⁸¹ Osmi odstavek 16. člena ZPCP-2.

17. člen ZPCP-2 določa, da se evidence in registri iz 15. člena ZPCP-2 vodijo kot centralna informatizirana zbirka. Ministrstvo pridobi podatke, ki jih za evidence določa 16. člen ZPCP-2, na podlagi elektronske povezave iz evidenc in registrov, ki jih vodijo ministrstvo, Finančna uprava Republike Slovenije¹⁸², ministrstvo, pristojno za javno upravo, ministrstvo, pristojno za notranje zadeve, policija, sodni register, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, izdajatelj licenc in organi, pristojni za inšpekcijski nadzor cestnega prometa. Navedeni organi zagotovijo ministrstvu ustrezen neposreden elektronski dostop do evidenc in registrov, ki jih vodijo in v katerih so podatki, ter ustrezen elektronski prenos teh podatkov v evidence in registre. Ministrstvo te podatke zbira, obdeluje, shranjuje, posreduje in uporablja za izvajanje nalog po ZPCP-2.

2.3.1.c Čeprav je skupno evidenco na podlagi centralne informatizirane zbirke podatkov, vključno z navedbo evidenc, določil že ZPCP-1 iz leta 2001, ministrstvo do 31. 12. 2014 ni vzpostavilo centralne informatizirane zbirke podatkov, kot jo določa 17. člen ZPCP-2. Ministrstvo ni vzpostavilo niti zagotovilo centralne informatizirane zbirke podatkov, ki bi v skladu s 17. členom ZPCP-2 ministrstvu omogočala elektronsko pridobitev podatkov iz evidenc in registrov ministrstev in organov, ki razpolagajo z ustreznimi podatki, oziroma omogočala inšpektoratu za promet, pridobitev podatkov ministrstva. Ministrstvo ni zagotovilo centralne informatizirane zbirke podatkov, zato so podatkovne zbirke razdrobljene in nepovezane ter ne omogočajo učinkovitega upravljanja s podatki¹⁸³. Centralna informatizirana zbirka podatkov bi morala biti vzpostavljena tako, da bi temeljila na avtomatskem elektronskem sistemu evidentiranja podatkov, zajemala celovite podatke, to je vse ustrezne evidence za upravljanje GJS javni linijski prevoz potnikov, pri kreiranju poročil omogočala zajem podatkov iz ustreznih evidenc, primerjanje istovrstnih podatkov, imela vzpostavljene ustrezne kontrolne mehanizme in omogočala izvedbo navzkrižnih kontrol ter omogočala obdelavo podatkov za bolj učinkovito razpolaganje z viri (finančna sredstva, vrste javnega potniškega prometa, izvajalci) pri načrtovanju in optimizaciji izvajanja.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo evidenc in registrov, ki jih je vodilo v fizični obliki, ni moglo povezati z ostalimi zbirkami podatkov. S spremembo ZPCP-2F je bil vzpostavljen pravni okvir za vzpostavitev informatizirane zbirke subjektov, ki financirajo integrirane linije GJS javni prevoz potnikov.

Pojasnilo ministrstva ne spremeni ugotovitve, da ministrstvo ni vzpostavilo centralne informatizirane zbirke podatkov, ker je bila pravna podlaga za vzpostavitev centralne informatizirane zbirke podatkov urejena že v ZPCP-1.

2.3.1.d V skladu z 18. členom ZPCP-2 so podatki v določenih evidencah v celoti javni, med drugim v registru voznih redov v notranjem linijskem prometu in registru posebnih linijskih prevozov¹⁸⁴. Javnost registra posebnih linijskih prevozov določa tudi tretji odstavek 54. člena ZPCP-2. Ministrstvo registrov voznih redov v notranjem linijskem prometu in posebnih linijskih prevozov ne vodi javno, kot to določata 18. člen ZPCP-2 in tretji odstavek 54. člena ZPCP-2. Javnost voznih redov je ključna za obveščanje uporabnikov javnega prevoza o možnostih javnega prevoza, tega ministrstvo kljub predpisom ni zagotovilo.

¹⁸² Carinska uprava Republike Slovenije in Davčna uprava Republike Slovenije do uveljavitve Zakona o finančni upravi, Uradni list RS, št. 25/14.

¹⁸³ Evidenca subvencije prevoza, register voznih redov v notranjem linijskem prometu in register posebnih linijskih prevozov.

¹⁸⁴ Razen podatka o enotni matični številki občana (v nadaljevanju: EMŠO).

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je 24. 8. 2015 objavilo, da je vzpostavljen informacijski portal za potnike¹⁸⁵, ki zagotavlja informacije in podatke o postajah in postajališčih ter voznih redih javnega potniškega prometa. Spletne strani so v testnem delovanju in vsebina se dopolnjuje.

2.3.1.1 Centralna informatizirana zbirka podatkov za spremljanje izvajanja GJS

V skladu z 51. členom ZPCP-2 ministrstvo zagotovi in vzpostavi centralno informatizirano zbirko podatkov za spremljanje podatkov, ki mu jih mora predložiti koncesionar¹⁸⁶. Minister predpiše obliko, način in roke za posredovanje podatkov. Ministrstvo vodi podatke o izvajanju GJS v excelovi preglednici (povezava s točko 2.2.4.2 tega poročila), ki ne zagotavlja sistematičnega pregleda, pregleda nad časovnim nastankom dogodkov in povezljivosti in primerljivosti različnih vrst podatkov.

2.3.1.2 Evidenca subvencije prevozov

V skladu s 16. členom ZPCP-2 se v evidenci subvencije prevoza za uveljavljanje pravic upravičencev in izvajalcev ter za nadzor nad izvajalci subvencioniranega prevoza dijakov in študentov vodijo naslednji podatki:

- osebni podatki upravičenca do subvencioniranega prevoza (ime in priimek, EMŠO, status dijaka ali študenta, stalno ali začasno bivališče, podatki o vzgojno-izobraževalnem zavodu, bivanje v dijaškem ali študentskem domu);
- relacija od kraja bivanja do kraja izobraževanja (ime vstopne in izstopne postaje oziroma postajališča, razred oddaljenosti, razdalja v kilometrih za vsako prevozno sredstvo);
- številka izdane vozovnice;
- mesec in leto veljavnosti mesečne vozovnice;
- polna cena mesečne vozovnice;
- cena vozovnice, ki jo plača upravičenec;
- znesek subvencije, do katerega je upravičen prevoznik.

Iz Navodil za uporabo vloge in vozovnice v informacijskem sistemu Subvencije prevozov je razvidno, da naveden informacijski sistem omogoča vnos vseh zakonsko določenih podatkov.

Prvi odstavek 114.e člena ZPCP-2 določa, da minister, pristojen za promet, predpiše način in postopek izvajanja subvencioniranega prevoza, način obračunavanja in plačevanja subvencije, vodenje evidenc in poročanje ter izvajanje nadzora nad delom izvajalcev. V skladu s Pravilnikom o izvajanju subvencioniranega prevoza prodajalec vozovnice postopek izdaje vozovnice prične v evidenci subvencij prevoza oziroma v svojem sistemu ter po uspešno zaključenem postopku izdaje vozovnic vse potrebne podatke prenese v evidenco subvencij prevoza. Prodajalec vozovnice dnevno sporoča podatke prek spletnih storitev oziroma z ročnim vnosom podatkov v spletno aplikacijo, ki je del informacijskega sistema evidence subvencije prevoza. Pravilnik o izvajanju subvencioniranega prevoza ureja nakup vozovnice tako, da izvajalec subvencioniranih prevozov pred izdajo vozovnice preveri določene podatke v evidenci subvencije prevozov. Izvajalec subvencioniranih prevozov sproti sporoča določene podatke v evidenco

¹⁸⁵ [URL: <http://test.jpp.si/web/guest/pregledovalnik>], 3. 9. 2015.

¹⁸⁶ Podatke o številu prepeljanih potnikov oziroma prodanih vozovnic na posamezni liniji, podatke o stroških na prevoženem kilometru na tej liniji in druge podatke, ki jih določi minister, potrebne za ugotavljanje obsega GJS in upravičenosti dodelitve finančnih nadomestil.

subvencij prevozov s pošiljanjem prek spletnih storitev oziroma ročnim vnosom podatkov v spletno aplikacijo, ki je del informacijskega sistema evidence subvencije prevoza.

Ministrstvo vodi evidenco subvencije prevoza v informacijskem sistemu Subvencije prevoza. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo z zunanjima izvajalcema¹⁸⁷ sklenilo tri pogodbe¹⁸⁸ za razvoj, nadgradnjo in vzdrževanje informacijskega sistema Subvencije prevoza v skupni vrednosti 138.105 evrov. V letu 2015 je ministrstvo do 30. 4. 2015 z istima izvajalcema sklenilo pogodbi¹⁸⁹ za enak namen v skupni vrednosti 113.143 evrov. Informacijski sistem Subvencije prevoza je namenjen ministrstvu za spremljanje subvencioniranja prevoza dijakov in študentov ter vodenje evidence prejetih vlog in izdanih vozovnic, ki so podlaga za izplačilo subvencij izvajalcem subvencioniranih prevozov. Izvajalci subvencioniranega prevoza dijakov in študentov v informacijski sistem Subvencije prevoza sporočajo podatke, kot jih določa Pravilnik o izvajanju subvencioniranega prevoza potnikov. Na področju subvencije prevozov ministrstvo vzdržuje tudi portal subvencioniranega javnega potniškega prometa, ki je namenjen informiranju potnikov o sistemu subvencioniranih prevozov dijakov, študentov in udeležencev izobraževanja odraslih, izvajalcem subvencioniranih prevozov pa so dostopne dodatne vsebine, predvsem tehnična dokumentacija za izmenjavo podatkov med informacijskimi sistemi, obvestila, povezana z mesečnim poročanjem, in način obravnave posebnih primerov vlog in izdaje vozovnic.

2.3.1.3 Register voznih redov v notranjem linijskem prometu

Sedmi odstavek 16. člena ZPCP-2 določa, da se v registru voznih redov v notranjem linijskem prometu vodijo podatki o koncesionarju¹⁹⁰ in podatki iz voznih redov, ki jih izvaja posamezni prevoznik.

Ministrstvo vodi register voznih redov v notranjem linijskem prometu v sistemu AVRIS. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, je ministrstvo z zunanjim izvajalcem (družbo Logitech) sklenilo pogodbi¹⁹¹ za izdelavo podatkovnih zbirk daljinarja in voznih redov v sistemu AVRIS v skupni vrednosti 47.135 evrov. V letu 2015 je ministrstvo do 30. 4. 2015 z zunanjim izvajalcem¹⁹² sklenilo pogodbo za Vzdrževanje podatkovnih zbirk sistema AVRIS v vrednosti 16.985 evrov. Register vsebuje podatkovne zbirke z vsemi voznimi redi in voznimi redi posameznega koncesionarja. Informacijski sistem koncesionarjem (uporabnikom brez pooblastil) omogoča pregledovanje posameznega voznega reda in voznorednih režimov, ugotavljanje stanja na postajališčih in povezanosti dveh postajališč in izpisovanje voznorednih obrazcev. Ministrstvu omogoča tudi neposreden vpogled v lokalne zbirke voznih redov, dodajanje novih voznih redov in voznorednih režimov, spreminjanje podatkov o voznih redih in sestavljanje poti in časov

¹⁸⁷ Družbi PIA, d. o. o. in IGEA, d. o. o.

¹⁸⁸ Razvoj sistema za mesečno potrjevanje izdanih subvencioniranih vozovnic, Razvoj in implementacija sistema za avtomatizacijo izdaje subvencioniranih vozovnic in Redno vzdrževanje in nadgradnja aplikacije za subvencioniranje dijaških in študentskih vozovnic.

¹⁸⁹ Vzdrževanje aplikacije za subvencionirane prevoze in gostovanje aplikacije na strežniku izvajalca (GOSUB) za obdobje od izdaje naročilnice do treh mesecev od podpisa pogodbe in Vzdrževanje aplikacije za subvencioniranje dijaških in študentskih vozovnic.

¹⁹⁰ Firma družbe ali samostojnega podjetnika posameznika, davčna številka, matična številka in sedež prevoznika, pri samostojnem podjetniku posamezniku pa njegovo osebno ime, EMŠO in stalno prebivališče.

¹⁹¹ Izdelava podatkovnih baz daljinarja in voznih redov pri izvajanju voznorednih postopkov v notranjem in mednarodnem avtobusnem prometu in Izdelava podatkovnih baz daljinarja in voznih redov v notranjem in mednarodnem avtobusnem prometu.

¹⁹² Fakulteta za gradbeništvo, Univerza v Mariboru.

voženj. Pri vsakokratni izdelavi registra voznih redov se pripravi seznam novih in ukinjenih voznorednih obrazcev za sistem subvencioniranja dijaških in študentskih vozovnic ter za sistem poročanja o izvajanju GJS javni linijski prevoz potnikov koncesionarjev.

2.3.1.3.a Tretji odstavek 51. člena ZPCP-2 določa, da so registrirani vozni redi, daljinar in avtobusne postaje javno objavljeni. Ministrstvo navedene podatke vodi v sistemu AVRIS, ni pa zagotovilo, da bi bili ti podatki javno objavljeni.

Ministrstvo v okviru projekta IJPP izvaja projekt Nadgradnja, vzdrževanje in ažuriranje podatkov enotnega daljinarja, nacionalnega voznega reda in informacijskega portala v okviru projekta IJPP za obdobje dveh let, v okviru katerega bo izdelana aplikacija, ki bo nadomestila sistem AVRIS.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v okviru projekta IJPP izdelalo tri aplikacije Enotni daljinar, Nacionalni vozni red in Informacijski portal za potnike. Aplikacije ne nadomeščajo sistema AVRIS, ki nima objavljenih voznih redov. Na podlagi sistema AVRIS je bila narejena aplikacija za objavo voznih redov, ki je ministrstvo ne uporablja.

Pojasnilo ministrstva ne spremeni ugotovitve, da ministrstvo ni zagotovilo javne objave registriranih voznih redov, daljinarja in avtobusnih postaj, ker bo informacijski portal za potnike v celoti vzpostavljen šele z uvedbo projekta IJPP.

2.3.1.3.b V skladu s 24. členom uredbe mora koncesionar v okviru izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov zagotoviti popolno, pregledno in sprotno obveščanje potnikov med drugim tudi prek portala, dosegljivega na svetovnem spletu. Od 36 koncesionarjev je cenik na spletni strani objavilo 15 koncesionarjev¹⁹³. Ministrstvo ni ugotavljalo, ali vsi koncesionarji ravnajo v skladu s 24. členom uredbe, in ni zagotovilo, da koncesionarji javno objavijo cenik na spletnih straneh.

2.3.1.4 Register posebnih linijskih prevozov

Posebni linijski prevoz je prevoz določene vrste potnikov. V skladu s 54. členom ZPCP-2 se s posebnim linijskim prevozom opravlja prevoz delavcev na delo in domov, prevoz šoloobveznih otrok¹⁹⁴, dijakov in študentov med domom in izobraževalno ustanovo, prevoz oseb s posebnimi potrebami med domom in zavodom ter prevoz vojakov in vojakinj ter njihovih družin med domom in vojašnico. Posebni linijski prevoz potnikov se izvaja na podlagi sklenjene pisne pogodbe med naročnikom prevoza in prevoznikom, pri čemer je naročnik prevoza pravna oseba ali fizična oseba, ki opravlja pridobitno dejavnost. Storitve posebnega linijskega prevoza potnikov lahko v skladu s četrtem odstavkom 54. člena ZPCP-2 uporabljajo tudi drugi potniki, če se tako s pogodbo dogovorita naročnik in izvajalec prevoza. Za izvajanje prevozov na teh linijah koncesionar ni upravičen do plačila nadomestila od ministrstva, sredstva pridobi s prevozninami oziroma jih zagotavljajo občine ter pravne osebe ali fizične osebe, ki opravljajo pridobitno dejavnost.

¹⁹³ Spletne strani koncesionarjev na dan 11. 12. 2014.

¹⁹⁴ Na podlagi 82. člena ZOFVI občine zagotavljajo sredstva za prevoze učencev osnovne šole v skladu s 56. členom Zakona o osnovni šoli (Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13).

2.3.1.4.a Tretji odstavek 54. člena ZPCP-2 določa, da mora prevoznik v osmih dneh od sklenitve pogodbe za posebni linijski prevoz potnikov o tem obvestiti ministrstvo, ki vodi register posebnih linijskih prevozov, ki bi moral biti v obdobju, na katero se nanaša revizija, javen¹⁹⁵. Način, postopek in vrste podatkov za obvezno prigrasitev posebnih linijskih prevozov potnikov ureja Odredba o prigrasitvi posebnih linijskih prevozov¹⁹⁶ (v nadaljevanju: odredba). Ministrstvo ni vodilo registra posebnih linijskih prevozov, kot to določata 54. člen ZPCP-2 in odredba. Ministrstvo je register posebnih linijskih prevozov začelo vzpostavljati na pobudo UNP v aprilu 2014 (povezava s točko 2.3.2.4 tega poročila).

2.3.1.4.b 2. člen odredbe določa, da mora prevoznik v osmih dneh obvestiti ministrstvo o sklenitvi pogodbe in posredovati podatke o prevozniku, naročniku prevoza, vrsti potnikov, ki se prevažajo, relaciji prevozov, številu potnikov po pogodbi in roku veljavnosti pogodbe¹⁹⁷. O prenehanju opravljanja posebnih linijskih prevozov mora prevoznik ministrstvo obvestiti v roku 14 dni, o ostalih spremembah podatkov pa enkrat letno ob začetku prometnega leta v septembru. Ministrstvo ni zagotovilo prejema in vnosa vseh podatkov o relacijah, številu potnikov in roku veljavnosti pogodbe, ki jih mora vsebovati register v skladu z odredbo.

2.3.1.4.c Ministrstvo je na podlagi prejetih podatkov, prigrasitev in pogodb vzpostavilo register posebnih linijskih prevozov v excelovi datoteki, v katero je za posameznega koncesionarja vpisalo podatke o prevozih, ki se izvajajo na podlagi pogodbe z občino. V evidenco je ministrstvo vključilo vse prejete pogodbe, med njimi tudi pogodbe, ki se ne nanašajo na izvajanje posebnih linijskih prevozov, ampak gre za pogodbe o izvajanju javnega linijskega prevoza v okviru GJS, ki ga sofinancirajo občine, ter pogodbe o izvajanju turističnih prevozov in pogodbe o izvajanju mestnega potniškega prometa, zato evidenca ni točna in ne ustreza namenu njene vzpostavitve.

2.3.1.4.d Na pobudo UNP je ministrstvo v marcu 2014 vsem občinam poslalo dopis glede sofinanciranja izvajanja prevozov potnikov na linijah v pogojih GJS in jih pozvalo, da sporočijo, s katerimi koncesionarji so imele sklenjene pogodbe o prevozih v obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 3. 2014 in jih tudi predložijo. Ministrstvo je pozvalo tudi koncesionarje, da za leta 2012, 2013 in 2014 posredujejo podatke, ki se nanašajo na poročanje ministrstvu o pogodbah, ki jih imajo koncesionarji sklenjene z občinami. Ministrstvo je občine in koncesionarje pozvalo k predložitvi podatkov o sklenjenih pogodbah, ki se nanašajo na sofinanciranje koncesionarjev s strani občin, vendar v pozivu ni opredelilo, da naj občine in koncesionarji poročajo posebej o sklenjenih pogodbah za izvajanje prevozov na linijah v okviru GJS, ki jih lahko občine sofinancirajo na podlagi tretjega odstavka 52. člena ZPCP-2, in posebej za posebne linijske prevoze, ki jih občine financirajo na podlagi 54. člena ZPCP-2, zato so občine predložile pogodbe za različne vrste prevozov potnikov. Ministrstvo tudi ni pozvalo občin, da posredujejo podatke o sklenjenih pogodbah s prevozniki, ki so prevoze opravljali kot podizvajalci koncesionarjev, in z drugimi prevozniki, ki izvajajo posebne linijske prevoze, zato ni pridobilo popolnih in celovitih podatkov o izvajanju posebnih linijskih prevozov.

¹⁹⁵ V skladu z osmim odstavkom 16. člena ZPCP-2 se v registru vodijo podatki o prevozniku, linijah, na katerih se izvajajo posebni linijski prevozi, in podatki o sklenjeni pogodbi za izvajanje teh prevozov.

¹⁹⁶ Uradni list RS, št. 94/01. S sprejetjem ZPCP-2 je bila uporaba odredbe podaljšana in se uporablja do izdaje ustreznih podzakonskih predpisov na podlagi ZPCP-2, če ni v nasprotju z njim.

¹⁹⁷ Prevozniki morajo podatke posredovati na obrazcu, ki je kot priloga sestavni del odredbe.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je v okviru načrtovanih ukrepov za nadzor nad pripravitvijo posebnih linijskih prevozov sklenilo pogodbo z Univerzo v Mariboru, Fakulteto za gradbeništvo za izdelavo naloge Razvrščanje voznih redov po vrsti prevoza, da se ugotovi stanje registriranih linij javnega potniškega prometa.

Ministrstvo je sklenilo pogodbo¹⁹⁸ v vrednosti 12.000 evrov z Univerzo v Mariboru, Fakulteto za gradbeništvo za pripravo naloge Razvrščanje voznih redov po vrsti prevoza, v okviru katere mora izvajalec opredeliti vrsto linijskega avtobusnega prevoza potnikov (javni linijski prevoz, posebni linijski prevoz, mestni prevoz). Z izvedbo naloge ministrstvo ne more pridobiti podatkov o izvajanju posebnih linijskih prevozov, saj je cilj naloge izdelava metodologije, na podlagi katere se bo javnemu linijskemu prevozu, ki se opravlja na registriranih linijah v okviru GJS, določila vrsta prevoza¹⁹⁹.

2.3.1.4.e Do uveljavitve ZPCP-2E (do 6. 5. 2013) je prvi odstavek 54. člena ZPCP-2 določal, da je posebni linijski prevoz namenjen samo za določene vrste potnikov in izključuje druge potnike. Med opravljanjem posebnega linijskega prevoza je morala biti v vozilu pogodba, vključno s seznamom potnikov, ki je bil obvezni sestavni del pogodbe, prevoz potnikov, ki niso bili vpisani na seznam, pa je bil v posebnem linijskem prevozu prepovedan. Izjemoma se je kot posebni linijski prevoz lahko opravljal tudi prevoz drugih vrst potnikov v kraje in iz krajev, kjer ni javnega linijskega prevoza potnikov, če je prevoznik pridobil dovoljenje ministrstva²⁰⁰. Ministrstvo v letu 2013 ni izdalo dovoljenj prevoznikom za prevoz drugih vrst potnikov. V letu 2012 je ministrstvo izdalo pet dovoljenj prevoznikom za prevoz drugih vrst potnikov (naključnih potnikov), ki so veljala v letu 2013, pri čemer se eno dovoljenje nanaša na izvajanje posebnih linijskih prevozov na linijah, ki potekajo deloma ali v celoti po enaki poti, ne pa tudi sočasno z izvajanjem javnega linijskega prevoza potnikov, iz dovoljenja pa ni razvidno, kako je ministrstvo upoštevalo vpliv izvajanja posebnih linijskih prevozov na ekonomičnost poslovanja obstoječih linij prevoznika, ki izvaja javni linijski prevoz na tem območju. Ministrstvo do 7. 5. 2013, ko je začel veljati ZPCP-2E in ko dovoljenje za prevoz naključnih potnikov v okviru posebnega linijskega prevoza ni bilo več potrebno, ni imelo niti pravnih niti strokovnih podlag za presojo upravičenosti koncesionarjev za pridobitev dovoljenj za prevoz drugih vrst potnikov, ki bi omogočale pregledno izdajanje dovoljenj ter uporabo enakih, vnaprej določenih meril in kriterijev.

2.3.1.4.f Od uveljavitve ZPCP-2E lahko storitve posebnega linijskega prevoza uporabljajo tudi drugi potniki, če se tako s pogodbo dogovorita naročnik in izvajalec prevoza, prevoznik pa nič več ne potrebuje dovoljenja ministrstva za prevoz drugih vrst potnikov v kraje in iz krajev, kjer ni javnega linijskega prevoza potnikov. Iz obrazložitve Predloga ZPCP-2E²⁰¹ izhaja, da naj bi se z vključitvijo šolskih prevozov in drugih posebnih linijskih prevozov v integracijo potniškega prometa izboljšal standard dostopnosti prebivalcem v naseljih, kjer ni ustreznih povezav. Ministrstvo je ocenilo, da dodatne možnosti za prevoz, ki so pomembne za potnike, ne bodo ogrozile poslovanja koncesionarjev na določenem območju, saj naj bi bili posebni linijski prevozi omejeni na določene ciljne skupine in naj bi se izvajali na območjih ali v obdobjih, ko ni na razpolago ustreznega javnega linijskega prometa. Ocenjujemo, da ministrstvo ni imelo

¹⁹⁸ Št. 2430-14-100043 z dne 6. 11. 2014.

¹⁹⁹ Končno poročilo je bilo izdano februarja 2015.

²⁰⁰ Ministrstvo je moralo pri izdaji dovoljenja upoštevati časovno in krajevno dostopnost javnega linijskega cestnega in železniškega prevoza, posebne potrebe posebnih kategorij uporabnikov prevoza in vpliv na ekonomičnost poslovanja obstoječih linij prevoznika, ki izvaja javni linijski prevoz na tem območju.

²⁰¹ Poročevalec Državnega zbora RS, 1034-VI, 4. 3. 2013.

zanesljivih podatkov o izvajanju posebnih linijskih prevozov, na podlagi katerih bi lahko ocenilo vpliv na izboljšanje standarda dostopnosti javnega prevoza in na poslovanje koncesionarjev, saj ni imelo vzpostavljenega registra posebnih linijskih prevozov in ni razpolagalo s podatki o strukturi potnikov, linijah in voznih redih posebnih linijskih prevozov. Tudi v odredbi ni določeno, da bi morali prevozniki sporočati podatke o voznem redu posebnih linijskih prevozov, temveč le o relacijah prevozov. Ministrstvo zaradi pomanjkanja podatkov tudi ni ugotavljalo vpliva izvajanja posebnih linijskih prevozov na javni linijski prevoz potnikov za vzpostavitev povezanosti javnega prevoza potnikov.

16. člen ZPCP-2F določa, da se posebni linijski prevoz izvaja ločeno od sistema javnega potniškega prevoza potnikov. Storitve posebnega linijskega prevoza potnikov lahko izjemoma, pod pogojem zadostne zmogljivosti vozila, uporabljajo tudi drugi potniki, če se tako s pogodbo dogovorita naročnik in izvajalec prevoza in prevoznik pridobi dovoljenje ministrstva. V skladu z 48. členom ZPCP-2F minister najkasneje v šestih mesecih od uveljavitve tega zakona predpiše način, postopek in vrsto podatkov za prigrasitev posebnih linijskih prevozov.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi poročilo o ugotovitvah, ki se nanašajo na prigrasitve posebnih linijskih prevozov. Ministrstvo naj te podatke posreduje inšpekciji, pristojni za promet, da bo lahko ukrepala v skladu s svojimi pristojnostmi.

Izvajanje posebnih linijskih prevozov potnikov

Posebne linijske prevoze je v letih 2013 in 2014 financiralo 169 od 211 občin oziroma 80,1 odstotka vseh občin. Nekatere občine, ki niso financirale posebnih linijskih prevozov, ki se praviloma izvajajo z avtobusi, so financirale prevoz šoloobveznih otrok s kombiji ali pa so sredstva za prevoz šoloobveznih otrok zagotovile osnovnim šolam ali staršem oziroma skrbnikom učencev.

161 občin oziroma 95,3 odstotka občin, ki so financirale izvajanje posebnih linijskih prevozov, je izvajalca posebnih linijskih prevozov izbralo z javnim naročilom, od tega največ z odprtim postopkom (89 občin). Štiri občine so za izvajanje posebnih linijskih prevozov sklenile neposredno pogodbo s prevoznikom, od tega dve občini s koncesionarjem, ki izvaja javne linijske prevoze potnikov na območju občine. Štiri občine niso odgovorile, na kakšen način so izbrale izvajalce posebnih linijskih prevozov.

165 občin oziroma 97 odstotkov občin, ki so financirale izvajanje posebnih linijskih prevozov, je navedlo prevoznike, s katerimi so imele sklenjene pogodbe o izvajanju posebnih linijskih prevozov. 95 občin je sklenilo pogodbo z več kot enim prevoznikom. Občine so imele sklenjene pogodbe o izvajanju posebnih linijskih prevozov z 230 različnimi prevozniki, vključno s koncesionarji.

Občine so izvajale posebne linijske prevoze za prevoz šoloobveznih otrok med domom in izobraževalno ustanovo, nekatere pa so v okviru teh prevozov financirale tudi prevoz drugih vrst potnikov: oseb s posebnimi potrebami, dijakov in študentov, upokojencev in občanov. Nobena občina ni financirala prevozov delavcev na delo in z dela. 143 občin oziroma 84,6 odstotka občin, ki so financirale izvajanje posebnih linijskih prevozov, je sklenilo pogodbe o izvajanju posebnih linijskih prevozov le za prevoz določene vrste potnikov, ne pa tudi za prevoz drugih naključnih potnikov, 23 občin oziroma 13,6 odstotka pa tudi za prevoz naključnih potnikov. Tri občine niso navedle, ali lahko posebni linijski prevoz uporabljajo tudi drugi naključni potniki.

Posebni linijski prevoz je v 97 občinah oziroma 57,4 odstotka občin potekal delno ali v celoti po isti liniji kot javni linijski prevoz potnikov. V 54 občinah oziroma v 32 odstotkih občin je posebni linijski prevoz potekal po drugi liniji kot javni linijski prevoz potnikov. 11 občin nima podatkov, ali linije posebnega linijskega prevoza sovpadajo z linijo javnega linijskega prevoza, 7 občin pa na to vprašanje ni odgovorilo.

Občine so za izvajanje posebnih linijskih prevozov v obdobju, na katero se nanaša revizija, izplačale 64.280.551 evrov, od tega 32.438.009 evrov v letu 2013 in 31.842.541 evrov v letu 2014²⁰².

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.3.1.5 Evidenca ministrstva o drugih virih sofinanciranja GJS

2.3.1.5.a V skladu z določili 51. člena uredbe morajo občine in druge pravne oziroma fizične osebe, ki s koncesionarjem sklenejo pogodbo o zagotavljanju dodatnih sredstev za izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov, takoj po sklenitvi pogodbe o tem obvestiti ministrstvo. Koncesionar mora po koncesijski pogodbi koncedentu do desetega dne v mesecu posredovati mesečno poročilo o ustvarjenih prihodkih od izvajanja storitev GJS za pretekli mesec, v katerem je zajeto tudi sofinanciranje občin oziroma drugih pravih ali fizičnih oseb. Ministrstvo ni vzpostavilo evidence o drugih virih sofinanciranja, čeprav 51. člen ZPCP-2 določa obveznost sporočanja podatkov. Evidenca o drugih virih sofinanciranja GJS bi ministrstvu omogočila načrtovanje in razvijanje javnega potniškega prometa, kontroliranje prihodkov iz drugih virov sofinanciranja GJS, o katerih poroča koncesionar, in ugotavljanje odmikov.

Ministrstvo je KPK posredovalo pobudo²⁰³ za sodelovanje pri pripravi sistemskih ukrepov za zagotavljanje preglednosti financiranja izvajanja GJS javnega potniškega prometa iz javnofinančnih virov. KPK je na predlog ministrstva pripravila podatke iz spletne aplikacije Supervizor o zneskih vseh nakazil občin koncesionarjem. V letu 2012 so po podatkih aplikacije Supervizor občine koncesionarjem nakazale 42.360.985 evrov. Koncesionarji so za to obdobje poročali, da so prejeli od občin za izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov 1.981.075 evrov. Razlika med podatki za leto 2012 znaša 40.379.910 evrov, ki se večinoma nanaša na prevoze šoloobveznih otrok, ki jih morajo občine financirati. Ministrstvo je KPK predlagalo sodelovanje, ker bi KPK te podatke lahko pridobila oziroma bi skupaj pripravila nov sistem poročanja občin o sofinanciranju izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo na pobudo za sodelovanje pri pripravi sistemskih ukrepov zagotavljanja preglednosti financiranja izvajanja GJS od KPK ni prejelo odgovora. Na sestanku med predstavniki ministrstva in KPK dne 17. 9. 2013, pred vložitvijo pobude, so ugotovili, da je za vzpostavitev sistema za poročanje občin o sofinanciranju izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov najprej treba pripraviti pravne in tehnične podlage (izdelava novega pravilnika na tem področju, kot tudi vzpostavitev informacijskih povezav). Po dogovoru je ministrstvo na KPK posredovalo pobudo, vendar ni bila realizirana.

Ministrstvo, razen vložitve pobude na KPK, ni izkazalo, da je izvedlo aktivnosti za pripravo pravnih in tehničnih podlag za vzpostavitev sistema za poročanje občin o sofinanciranju izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov.

²⁰² Po Podatkih občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna so občine na podkontu 411900 – Regresiranje prevozov v šolo za leto 2013 izplačale 39.587.519 evrov, za leto 2014 pa 39.505.171 evrov (vir: Ministrstvo za finance).

²⁰³ Št. 371-100/2013/8-811451 z dne 7. 10. 2013.

Popolnost podatkov o sofinanciranju občin

O sklenitvi pogodbe za zagotavljanje dodatnih sredstev za izvajanje GJS je ministrstvo obvestilo šest občin oziroma 21,4 odstotka občin, ki so zagotavljale dodatna sredstva za izvajanje GJS, od tega pet občin takoj po sklenitvi pogodbe in ena po pozivu ministrstva. 22 občin oziroma 78,6 odstotka občin, ki so zagotavljale dodatna sredstva za izvajanje GJS, ni obvestilo ministrstva, od tega polovica občin ministrstva ni obvestila, ker ni bila seznanjena s to obveznostjo, druga polovica pa ne, ker je koncesionar obvestil ministrstvo, da občina nima sklenjene pogodbe, ampak financira samo nakup mesečnih vozovnic, ali ker je ministrstvo sopodpisnik pogodbe.

Viri: odgovori občin na vprašalnik.

2.3.1.5.b Ministrstvo je na podlagi inšpekcijskega pregleda²⁰⁴ vse občine pozvalo k predložitvi sklenjenih pogodb s koncesionarji za sofinanciranje GJS javni linijski prevoz potnikov. Ministrstvo je podatke vneslo v excelovo preglednico, v kateri vodi posebne linijske prevoze potnikov, ni pa vzpostavilo posebne evidence o sofinanciranju GJS javni linijski prevoz potnikov. Ministrstvo ni pridobilo popolnih podatkov za vse občine, ki sofinancirajo GJS.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je s spremembo ZPCP-2F zagotovilo pravne podlage za vzpostavitev sistema poročanja občin o sofinanciranju izvajanja GJS.

Pojasnilo ministrstva ne spremeni ugotovitve, da ministrstvo ni vzpostavilo sistema poročanja občin o sofinanciranju GJS, ker 17. člen ZPCP-2 od 5. 12. 2015 določa, da ministrstvo lahko pridobi podatke od pravnih subjektov, ki so vključeni v sistem financiranja integriranih linij, vendar le za registre, ki so določeni v 15. členu ZPCP-2. Določila 15. člena ZPCP-2 pa registra GJS o sofinanciranju občin ne urejajo.

2.3.2 Spremljanje in nadziranje izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov

Ministrstvo je za spremljanje in nadziranje GJS javni linijski prevoz potnikov sklenilo pogodbe z zunanjim izvajalcem družbo KPMG. Od leta 2010 do 30. 4. 2015 je ministrstvo z družbo KPMG sklenilo pet pogodb v skupni vrednosti 275.214 evrov. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, za opravljanje nalog na področju spremljanja in izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov z družbo KPMG sklenilo pogodbo²⁰⁵ za izvajanje naslednjih nalog koncedenta:

- vzdrževanje podatkovnih zbirk;
- priprava in posodobitev poročevalskih obrazcev v elektronski obliki;
- izdelava prednastavljenih poročevalskih obrazcev za vsakega koncesionarja posebej;
- priprava zbirnih mesečnih in letnih poročil;
- kontrola podatkov, ki jih prevozniki posredujejo mesečno in letno, ter
- izvedba petih nadzorov nad pravilnostjo poročanja na sedežih koncesionarjev.

²⁰⁴ UNP dne 27. 3. 2014.

²⁰⁵ Pogodba št. 2430-13-310038 z dne 16. 4. 2013 v znesku 45.192 evrov.

2.3.2.1 Sistem za spremljanje poročanja koncesionarjev

Ministrstvo je spremljalo izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov na podlagi zbirnih poročil koncesionarjev v excelovih datotekah, ki jih je pripravila družba KPMG na podlagi mesečnih obrazcev koncesionarjev, ki so vključevali podatke o prevoženih kilometrih, prepeljanih potnikih in prihodkih od prevoznin, nadomestil, subvencij ministrstva za prevoze dijakov in študentov, sofinanciranja občin, iz drugih javnih virov in drugih virov po posameznih koncesionarjih. Podatki iz mesečnih poročil koncesionarjev niso povezani s podatki o voznih redih in linijah, ki jih ministrstvo vodi v sistemu AVRIS, in s podatki v informacijskem sistemu Subvencije prevozov, s pomočjo katerega ministrstvo upravlja sistem izplačevanja subvencij prevozov dijakov in študentov, zato na ministrstvu ročno v različnih evidencah preverijo usklajenost podatkov o voznih redih, linijah in prihodkih od subvencij ministrstva za prevoze dijakov in študentov. Ministrstvo nima podatkov o prihodkih od sofinanciranja občin, iz drugih javnih virov in drugih virov, zato točnosti in celovitosti podatkov o teh prihodkih v mesečnih poročilih koncesionarjev ne more preveriti. Ministrstvo ni vzpostavilo celovitega sistema za spremljanje in izmenjavo podatkov in ni poskrbelo za takšno informacijsko podporo, ki bi zagotavljala sistematičen pregled nad izvajanjem GJS javni linijski prevoz potnikov, omogočala pregled nad časovnim nastankom dogodkov in omogočala povezljivost in primerljivost različnih vrst podatkov.

2.3.2.2 Spremljanje izvajanja GJS na podlagi poročil koncesionarjev

2.3.2.2.a V koncesijskih pogodbah je določeno, da koncedent na podlagi skupnega števila prevoženih kilometrov in skupnih prihodkov koncesionarja ugotovi znesek upravičenega letnega nadomestila in na letni ravni pripravi poračun nadomestila. H koncesijskim pogodbam za leto 2013 so bili sklenjeni aneksi, ki so določali, da se v primeru spremembe višine nadomestila (ali normirane stroškovne cene) poračun izvede ob spremembi. Iz podatkov v zbirnem poročilu ministrstva za leto 2013 je razvidno, da je ministrstvo zaradi spremembe DDV poračun nadomestila izvedlo po prvem in drugem polletju.

Pojasnilo ministrstva

Razlog za izvedbo poračunov v dveh delih je bila sprememba DDV. Višina nadomestila je bila v letu 2013 v enakem znesku, to je 0,533 evra na kilometer vključno z DDV. To pomeni, da je bilo nadomestilo brez DDV v prvi polovici leta 2013 višje (0,491 evra na kilometer) v primerjavi z obdobjem po juliju 2013 (0,487 evra na kilometer). Ker so se celotna mesečna poračunavanja v posameznem obdobju v letu 2013 izvajala upoštevajoč te vrednosti, ne bi bilo pravilno izvesti poračuna skupaj za celotno obdobje v letu 2013 oziroma tako, da bi vrednosti iz obeh obdobj seštevati.

Prihodki dveh koncesionarjev v prvem polletju so presegali normirano stroškovno ceno, zato ministrstvo ni izplačalo nadomestila, v drugem polletju pa niso dosegali normirane stroškovne cene, zaradi česar je ministrstvo koncesionarjema izplačalo nadomestilo. Na podlagi sklenjenega aneksa je ministrstvo dvema koncesionarjema²⁰⁶ izplačalo za 178.018 evrov več nadomestila, kot bi ga plačalo v primeru letnega poračuna, ker so prihodki na kilometer na letni ravni presegali normirano stroškovno ceno, kar je razvidno iz tabele 10.

²⁰⁶ Integral Stojna Kočevje in Kam-bus.

Tabela 10: Izplačilo nadomestila za leto 2013

Obdobje	Prevoženi kilometri	Prihodki	Nadomestilo (vključno s poračunom)	Prihodki na kilometer (brez nadomestila)	Prihodki na kilometer (vključno z nadomestilom)
	v kilometrih	v evrih	v evrih	v evrih na kilometer	v evrih na kilometer
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3)/(2)	(6)=(3)+(4)/(2)
<i>Integral Stojna Kočevje</i>					
Prvo polletje	402.395	903.114	0	2,244	2,244
Drugo polletje	377.916	598.756	86.774	1,584	1,814
Skupaj	780.311	1.501.870	86.774	1,925	2,036
<i>Kam-bus</i>					
Prvo polletje	935.872	1.949.328	0	2,083	2,083
Drugo polletje	863.706	1.475.519	91.244	1,708	1,814
Skupaj	1.799.578	3.424.847	91.244	1,903	1,954

Vira: Analiza mesečnih poročil za leto 2013 in poračun nadomestila za leto 2013.

2.3.2.2.b Ministrstvo je v letih 2013 in 2014 izplačalo 108.139 evrov nadomestil trem koncesionarjem, ki so poročali, da niso prejeli nobenih prihodkov od prevoznin oziroma niso prepeljali nobenega potnika, ki bi kupil vozovnico. Prevozi, ki jih izvajajo ti koncesionarji, se nanašajo na prevoze osnovnošolskih otrok, za katere morajo sredstva zagotavljati občine, in na prevoze delavcev, za katere je sredstva za vozovnice v celoti zagotovila družba, kjer so ti delavci zaposleni. Ministrstvo je izplačevalo nadomestilo koncesionarjem več let, čeprav iz poročil izhaja, da potrebe za te prevoze izkazujejo samo določene kategorije potnikov (osnovnošolci in delavci), ne pa tudi ostali. Čeprav se navedeni prevozi izvajajo kot javni linijski prevozi, se dejansko nanašajo na posebni linijski prevoz določene vrste potnikov. Kljub temu da ima ministrstvo podatke o številu potnikov za vsako posamezno linijo, ni preverjalo smotrnosti izvajanja in financiranja teh prevozov.

2.3.2.2.c Ministrstvo je po izteku pogodbe o vzdrževanju in posodabljanju sistema za podporo GJS, sklenjene z družbo KPMG, mesečna poročila koncesionarjev zgolj zbiralo, ni pa analiziralo posameznih in zbirnih podatkov koncesionarjev, da bi izračunalo upravičenost do izplačila nadomestila.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je v letu 2015 sklenilo pogodbo z družbo KPMG za posodobitev podatkov v excelovi datoteki glede na spremembe vzporednih obrazcev in za kontrolo izplačil nadomestila koncesionarjem od maja 2014, v okviru katere naj bi se izvedlo tudi pet nadzorov nad pravilnostjo poročanja koncesionarjev.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj prouči upravičenost izvajanja prevozov na linijah GJS javni linijski prevoz potnikov, ki jih uporabljajo le določene vrste potnikov (osnovnošolci, delavci), za katere vozovnice v celoti zagotavljajo občine oziroma druge pravne osebe in za katere ostali potniki niso izkazali potrebe po prevozih, in naj prilagodi izvajanje prevozov dejanskim potrebam oziroma naj se te linije izvajajo v okviru posebnih linijskih prevozov.

2.3.2.3 Izvajanje strokovnega nadzora

Uredba v 71. členu določa, da nadzor nad izvajanjem koncesij izvaja ministrstvo. Nadzor ministrstva obsega pregled finančnega poslovanja v zvezi s koncesijo, nadzor izvajanja dejavnosti in nadzor nad ustreznostjo uporabe prevoznih sredstev in naprav ter ostalih sredstev za izvajanje GJS. Koncesionar mora ministrstvu omogočiti nadzor nad izvajanjem koncesije in predložiti vso potrebno dokumentacijo, dajati informacije in omogočiti vpogled v poslovne knjige in evidence v zvezi z izvajanjem koncesije²⁰⁷. Ministrstvo opravlja tudi nadzor nad izvajalci subvencioniranega prevoza glede namenske, gospodarne in učinkovite rabe javnih sredstev ter izpolnjevanjem pogodbenih obveznosti²⁰⁸. Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem javnih linijskih prevozov potnikov v cestnem prometu so v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajali inšpektorji Inšpektorata Republike Slovenije za promet, energetiko in prostor.

Ministrstvo se je za izvedbo nadzora koncesionarjev dogovorilo z družbo KPMG v okviru pogodbe za opravljanje nalog na področju spremljanja in izvajanja GJS. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest določa obveznost strokovnega nadzora izvajanja GJS in finančnega nadzora poročanja koncesionarjev. Pri izvedbi nadzora je družba KPMG na podlagi primerjave prihodkov od subvencioniranih prevozov dijakov in študentov za leto 2012 v mesečnih poročilih koncesionarjev s podatki iz informacijskega sistema Subvencije prevozov ugotovila bistvena odstopanja med podatki pri devetih koncesionarjih.

2.3.2.3.a Družba KPMG je opravila nadzor pri petih koncesionarjih za leti 2012 in 2013 in o ugotovitvah poročala ministrstvu²⁰⁹. Na podlagi opravljenega nadzora ministrstvo glede ugotovljenih pomanjkljivosti pri koncesionarjih ni aktivno ukrepalo in odpravilo pomanjkljivosti, razen pri

²⁰⁷ 71. člen in 72. člen uredbe, 26. člen in 28. člen uredbe o koncesijah.

²⁰⁸ 114.f člen ZPCP-2.

²⁰⁹ Družba KPMG je o opravljenih nadzorih za vsakega koncesionarja, pri katerem je bil opravljen nadzor: Rok Jaklič, s. p., Prevozi Prijatelj, d. o. o., Avtobusni prevozi Rižana, d. o. o., Avrigo in LPP, pripravila podrobno poročilo o naslednjih ugotovitvah: koncesionarji ne vodijo ločenega računovodstva, če opravljajo različne dejavnosti, koncesionarji vodijo pomanjkljive evidence, koncesionarji pri poročanju o stroških izvajanja GJS uporabljajo drugačno amortizacijsko stopnjo, kot jo določajo navodila ministrstva, vloge dijakov in študentov za subvencionirane vozovnice so pomanjkljivo izpolnjene, vnosi v informacijski sistem niso skladni z vlogo, prevozniki nimajo pregledno urejenega arhiviranja vlog in zagotovljenega zakonsko predpisanega roka hranjenja vlog (5 let), poročanje koncesionarjev o prihodkih od občin, ki se nanaša na prevoze na javno registriranih linijah, je pomanjkljivo (iz pogodb z občinami ni razvidno, na katere vrste prevozov in na katere linije se nanaša pogodba in v kakšni vrednosti), prevozniki o sklenitvi pogodbe z občinami in vseh ključnih elementih pogodbe, ki vplivajo na prihodke in stroške izvajanja GJS javni linijski prevoz, ne obveščajo ministrstva in koncesionarji izvajajo prevoze potnikov v javnem linijskem prometu po tarifah, ki odstopajo od veljavne tarife, in poročajo o prihodkih na podlagi dejansko realiziranih prihodkov.

koncesionarju Avrigo, od katerega je zahtevalo povrnitev preveč izplačane subvencije v letu 2012, in sicer v znesku 714 evrov. Pri koncesionarju LPP je družba KPMG ocenila, da bi ob predpostavki, da so integrirane linije medkrajevne linije (povezava s točko 2.1.3.4 tega poročila), moral koncesionar ministrstvu vrniti 116.291 evrov nadomestila, za točno določitev preplačila nadomestila pa bi ministrstvo moralo opredeliti status integriranih linij. Ministrstvo ni ugotavljalo negativnih finančnih učinkov, ampak je vse koncesionarje zgolj pozvalo k doslednemu izvajanju obveznosti skladno s predpisi in navodili ter k odpravi pomanjkljivosti. Ministrstvo niti ni preverilo, ali so koncesionarji, pri katerih je bil izveden strokovni nadzor, upoštevali poziv in odpravili nepravilnosti, niti ni uredilo statusa integriranih linij. Ministrstvo ni ugotavljalo, ali so koncesionarji odpravili ugotovljene kršitve, ter ni uporabilo pravnih sredstev za odpravo kršitev²¹⁰ ter je tako dopustilo nadaljnje kršitve predpisov.

2.3.2.3.b Ministrstvo je štiri koncesionarje²¹¹, pri katerih so bila ugotovljena odstopanja med podatki o prihodkih od subvencij, pozvalo, da pojasnijo razlike. Koncesionar Integral Notranjska je na podlagi poziva ministrstva ugotovil, da so razlike nastale zaradi napak pri ročnem vnosu in delež subvencije pomotoma ni bil vnesen na določenih linijah, zato je ministrstvo zahtevalo vračilo previsoko izplačanega nadomestila v znesku 3.201 evro²¹². Pri dveh koncesionarjih ministrstvo ni ugotavljalo razlogov za razlike v poročilih, ker nista bila prejemnika nadomestila. Čeprav koncesionarja nista prejela nadomestila, predstavlja predložitev napačnih oziroma lažnih podatkov o prihodkih hujšo kršitev koncesijske pogodbe, na podlagi katere lahko ministrstvo enostransko razdre pogodbo zaradi ponavljajočih kršitev, zato bi moralo ministrstvo preveriti, ali so bili predloženi podatki napačni, in na tej podlagi sprejeti ustrezne ukrepe.

2.3.2.3.c Ministrstvo po izteku pogodbe z družbo KPMG v aprilu 2014 ni izvedlo nobenega strokovnega nadzora nad koncesionarji, da bi ugotovilo, ali koncesionarji izvajajo GJS javni linijski prevoz potnikov skladno s predpisi in koncesijsko pogodbo.

2.3.2.4 Izvajanje korektivnih ukrepov

Zagotavljanje korektivnih procesov je nujno za razvoj in napredek. Korektivni ukrepi odpravljajo nastale odmik od formalno in vsebinsko določenega delovanja in vodijo k učinkovitemu delovanju.

Preverili smo, kako je ministrstvo ukrepalo na podlagi ugotovitev strokovnega nadzora družbe KPMG in inšpekcijskega pregleda UNP.

Na sliki 10 so predstavljene pomanjkljivosti, ki jih je pri inšpekcijskem nadzoru ugotovil proračunski inšpektor, in ukrepi, ki jih je predlagal ministrstvu in jih je ministrstvo izvedlo.

²¹⁰ Odvzem koncesije oziroma prenehanje koncesije zaradi kršitev urejajo 79. člen uredbe in 30., 31. in 33. člen uredbe o koncesijah. V skladu s 30. členom uredbe o koncesijah koncedent lahko enostransko razdre koncesijsko pogodbo v primeru hujše kršitve pogodbe koncesionarja ali drugih ponavljajočih se nepravilnosti ali neodpravljenih koncesionarjevih kršitev. Hujše kršitve določa 31. člen uredbe o koncesijah.

²¹¹ Integral Notranjska, AP Novak, d. o. o., Polikarp Kastigar, s. p. in Kam-Bus.

²¹² Koncesionar je preveč izplačano nadomestilo vrnil v letu 2014.

Slika 10: Ugotovljene pomanjkljivosti ter predlagani in izvedeni ukrepi za njihovo odpravo

Pomanjkljivost	Predlagani ukrep	Izvedeni ukrep
Ključ delitve, ki določa, kakšen delež prihodkov občin bodo koncesionarji prikazali v poročilih, je določen na podlagi števila kilometrov oziroma je izkustven in ga ni mogoče nadzirati.	Ministrstvo naj v nadzor vključi kontrolo deleža prihodkov iz drugih javnih virov in od sofinanciranja občin, ki ga koncesionarji vpisujejo v mesečna poročila.	Ministrstvo je pripravilo tabelo z izračunom deleža prihodkov iz drugih javnih virov in od sofinanciranja občin.
Neppravilno vpisovanje prihodkov iz drugih javnih virov na postavko, ki vključuje prihodke od sofinanciranja občin.	Ministrstvo naj ponovno pregleda mesečna in letna poročila koncesionarjev za leti 2012 in 2013 in ugotovi morebitna nesorazmerna odstopanja.	Ministrstvo je koncesionarje z dopisom pozvalo k pravilnemu vpisovanju podatkov.
Koncesionarji niso obveščali ministrstva o izvajanju posebnih linijskih prevozov.	Ministrstvo naj za leti 2012 in 2013 pregleda, ali so vsi koncesionarji obvestili ministrstvo o posebnih linijskih prevozih.	Ministrstvo je koncesionarje in občine z dopisom pozvalo k sporočanju podatkov o pogodbah.

Vira: Zapisnik o inšpekcijskem pregledu poslovanja s sredstvi proračuna RS pri uporabniku proračunskih sredstev in Odgovor ministrstva št. 371-45/2013/54-00811451 z dne 30. 5. 2014.

Proračunski inšpektor je ministrstvo opozoril na pomanjkljivosti in predlagal ukrepe za njihovo odpravo. Proračunski inšpektor je sprejete ukrepe ocenil kot ustrezne. Ministrstvo je izvedlo predlagane ukrepe UNP, vendar ni vzpostavilo sistema, ki bi preprečeval nastanek pomanjkljivosti. Ministrstvo je pripravilo tabelo, v kateri je za posameznega koncesionarja za vsak mesec leta 2013, na podlagi mesečnih poročil, izračunalo deleže prihodkov od sofinanciranja občin in iz drugih javnih virov v skupnih prihodkih in ugotovilo, da se pri šestih koncesionarjih deleži prihodkov iz drugih javnih virov in prihodkov od sofinanciranja občin v skupnih prihodkih med meseci v večji meri razlikujejo. Ministrstvo ni opravilo ustreznih preveritev, s katerimi bi zagotovilo točnost in zanesljivost podatkov, saj na podlagi izračunov ni ugotavljalo razlogov za spremembe²¹³. Ministrstvo ni določilo ključa za razdelitev deleža različnih vrst prihodkov in ni vzpostavilo kontrolnega mehanizma, s katerim bi lahko nadziralo pravilnost prihodkov, o katerih poročajo koncesionarji.

Ministrstvo je na podlagi predlaganega ukrepa, da v navodilih natančneje opredeli prihodke iz drugih javnih virov in prihodke od sofinanciranja občin, koncesionarje pozvalo k pravilnemu izpolnjevanju

²¹³ Spremembe v deležih so lahko posledica napačnega poročanja koncesionarjev ali pa novo sklenjenih ali prekinjenih pogodb o zagotavljanju finančnih sredstev občin ali šol oziroma drugih razlogov.

obrazcev za mesečno poročanje, vendar ministrstvo ni preverilo pravilnosti poročanja posredovanih podatkov.

Ministrstvo je občine in koncesionarje pozvalo k predložitvi pogodb o prevozih. Ministrstvo je na podlagi primerjave podatkov iz prejetih pogodb in obrazcev za priglasitev posebnega linijskega prevoza²¹⁴ ugotovilo, da je le za 29,9 odstotka pogodb prejelo vlogo za priglasitev posebnega linijskega prevoza, od tega pa je bilo 49,3 odstotka priglasitev neustreznih, ustreznosti 200 priglasitvenih zadev pa ministrstvo ni moglo preveriti, ker ni razpolagalo s pogodbami med koncesionarjem in občino. Ministrstvo je načrtovalo, da bo za vsakega koncesionarja posebej izdelalo podrobno poročilo o opravljenem nadzoru ter glede na ugotovitve zahtevalo dopolnitev dokumentacije ali obrazložitev situacije oziroma izdalo nalog za odpravo nepravilnosti. Ministrstvo do 31. 12. 2014 ni zagotovilo, da bi vsi koncesionarji sporočili celovite podatke, niti ni opravilo nadzora nad koncesionarji.

Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj vzpostavi projektni način vodenja, tako da načrtuje, izvaja, spremlja in korigira izvajanje GJS javni linijski prevoz potnikov:

- v okviru načrtovanja naj opredeli cilje, ukrepe za njihovo doseganje in razpoložljive vire za izvajanje GJS;
- zagotovi naj smotrno in pravilno izvajanje;
- spremlja naj izvajanje GJS za ugotavljanje (ne)uspešnosti in (ne)učinkovitosti;
- sprti naj ugotavlja nesmotrnosti in jih odpravlja.

2.3.3 Upravljanje s podatki o izvajanju GJS

Obveznost sporočanja podatkov o izvajanju GJS javni linijski prevoz potnikov Evropski komisiji določata 7. člen uredbe (ES) št. 1370/2007 in 26. člen Uredbe (ES) št. 1071/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. oktobra 2009 o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje dejavnosti cestnega prevoznika in o razveljavitvi Direktive Sveta 96/26/ES²¹⁵ (v nadaljevanju: uredba (ES) št. 1071/2009).

2.3.3.a 7. člen uredbe (ES) št. 1370/2007 določa, da mora pristojni organ enkrat letno objaviti zbirno poročilo o obveznostih javne službe pod njegovo odgovornostjo, izbranih izvajalcih javne službe ter o nadomestilih in izključnih pravicah, ki so v zameno dodeljene tem izvajalcem javne službe. To poročilo razlikuje med avtobusnim in železniškim prevozom in omogoča nadzor ter oceno uspešnosti, kakovosti in financiranja javnega prometnega omrežja ter, če je ustrezno, vsebuje informacije o vrsti in obsegu dodeljenih izključnih pravic. Ministrstvo zbirnega poročila, kot ga določa 7. člen uredbe (ES) št. 1370/2007, ni pripravilo. Ministrstvo niti ni ravnalo s temi podatki, tako da bi zbralo verodostojne podatke in na podlagi analize podatkov ocenilo uspešnost, kakovost in financiranje GJS javni linijski prevoz potnikov.

2.3.3.b V skladu s 26. členom uredbe (ES) št. 1071/2009 države članice vsaki dve leti pripravijo poročilo o dejavnosti pristojnih organov in ga pošljejo Evropski komisiji. Poročilo med drugim obsega pregled sektorja, kar zadeva dober ugled, finančni položaj in strokovno usposobljenost, število po vrsti in letu izdanih, začasno in trajno odvzetih dovoljenj, število primerov razglasitve neprimernosti, ter temeljne statistične podatke o nacionalnih elektronskih registrih in njihovo uporabo s strani pristojnih organov.

²¹⁴ Ministrstvo je pregledalo 299 pogodb, 221 aneksov in 479 zadev iz priglasitvenih obrazcev.

²¹⁵ UL L, št. L 300/51 z dne 14. 11. 2009.

Evropska komisija vsaki dve leti pripravi zbirno poročilo, ki vsebuje zlasti oceno izmenjave informacij med državami članicami ter pregled delovanja in podatkov nacionalnih elektronskih registrov. To poročilo morata, v skladu s 5. členom ZPCP-2, za ministrstvo po javnem pooblastilu pripraviti OZS in GZS. Evropska komisija je objavila Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o izvajanju nekaterih določb Uredbe (ES) št. 1071/2009 o skupnih pravilih glede pogojev za opravljanje cestnega prevoznika v obdobju od 4. decembra do 31. decembra 2013²¹⁶. Iz poročila je razvidno, da je Slovenija za prevoz potnikov v obdobju od 4. 12. 2011 do 31. 12. 2012 izdala 1.962 dovoljenj Skupnosti, da je trajno odvzela 20 dovoljenj ter da je izdala 231 potrdil o strokovni usposobljenosti za cestni prevoz blaga in prevoz potnikov skupaj. Ministrstvo ne razpolaga s poročilom z vsebino, ki jo določa 26. člen uredbe (ES) št. 1071/2009. Ministrstvo niti ni razpolagalo s podatki, ki se nanašajo na pregled sektorja, s čimer bi lahko prispevalo k izboljšanju kakovosti izvajanja GJS.

2.3.4 Povzetek ugotovitev o spremljanju in nadziranju GJS javni linijski prevoz potnikov

Ministrstvo ne vodi vseh evidenc in registrov, ki jih določata 15. in 17. člen ZPCP-2 glede izvajanja GJS javni linijski prevoz potnikov, in evidenc, ki bi omogočale učinkovito spremljanje izvajanja GJS. Ministrstvo ni vzpostavilo centralne informatizirane zbirke podatkov, podatkovne zbirke so razdrobljene in nepovezane ter ne omogočajo zajema celovitih podatkov, njihovega primerjanja in analiziranja ter navzkrižnega kontroliranja. Ministrstvo ni zagotovilo javnosti voznih redov, daljinarja in avtobusnih postaj. Ministrstvo v registru posebnih linijskih prevozov ni zagotovilo prejema in vnosa vseh predpisanih podatkov, niti ga ni javno objavilo. Ministrstvo ne vodi evidence o sofinanciranju občin, ampak je te podatke vključilo v register posebnih linijskih prevozov. Ministrstvo ni zbiralo podatkov o sofinanciranju občin, kljub temu da morata občina in koncesionar o tem obvestiti ministrstvo.

Ministrstvo ni vzpostavilo celovitega sistema za spremljanje poročanja koncesionarjev in ni vzpostavilo informacijske podpore, ki bi omogočala sistematičen pregled nad izvajanjem GJS javni linijski prevoz potnikov, pregled nad časovnim nastankom dogodkov ter povezljivost in primerljivost različnih vrst podatkov. Za ministrstvo je spremljanje in nadziranje GJS javni linijski prevoz potnikov izvajal zunanji izvajalec, po izteku pogodbe je ministrstvo te podatke zgolj zbiralo. Ministrstvo ni izvedlo letnega poročila nadomestila, ampak polletni poročila, zaradi česar je dvema koncesionarjema za leto 2013 izplačalo za 178.018 evrov več nadomestila, kot bi ga v primeru letnega poročanja. Ministrstvo je izvedlo ukrepe na podlagi ugotovitev inšpekcijskega pregleda UNP, vendar ni vzpostavilo sistema, ki bi preprečeval nastanek pomanjkljivosti. Ministrstvo ni ugotavljalo, ali so koncesionarji odpravili kršitve, ugotovljene pri strokovnem nadzoru, ter ni uporabilo pravnih sredstev za odpravo kršitev.

²¹⁶ COM(2014) 592 final z dne 25. 9. 2014.

3. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za infrastrukturo in prostor, ki od 18. 9. 2014 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za infrastrukturo, pri zagotavljanju pogojev in izvajanju nalog v javnem linijskem prevozu potnikov v medkrajevnem cestnem prometu od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014. Preverili smo, ali je *ministrstvo učinkovito izvajalo naloge na področju javnega linijskega prevoza potnikov, to je pripravljane pravnih in strokovnih podlag, izvajanje postopkov podeljevanja koncesij in subvencioniranih prevozov ter spremljanje in nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe.*

Ministrstvo *ni v celoti vzpostavilo pravnih in strokovnih podlag za učinkovito izvajanje javnega linijskega prevoza potnikov*, ker ni razpolagalo s strateškim dokumentom za učinkovito vodenje prometne politike in razvijanje javnega linijskega prevoza potnikov v cestnem prometu, ki bi odražal dejansko stanje, čeprav se v javnem linijskem prevozu potnikov prepelje večina uporabnikov javnega potniškega prometa. Strateška dokumenta Strategija prostorskega razvoja Slovenije in Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije na področju gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov nista vsebovala izhodišč in pokazateljev ciljev, cilji so določeni opisno in niso merljivi. Ministrstvo ni predložilo Vladi Republike Slovenije v sprejem izvedbenega dokumenta za uresničitev ciljev v strateških dokumentih in ni izvedlo vseh načrtovanih ukrepov.

Ministrstvo je za izvajanje svojih temeljnih nalog, ki se nanašajo na nadzor nad porabo sredstev za izvajanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov in nad izvajalci te gospodarske javne službe ter na vodenje podatkovnih zbirk, najelo zunanje izvajalce. Ministrstvo je v letih 2013 in 2014 sklenilo pet pogodb z zunanjimi izvajalci v skupni vrednosti 197.662 evrov za izvajanje temeljnih nalog ministrstva, nudenje tehnične podpore in pripravo strokovnih podlag. Ministrstvo je naročalo nekatere storitve pri zunanjih izvajalcih več let zapored v obsegu, ki je po vrednosti tik pod vrednostjo za objavo javnega naročila male vrednosti, vendar se ni odločilo za oddajo javnih naročil po Zakonu o javnem naročanju. Ključni del projekta, v okviru katerega bo v celoti zasnovan, usklajen in izdelan sistem Integriranega javnega potniškega prometa, se do 31. 12. 2014 še ni pričel izvajati.

Ministrstvo je izvajalcem gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov omogočilo izvajanje integriranega prevoza in izvajanje prevozov v okviru C registra, čeprav za to ni imelo ustrezne pravne podlage in jih ni ustrezno sistemsko uredilo. Ministrstvo je kršilo načeli preglednosti in enakopravne obravnave, ker izvajanje javnih prevozov ni bilo registrirano v skladu s predpisi. Ministrstvo je s koncesionarji sklepalo anekse h koncesijskim pogodbam, ki so koncesionarjem omogočili, da so iz javnega linijskega prevoza potnikov, ki se je izvajal v okviru C registra, izključili postopke subvencioniranja prevozov dijakov in študentov. Ministrstvo ni zagotovilo pravnih in strokovnih podlag oziroma ni sistemsko uredilo dodatnega financiranja gospodarske javne službe s strani občin oziroma drugih pravnih ali fizičnih oseb, subvencioniranja prevoza v mestnem potniškem prometu in upravičenosti za pridobitev dovoljenja za izvajanje mestnega prometa izven naselja. Ministrstvo je z registriranjem mestnih linij izven naselja v linije gospodarske javne službe prevzelo obveznost financiranja linij, ki mu jih pred registracijo ni bilo treba financirati.

Ministrstvo *vseh postopkov podelitve koncesij in subvencioniranja prevozov ni izvajalo na učinkovit način*, ker ni ugotavljalo potreb niti določalo voznih redov glede na potrebe uporabnikov javnega potniškega prometa, ampak je uporabljalo okvirni vozni red iz prometnega leta 2003/2004. Voznih redov ni usklajevalo z občinami, ampak s koncesionarji. Ministrstvo koncesij za izvajanje gospodarske javne službe ni podelilo na podlagi javnega razpisa, zato pri sklepanju pogodb ni zagotovilo preglednosti, konkurenčnosti, nediskriminatornosti in poštenosti postopkov. Koncesijske pogodbe je sklepalo na podlagi nacionalnih zakonskih določb, ki niso upoštevale določb Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70, po katerih bi ministrstvo koncesijske pogodbe brez javnega razpisa lahko sklepalo z veljavnostjo do 31. 12. 2012. Ministrstvo je koncesionarje zavezalo k uporabi neveljavne tarife prevoznin, zato je oškodovalo potnike, ki so plačevali višjo prevoznino. Ministrstvo je normirano stroškovno ceno in nadomestilo določilo s pogajanjem in pri tem ni upoštevalo vseh stroškov in prihodkov, povezanih z izvajanjem gospodarske javne službe. Ministrstvo je z občinami in koncesionarji sklenilo dogovor, po katerem je izplačevalo največje nadomestilo, občine pa razliko med normirano stroškovno ceno in prihodki. Ministrstvo ni ugotovilo, da koncesionarji za leti 2013 in 2014 niso poročali o sofinanciranju občin najmanj v znesku 2.426.211 evrov.

Ministrstvo ni predpisalo oblike in načina trimesečnega periodičnega poročanja. Ministrstvo poročanja koncesionarjev prek obrazcev ni ustrezno in celovito uredilo, ker z obrazci koncesionarjem ni omogočilo poročanja o dejanskem izvajanju gospodarske javne službe in ni določilo vseh predpisanih obveznosti poročanja, poleg tega so bila navodila za izpolnjevanje obrazcev nepopolna in nerazumljiva. Ministrstvo ni zagotovilo, da bi koncesionarji vodili ločeno računovodstvo v primeru izvajanja različnih dejavnosti.

Ministrstvo *ni ustrezno spremljalo in izvajalo nadzora nad izvajanjem gospodarske javne službe*, ker ni vodilo vseh evidenc in registrov za učinkovito spremljanje izvajanja gospodarske javne službe in ni vzpostavilo centralne informatizirane zbirke podatkov, ki bi omogočala elektronsko zbiranje podatkov iz evidenc drugih državnih organov in bi temeljila na avtomatskem elektronskem sistemu evidentiranja in upravljanja podatkov. Podatkovne zbirke o izvajanju gospodarske javne službe so razdrobljene in nepovezane in ne omogočajo zajema celovitih podatkov, njihovega primerjanja, analiziranja in navzkrižnega kontroliranja. Ministrstvo ni zagotovilo javne objave voznih redov, daljinarja in avtobusnih postajališč. Poleg tega ni zagotovilo prejema in vnosa vseh predpisanih podatkov v register posebnih linijskih prevozov in ga ni javno objavilo. Ministrstvo ni zbiralo celovitih podatkov o sofinanciranju občin in ni vodilo evidence o sofinanciranju občin.

Ministrstvo ni vzpostavilo celovitega sistema za spremljanje izvajanja gospodarske javne službe, ki bi omogočal sistematičen pregled nad izvajanjem gospodarske javne službe, pregled nad časovnim nastankom dogodkov ter povezanost in primerljivost različnih vrst podatkov in evidenc. Ministrstvo je za spremljanje in nadziranje gospodarske javne službe najelo zunanjega izvajalca, po izteku pogodbe pa je podatke le zbiralo. Ministrstvo je letni poračun nadomestila izvedlo polletno in zaradi tega dvema koncesionarjema izplačalo za 178.018 evrov višje nadomestilo, kot bi ga v primeru letnega poročila. Ministrstvo ni vzpostavilo sistema, ki bi preprečeval nepravilnosti pri izvajanju gospodarske javne službe. Ministrstvo ni ugotavljalo, ali so koncesionarji odpravili kršitve, ugotovljene pri strokovnem nadzoru, ter ni uporabilo pravnih sredstev za odpravo kršitev. Ministrstvo ni pripravilo zbirnega poročila o izvajanju gospodarske javne službe in ni upravljalo s temi podatki, s čimer bi lahko prispevalo k izboljšanju kakovosti izvajanja gospodarske javne službe.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

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

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

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

Popravljalni ukrepi Ministrstva za infrastrukturo se morajo nanašati na:

1. pripravo načrta aktivnosti za zagotovitev in vzpostavitev centralne informatizirane zbirke podatkov za spremljanje izvajanja gospodarske javne službe, ki bo omogočala načrtovanje, izvajanje in spremljanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov, tako da določi aktivnosti za izvedbo, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točke 2.1.2.1.a, 2.3.1.a in 2.3.1.c;
2. pripravo načrta aktivnosti za pripravo predlogov predpisov s področja integriranega javnega potniškega prometa, tako da določi aktivnosti za pripravo predpisov, rok izvedbe posamezne aktivnosti in osebe, odgovorne za izvedbo teh aktivnosti, in določi rok za posredovanje predpisov v javno obravnavo in v obravnavo Vladi Republike Slovenije – točka 2.1.2.2.a;
3. pripravo načrta aktivnosti za pripravo predloga sprememb in dopolnitev Zakona o prevozih v cestnem prometu in podzakonskih predpisov, tako da določi aktivnosti za pripravo predpisov, rok izvedbe posamezne aktivnosti in osebe, odgovorne za pripravo teh aktivnosti, in določi rok za posredovanje predpisov v javno obravnavo in v obravnavo Vladi Republike Slovenije, ki naj urejajo vsaj:
 - določitev metodologije za dodatno financiranje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov s strani občin ali drugih pravnih oziroma fizičnih oseb, s katero naj se ovrednotijo vrste sofinanciranja, kot jih določa prvi odstavek 51. člena Uredbe o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe – točka 2.1.3.1.a;
 - določitev meril in kriterijev za subvencioniranje prevoza dijakov in študentov v mestnem prevozu za vse upravljavce mestnega prevoza ter določitev metodologije za izračun polne cene subvencionirane vozovnice v mestnem prometu – točka 2.1.3.3.b;
 - določitev metodologije za presojo upravičenosti izdaje dovoljenja za izvajanje mestnega prevoza izven naselja za vse izvajalce mestnega prevoza – točka 2.1.3.4.a;

- če ministrstvo integriranih prevozov in prevozov v okviru C registra ne opusti, določitev pravne podlage za izvajanje teh prevozov, v katero bodo vključeni definicija, merila in kriteriji za izvajanje teh prevozov in metodologija za izračun financiranja – točki 2.1.3 in 2.3.2.3.a;
 - če ministrstvo v koncesijskih pogodbah koncesionarjev ne zaveže k uporabi cenika oziroma ne zagotovi, da koncesionarji storitve gospodarske javne službe potnikom zaračunavajo po ceniku, določenem v Uredbi o načinu izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu in o koncesiji te javne službe, presojo ustreznosti prevoznin in določitev pravne podlage za utemeljeno ceno prevoznin – točke 2.2.3.1.a, 2.2.3.1.b in 2.2.3.1.c;
 - spremembo zakonskega predpisa in podzakonskih aktov v delu, ki se nanaša na izračun polne cene subvencionirane mesečne vozovnice, tako da bodo vsi predpisi ceno določali na enak način – točka 2.2.3.4;
 - določitev vsebine periodičnega poročanja koncesionarjev v predpisu, ki se nanaša na obliko in način trimesečnega periodičnega poročanja, in poročanja koncesionarjev o pritožbah potnikov in o kršitvah standarda točnosti izvajanja voznih redov na obrazcih, kot je ministrstvo uredilo druge vrste poročanja oziroma v drugi ustrezni obliki – točki 2.2.4.1 in 2.2.4.2.a;
4. pripravo načrta aktivnosti za opredelitev načina izvajanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov ob upoštevanju uvedbe integriranega javnega potniškega prometa in izvedbo javnega razpisa za podelitev koncesije opravljanja gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov, tako da določi rok izvedbe posamezne aktivnosti in osebe, odgovorne za pripravo teh aktivnosti – točke 2.2.2.a, 2.2.2.b in 2.2.2.c;
5. izvedbo pregleda financiranja medkrajevnih linij, ki jih je ministrstvo registriralo iz mestnih linij in mestnih linij izven naselja, s katerim mora po posameznih koncesionarjih prikazati vsaj:
- linije, ki jih je registriralo iz mestnih in mestnih izven naselja;
 - prihodke po teh linijah, razdeljene na prihodke od prevoznin, nadomestilo ministrstva, prihodke od subvencioniranja, prihodke od sofinanciranja občin in druge prihodke,
- in mora presoditi smotrnost registriranja teh linij kot medkrajevne linije – točke 2.1.3.3.a, 2.1.3.4.b, 2.1.3.4.c in 2.1.3.4.d;
6. pripravo načrta aktivnosti za pregled vsebine pogodb in dogovorov med koncesionarjem in občino oziroma ministrstvom, koncesionarjem in občino v delu, ki se nanaša na izplačevanje nadomestila, ter mora zagotoviti, da pogodbe ne bodo sklenjene na način, da koncesionar obračuna najvišje nadomestilo ministrstva, ampak občine zagotovijo določen znesek, tako da se pred izplačilom nadomestila upoštevajo vsi ustvarjeni prihodki z izvajanjem gospodarske javne službe, nato pa izračuna nadomestilo ministrstva, tako da določi aktivnosti za izvedbo, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točka 2.2.3.3.a;
7. pripravo načrta aktivnosti za pridobitev podatkov od občin za preverjanje izračuna nadomestila zaradi neustreznega poročanja koncesionarjev o sofinanciranju občin ter v primeru preveč plačanega nadomestila za izdajo zahtevka za vračilo razlike v proračun ministrstva, tako da določi aktivnosti za izvedbo, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točka 2.2.3.3.b;
8. pripravo celovitih in enoznačnih navodil za izpolnjevanje mesečnih poročil koncesionarjev, v katerih mora določiti vse vrste prihodkov od izvajanja gospodarske javne službe, o katerih morajo poročati koncesionarji – točka 2.2.4.2.c;
9. pripravo načrta aktivnosti za vzpostavitev enotnega informacijskega portala za obveščanje uporabnikov javnega prevoza o možnostih javnega prevoza vključno z objavo voznega reda, daljinarja in avtobusnih postaj in postajališč, tako da določi aktivnosti za izvedbo, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točki 2.3.1.d in 2.3.1.3;

10. pripravo načrta aktivnosti za vzpostavitev celovitega registra posebnih linijskih prevozov, tako da določi aktivnosti za izvedbo, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točka 2.3.1.4.a;
11. pripravo načrta aktivnosti za preveritev odprave nepravilnosti in pomanjkljivosti pri koncesionarjih, pri katerih je bil opravljen strokovni nadzor, tako da določi aktivnosti za izvedbo, predvidene ukrepe za odpravo kršitev, roke in osebe, odgovorne za izvedbo posamezne aktivnosti – točki 2.3.2.3.a in 2.3.2.3.b;
12. pripravo načrta aktivnosti za pripravo zbirnega poročila, kot ga določa 7. člen Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70, tako da določi roke in osebe, odgovorne za pripravo posameznih nalog pri pripravi poročil – točka 2.3.3.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja²¹⁷. Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

²¹⁷ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za infrastrukturo priporočamo, naj:

- v operativnem načrtu za izvajanje Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji za uresničevanje splošnih in posebnih ciljev prometne politike javnega potniškega prometa posebej določi tudi cilje, ki se nanašajo na javni linijski prevoz potnikov v medkrajevnem cestnem prometu, v skladu z metodologijo SMART ter določi pokazatelje doseganja ciljev z izhodiščno in načrtovano vrednostjo ter določi aktivnosti za njihovo doseganje;
- vzpostavi notranje kontrole v sistemu za izvajanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov za preprečevanje in preverjanje financiranja prevozov, ki niso skladni s predpisi in jih ministrstvu ni treba financirati;
- presodi ustreznost standarda dostopnosti; vozne rede naj določi glede na dejanske potrebe po prevozih ter jih uskladi z občinami;
- najkasneje pred sklenitvijo novih koncesijskih pogodb preveri ustreznost izračunavanja nadomestila zaradi vpliva različnih pogojev izvajanja gospodarske javne službe glede na stroškovno ceno posameznega koncesionarja;
- pridobiva podatke o višini in strukturi načrtovanih prihodkov za pokrivanje stroškov koncesionarjev za izvajanje gospodarske javne službe za izračun ustreznega nadomestila za čas trajanja koncesijskih pogodb in ustrezno načrtovanje proračunskih sredstev za nadomestilo;
- pripravi poročilo o ugotovitvah, ki se nanašajo na priglasitve posebnih linijskih prevozov; ministrstvo naj te podatke posreduje inšpekciji, pristojni za promet, da bo lahko ukrepala v skladu s svojimi pristojnostmi;
- prouči upravičenost izvajanja prevozov na linijah gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov, ki jih uporabljajo le določene vrste potnikov (osnovnošolci, delavci), za katere vozovnice v celoti zagotavljajo občine oziroma druge pravne osebe in za katere ostali potniki niso izkazali potrebe po prevozih, in naj prilagodi izvajanje prevozov dejanskim potrebam oziroma naj se te linije izvajajo v okviru posebnih linijskih prevozov;
- vzpostavi projektni način vodenja, tako da načrtuje, izvaja, spremlja in korigira izvajanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov:
 - v okviru načrtovanja naj opredeli cilje, ukrepe za njihovo doseganje in razpoložljive vire za izvajanje gospodarske javne službe;
 - spremlja naj izvajanje gospodarske javne službe za ugotavljanje (ne)uspešnosti in (ne)učinkovitosti;
 - sproti naj ugotavlja nesmotrnosti in jih odpravlja.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 6

Poslano:

1. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
2. Zvonku Černaču, priporočeno;
3. Igorju Maherju, priporočeno;
4. Samu Omerzelu, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Seznam koncesionarjev in njihovih podizvajalcev, ki so izvajali GJS javni linijski prevoz potnikov v letih 2013 in 2014

Priloga 2: Analiza mesečnih poročil koncesionarjev za leto 2014

Priloga 3: Projektne naloge, ki jih je naročilo ministrstvo, na področju GJS od 1. 1. 2010 do 30. 4. 2015

Priloga 4: Seznam projektnih nalog v okviru projekta IJPP v obdobju 2007–2014

Priloga 5: Primerjava cene enkratne vozovnice glede na različne tarife prevoznin

Priloga 6: Mesečno in letno poročanje koncesionarjev po obrazcih in navodila za njihovo izpolnjevanje

Priloga 1: Seznam koncesionarjev in njihovih podizvajalcev, ki so izvajali GJS javni linijski prevoz potnikov v letih 2013 in 2014

Oznaka koncesionarja	Naziv koncesionarja	Oznaka podizvajalca	
		Leto 2013	Leto 2014
A01	Arriva Dolenjska in Primorska, d. o. o.	3, 21	3, 21
A03	Integral Brebus Brežice, d. o. o.	-	-
A07	Integral Notranjska, d. o. o., Cerknica	-	-
A09	Integral Stojna Kočevje, d. o. o.	-	-
A10	Integral AP Tržič, d. o. o. – Skupina Alpetour Potovalna agencija (do 14. 7. 2014 Integral AP Tržič, d. o. o.)	-	-
A11	Integral – Zagorje, d. o. o.	-	-
A12	Izletnik Celje, d. d.	-	-
A13	Avtobusni prevozi Rižana, d. o. o.	-	-
A14	Kam-bus, d. o. o. – Skupina Alpetour Potovalna agencija (do 4. 7. 2014 Kam-bus, d. d.)	-	-
A15	LPP, d. o. o.	23	10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19
A18	Avrigo, d. o. o.	2, 7, 9, 10, 25, 26	2, 7, 25, 9, 10, 26
A19	Alpetour – Potovalna agencija, d. d.	24	24
A20	AP MS, d. d.	22	22
A21	Koratur d. d.	-	-
A22	Arriva Štajerska, d. d.	-	-
A23	Prevozi Prijatelj, d. o. o.	-	-
A24	Josip Šamu, s. p.	-	-
A30	Novak Bus, d. o. o.	-	-
A31	Mrgole, d. o. o.	-	-
A32	Polikarp Kastigar, s. p.	-	-
A33	Avtoprevoznništvo Martin – Valentina Frelj, s. p.	-	-
A34	MPOV, d. o. o., Vinica	-	-
A36	Avtoprevoznništvo – Kraševac Sandi, s. p.	-	-
A39	Integral Voznik, d. o. o.	28	-
A42	Rok Jaklič, s. p.	-	-
A44	Pohorje turizem, Borut Zadek, s. p.	-	-
A45	Kajič Jože, s. p.*	-	prenehanje koncesije
A48	SŽ – ŽIP, d. o. o.	27	27
A51	Peter Mirt, s. p.	-	-
A55	Oštrman Tours Pavel Šterk, s. p.	-	-
A56	Miroslav Špik, s. p.	-	-
A57	FS, d. o. o., Žužemberk	-	-
A58	Anita Lipičnik, s. p.	-	-

Oznaka koncesionarja	Naziv koncesionarja	Oznaka podizvajalca	
		Leto 2013	Leto 2014
A60	Tehnojur, d. o. o.	-	-
A61	Milan Merzdovnik, s. p.	-	-
A95	Zgornji Zavratnik, d. o. o.	-	20
A97	AP Novak, d. o. o.	-	-
Oznaka podizvajalca	Naziv podizvajalca		
2.	Laris, d. o. o.		
3.	Street Tour, d. o. o., Portorož		
7.	POB, d. o. o.		
9.	KOVI, Etvín Berginc, s. p.		
10.	Franci Oblak, s. p.		
12.	Niko Tours – Prevoz potnikov Miklavž Anžlovar, s. p.		
13.	Petek VIP BUS, d. o. o.		
14.	Sintrako, d. o. o.		
15.	Avtobusni prevoz Štefan Perko, s. p.		
16.	Petrič prevozi, d. o. o.		
17.	Nered, d. o. o.		
18.	Matej Strah, s. p.		
19.	Rok Jaklič, s. p.		
20.	Rajko Škrubej, s. p.		
21.	Integral Voznik, d. o. o.		
22.	Darko Slavinec, s. p.		
23.	Marko Strah, s. p.		
24.	Jakob Klemenčič, s. p.		
25.	Vencelj Tours Harij Vencelj, s. p.		
26.	Mivax, d. o. o.		
27.	Branko Ogrinc, s. p.		
28.	MPOV, d. o. o., Vinica		

Opomba: * Poslovni subjekt je bil 11. 3. 2014 izbrisan iz Poslovnega registra Slovenije.

Vir: podatki ministrstva.

Priloga 2: Analiza mesečnih poročil koncesionarjev za leto 2014

Podatki o številu prevoženih kilometrov, prepeljanih potnikih in prihodkih posameznega koncesionarja za leto 2014

Oznaka koncesionarja	Prevoženi kilometri	Prepeljani potniki	Prevoznine	Subvencije	Sofinanciranje občin	Drugi javni viri	Nadomestilo	Drugi viri	Neto vrednost finančne izravnave	Prihodki iz javnih virov	Vsi prihodki
(1)	(2)	število (3)	v evrih (4)	v evrih (5)	v evrih (6)	v evrih (7)	v evrih (8)	v evrih (9)	v evrih (10)	v evrih (11)=(5)+(6)+(7)+(8)	v evrih (12)=(9)+(10)+(11)
A01	4.765.267	2.872.317	2.931.969	1.168.496	94.117	0	2.319.532	1.552.653	200.014	3.582.145	8.266.781
A03	1.171.288	1.008.372	510.780	618.414	0	360.897	570.134	19.806	0	1.549.445	2.080.031
A07	474.710	440.648	327.136	392.712	27.181	0	89.835	24.259	0	509.728	861.123
A09	794.478	530.615	606.531	903.574	0	0	128.287	0	(197.209)	1.031.861	1.441.183
A10	506.949	309.117	400.787	347.151	0	0	109.385	0	62.283	456.537	919.607
A11	1.199.899	1.216.634	675.518	362.712	410.167	0	584.060	0	0	1.356.939	2.032.457
A12	6.366.892	2.537.329	3.809.851	2.877.420	224.819	126.691	3.099.136	384.706	0	6.328.065	10.522.622
A13	313.821	238.185	54.098	90.101	97.980	31.765	152.755	0	(2.805)	372.601	423.894
A14	1.813.503	1.623.046	1.710.056	1.568.448	49.221	0	0	0	0	1.617.669	3.327.725
A15	3.375.170	2.081.542	2.202.505	1.158.452	506.477	0	1.642.891	0	(45.647)	3.307.820	5.464.678
A18	4.444.082	2.854.969	2.337.172	2.243.593	826.482	496.419	1.421.972	735.928	0	4.988.466	8.061.566
A19	5.985.228	4.044.825	4.428.839	3.465.844	104.514	361.626	2.513.016	0	(16.636)	6.445.000	10.857.203
A20	2.720.496	1.558.307	1.444.144	1.748.221	26.231	28.005	1.324.223	265.302	0	3.126.680	4.836.126
A21	2.390.643	1.267.638	1.273.126	1.168.051	149.399	60.488	1.163.665	0	0	2.541.603	3.814.729
A22	6.874.885	3.306.090	3.134.491	2.868.312	19.470	610.719	3.346.405	98.405	51.848	6.844.906	10.129.650

Oznaka konce- sionarja	Prevoženi kilometri	Prepeljani potniki	Prevoznine	Subvencije	Sofinanciranje občin	Drugi javni virji	Nadomestilo	Drugi viri	Neto vrednost finančne izravnave	Prihodki iz javnih virov	Vsi prihodki
		število	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)=(5)+(6)+(7)+(8)	(12)=(9)+(10)+(11)
A23	154.946	80.172	45.055	179.609	0	0	9.149	47.260	0	188.758	281.073
A24	169.892	111.350	62.915	133.087	0	0	82.696	0	0	215.783	278.698
A30	122.431	49.208	30.240	125.258	0	7.130	59.462	0	0	191.850	222.090
A31	81.939	45.070	28.548	100.629	0	0	19.460	0	0	120.089	148.637
A32	95.613	71.521	43.452	144.044	0	0	0	0	0	144.044	187.496
A33	71.630	51.759	2.291	8.245	18.761	0	26.820	73.820	0	53.826	129.937
A34	671.873	150.418	131.752	208.043	102.511	71.546	327.040	42.071	0	709.140	882.963
A36	33.203	5.870	2.316	4.255	0	0	0	137.949	0	4.255	144.520
A39	636.847	278.655	185.850	414.486	0	57.675	309.990	48.977	0	782.151	1.016.978
A42	88.117	33.439	19.552	67.531	0	0	42.892	0	0	110.423	129.975
A44	62.266	59.960	34.961	137.209	0	0	0	0	(51.848)	137.209	120.322
A48	101.823	115.491	22.614	89.661	22.798	0	49.563	0	0	162.022	184.636
A51	33.493	220	403	8.821	0	0	16.303	840	0	25.124	26.367
A55	105.159	11.256	7.531	7.535	0	0	51.187	24.953	0	58.722	91.206
A56	24.804	46.592	1.263	0	60.871	0	0	27.370	0	60.871	89.504
A57	205.713	100.365	89.986	170.682	0	0	100.132	0	0	270.814	360.800

Oznaka koncesionarja	Prevoženi kilometri	Prepeljani potniki	Prevoznine	Subvencije	Sofinanciranje občin	Drugi javni viri	Nadomestilo	Drugi viri	Neto vrednost finančne izravnave	Prihodki iz javnih virov	Vsi prihodki
(1)	(2)	število (3)	v evrih (4)	v evrih (5)	v evrih (6)	v evrih (7)	v evrih (8)	v evrih (9)	v evrih (10)	v evrih (11)=(5)+(6)+(7)+(8)	v evrih (12)=(9)+(10)+(11)
A58	63.264	0	0	0	0	0	30.794	52.708	0	30.794	83.502
A60	10.669	192	366	0	0	0	5.193	0	0	5.193	5.559
A61	47.177	0	0	0	45.909	0	22.964	0	0	68.873	68.873
A95	13.938	33.316	23.498	33.636	0	0	0	0	0	33.636	57.134
A97	27.122	1.036	21.599	51.925	0	0	0	0	0	51.925	73.524
Skupaj	46.019.230	27.135.524	26.601.195	22.866.158	2.786.908	2.212.961	19.618.940	3.537.007	0	47.484.967	77.623.169

Vir: Analiza mesečnih poročil koncesionarjev za leto 2014.

Deleži posameznih vrst prihodkov v celotnih prihodkih za posameznega koncesionarja za leto 2014

v odstotkih

Koncesionar	Delež prevoznin v celotnih prihodkih	Delež subvencij v celotnih prihodkih	Delež sofinanciranja občin v celotnih prihodkih	Delež drugih javnih virov v celotnih prihodkih	Delež nadomestila v celotnih prihodkih	Delež drugih virov v celotnih prihodkih	Delež prihodkov iz javnih virov v celotnih prihodkih
(1)	(13)=(4)/(12)*100	(14)=(5)/(12)*100	(15)=(6)/(12)*100	(16)=(7)/(12)*100	(17)=(8)/(12)*100	(18)=(9)/(12)*100	(19)=(11)/(12)*100
A01	35,5	14,1	1,1	0,0	28,1	18,8	43,3
A03	24,6	29,7	0,0	17,4	27,4	1,0	74,5
A07	38,0	45,6	3,2	0,0	10,4	2,8	59,2
A09	42,1	62,7	0,0	0,0	8,9	0,0	71,6
A10	43,6	37,8	0,0	0,0	11,9	0,0	49,6
A11	33,2	17,8	20,2	0,0	28,7	0,0	66,8
A12	36,2	27,3	2,1	1,2	29,5	3,7	60,1
A13	12,8	21,3	23,1	7,5	36,0	0,0	87,9
A14	51,4	47,1	1,5	0,0	0,0	0,0	48,6
A15	40,3	21,2	9,3	0,0	30,1	0,0	60,5
A18	29,0	27,8	10,3	6,2	17,6	9,1	61,9
A19	40,8	31,9	1,0	3,3	23,1	0,0	59,4
A20	29,9	36,1	0,5	0,6	27,4	5,5	64,7
A21	33,4	30,6	3,9	1,6	30,5	0,0	66,6
A22	30,9	28,3	0,2	6,0	33,0	1,0	67,6
A23	16,0	63,9	0,0	0,0	3,3	16,8	67,2

Koncesionar	Delež prevoznin v celotnih prihodkih	Delež subvencij v celotnih prihodkih	Delež sofinanciranja občin v celotnih prihodkih	Delež drugih javnih virov v celotnih prihodkih	Delež nadomestila v celotnih prihodkih	Delež drugih virov v celotnih prihodkih	Delež prihodkov iz javnih virov v celotnih prihodkih
(1)	(13)=(4)/(12)*100	(14)=(5)/(12)*100	(15)=(6)/(12)*100	(16)=(7)/(12)*100	(17)=(8)/(12)*100	(18)=(9)/(12)*100	(19)=(11)/(12)*100
A24	22,6	47,8	0,0	0,0	29,7	0,0	77,4
A30	13,6	56,4	0,0	3,2	26,8	0,0	86,4
A31	19,2	67,7	0,0	0,0	13,1	0,0	80,8
A32	23,2	76,8	0,0	0,0	0,0	0,0	76,8
A33	1,8	6,3	14,4	0,0	20,6	56,8	41,4
A34	14,9	23,6	11,6	8,1	37,0	4,8	80,3
A36	1,6	2,9	0,0	0,0	0,0	95,5	2,9
A39	18,3	40,8	0,0	5,7	30,5	4,8	76,9
A42	15,0	52,0	0,0	0,0	33,0	0,0	85,0
A44	29,1	114,0	0,0	0,0	0,0	0,0	114,0
A48	12,2	48,6	12,3	0,0	26,8	0,0	87,8
A51	1,5	33,5	0,0	0,0	61,8	3,2	95,3
A55	8,3	8,3	0,0	0,0	56,1	27,4	64,4
A56	1,4	0,0	68,0	0,0	0,0	30,6	68,0
A57	24,9	47,3	0,0	0,0	27,8	0,0	75,1
A58	0,0	0,0	0,0	0,0	36,9	63,1	36,9
A60	6,6	0,0	0,0	0,0	93,4	0,0	93,4

Koncesionar	Delež prevoznin v celotnih prihodkih	Delež subvencij v celotnih prihodkih	Delež sofinanciranja občin v celotnih prihodkih	Delež drugih javnih virov v celotnih prihodkih	Delež nadomestila v celotnih prihodkih	Delež drugih virov v celotnih prihodkih	Delež prihodkov iz javnih virov v celotnih prihodkih
(1)	(13)=(4)/(12)*100	(14)=(5)/(12)*100	(15)=(6)/(12)*100	(16)=(7)/(12)*100	(17)=(8)/(12)*100	(18)=(9)/(12)*100	(19)=(11)/(12)*100
A61	0,0	0,0	66,7	0,0	33,3	0,0	100,0
A95	41,1	58,9	0,0	0,0	0,0	0,0	58,9
A97	29,4	70,6	0,0	0,0	0,0	0,0	70,6
Skupaj	34,3	29,4	3,6	2,8	25,3	4,6	61,2

Vir: Analiza mesečnih poročil koncesionarjev za leto 2014.

Posamezne vrste prihodkov na kilometer za posameznega koncesionarja za leto 2014

v evrih

Oznaka koncesionarja	Nadomestilo na kilometer	Prihodki iz javnih virov na kilometer	Vsi prihodki na kilometer	Normirana stroškovna cena na kilometer	Razlika	Razlika
(1)	(20)=(8)/(2)	(21)=(11)/(2)	(22)=(12)/(2)	(23)	(24)= (23)-(22)	(25)= (2)*(23)
A01	0,487	0,752	1,735	1,814	(0,079)	(377.413)
A03	0,487	1,323	1,776	1,814	(0,038)	(44.685)
A07	0,189	1,074	1,814	1,814	0,000	0
A09	0,161	1,299	1,814	1,814	0,000	0
A10	0,216	0,901	1,814	1,814	0,000	0
A11	0,487	1,131	1,694	1,814	(0,120)	(144.160)
A12	0,487	0,994	1,653	1,814	(0,161)	(1.026.919)
A13	0,487	1,187	1,351	1,814	(0,463)	(145.378)
A14	0,000	0,892	1,835	1,814	0,021	38.030
A15	0,487	0,980	1,619	1,814	(0,195)	(657.881)
A18	0,320	1,122	1,814	1,814	0,000	0
A19	0,420	1,077	1,814	1,814	0,000	0
A20	0,487	1,149	1,778	1,814	(0,036)	(98.853)
A21	0,487	1,063	1,596	1,814	(0,218)	(521.898)
A22	0,487	0,996	1,473	1,814	(0,341)	(2.341.390)
A23	0,059	1,218	1,814	1,814	0,000	0
A24	0,487	1,270	1,640	1,814	(0,174)	(29.487)
A30	0,486	1,567	1,814	1,814	0,000	0
A31	0,237	1,466	1,814	1,814	0,000	0

Oznaka koncesionarja	Nadomestilo na kilometer	Prihodki iz javnih virov na kilometer	Vsi prihodki na kilometer	Normirana stroškovna cena na kilometer	Razlika	Razlika
(1)	(20)=(8)/(2)	(21)=(11)/(2)	(22)=(12)/(2)	(23)	(24)= (23)-(22)	(25)= (2)*(23)
A32	0,000	1,507	1,961	1,814	0,147	14.055
A33	0,374	0,751	1,814	1,814	0,000	0
A34	0,487	1,055	1,314	1,814	(0,500)	(335.815)
A36	0,000	0,128	4,353	1,814	2,539	84.289
A39	0,487	1,228	1,597	1,814	(0,217)	(138.262)
A42	0,487	1,253	1,475	1,814	(0,339)	(29.870)
A44	0,000	2,204	1,932	1,814	0,118	7.371
A48	0,487	1,591	1,813	1,814	(0,001)	(71)
A51	0,487	0,750	0,787	1,814	(1,027)	(34.389)
A55	0,487	0,558	0,867	1,814	(0,947)	(99.552)
A56	0,000	2,454	3,608	1,814	1,794	44.510
A57	0,487	1,316	1,754	1,814	(0,060)	(12.363)
A58	0,487	0,487	1,320	1,814	(0,494)	(31.258)
A60	0,487	0,487	0,521	1,814	(1,293)	(13.794)
A61	0,487	1,460	1,460	1,814	(0,354)	(16.706)
A95	0,000	2,413	4,099	1,814	2,285	31.850
A97	0,000	1,915	2,711	1,814	0,897	24.325
Skupaj	0,426	1,032	1,687	1,814	(0,127)	(5.855.713)

Vir: Analiza mesečnih poročil koncesionarjev za leto 2014.

Priloga 3: Projektne naloge, ki jih je naročilo ministrstvo, na področju GJS od 1. 1. 2010 do 30. 4. 2015

Naziv projektne naloge	Datum pogodbe	Vrednost pogodb v evrih
Pravno svetovanje, priprava strokovnih pravnih podlag in pravnih mnenj ter pravnih aktov na področju urejanja GJS JPP v notranjem cestnem prometu	23. 3. 2010	46.800
Strokovna podpora koncedentu na finančnem in ekonomskem področju izvajanja GJS-JPP	30. 6. 2010	140.400
Informacijska podpora naročniku pri razvoju GJS-JPP	14. 11. 2011	23.070
Strokovna podpora koncedentu na ekonomskem in finančnem področju obvladovanja GJS-JPP za obdobje do decembra 2011	15. 11. 2011	23.520
Pravne storitve na področju urejanja gospodarske javne službe javni potniški promet potnikov v notranjem cestnem prometu	23. 11. 2011	23.040
Vrednotenje in analiziranje koncesijskih poročil GJS-JPP v letu 2012	1. 7. 2012	23.946
Strokovno-tehnična podpora naročniku pri izvajanju voznorednih postopkov s področja avtobusnega prevoza potnikov v notranjem in mednarodnem prometu	2. 7. 2012	22.788
Strokovno-tehnična podpora koncedentu pri izvajanju popisa avtobusnih postajnih točk GJS-JPP s strani avtobusnega prevoznika – koncesionarja	3. 7. 2012	20.352
Razvoj sistema za potrebe mesečnega potrjevanja izdanih subvencioniranih vozovnic	21. 12. 2012	23.710
Razvoj in implementacija sistema za avtomatizacijo izdaje subvencioniranih vozovnic	21. 12. 2012	23.700
Izdelava podatkovnih baz daljinarja in voznih redov pri izvajanju voznorednih postopkov v notranjem in mednarodnem avtobusnem prometu	15. 1. 2013	23.040
Vzdrževanje in posodabljanje sistema za podporo spremljanja in nadziranja izvajanja GJS-JPP	16. 4. 2013	45.192
Izdelava podatkovnih baz daljinarja in voznih redov v notranjem in mednarodnem avtobusnem prometu	7. 1. 2014	24.095
Redno vzdrževanje in nadgradnja aplikacije za subvencioniranje dijaških in študentskih vozovnic	13. 3. 2014	90.695
Razvrščanje voznih redov po vrsti prevoza	6. 11. 2014	14.640
Vzdrževanje aplikacije za subvencionirane prevoze in gostovanje aplikacije na strežniku izvajalca (GOSUB) za obdobje od izdaje naročilnice do tri mesece od podpisa pogodbe	2. 2. 2015	23.668
Vzdrževanje in posodabljanje sistema za podporo spremljanja in nadziranja izvajanja GJS-JPP v letu 2015	9. 2. 2015	24.156
Vzdrževanje podatkovnih baz sistema AVRIS	19. 3. 2015	16.985
Vzdrževanje aplikacije za subvencioniranje dijaških in študentskih vozovnic	29. 4. 2015	89.475
<i>Skupaj od 1. 1. 2010 do 30. 4. 2015</i>		<i>723.272</i>
Skupaj od 1. 1. 2013 do 31. 12. 2014		197.662

Vir: podatki ministrstva.

Priloga 4: Seznam projektnih nalog v okviru projekta IJPP v obdobju 2007–2014

Naziv projektne naloge	Datum pogodbe	Vrednost pogodb v evrih
Izdelava conskega sistema v Republiki Sloveniji	30. 8. 2007	60.000
Prestopanja v sistemu javnega potniškega prometa	11. 9. 2007	11.280
Izdelava tarifnega sistema v RS	19. 11. 2007	90.000
Izdelava pravnih podlag za ureditev IJPP	18. 7. 2008	33.600
Izdelava integrirane voznoredne baze podatkov	20. 6. 2008	33.600
Izobraževanje o pomenu JPP v srednjih šolah	14. 5. 2009	9.840
Recenzija pravnih podlag za ureditev JPP	5. 8. 2009	2.840
Izdelava celostne podobe integriranega javnega potniškega prometa	3. 12. 2009	12.308
Izdelava analize študijskih programov z vidika JPP	30. 12. 2009	10.800
Izdelava recenzije naloge "Analiza študijskih programov z vidika javnega potniškega prometa"	30. 12. 2009	4.100
Vrednotenje trajnostne mobilnosti v slovenskih občinah	14. 6. 2010	15.000
Izobraževanje, informiranje in ozaveščanje javnosti o pomenu JPP	29. 12. 2010	641.880
Izdelava informacijskega portala za potnike IJPP	10. 1. 2011	158.175
Izdelava mestnih prometnih načrtov	31. 1. 2011	177.960
Oblikovanje standarda za enotno elektronsko vozovnico	4. 2. 2011	189.312
Spremljanje kvalitete in ustreznosti rešitev pri elektronski vozovnici, kliringu in pilotnem projektu	25. 8. 2011	23.880
Izdelava modela za določanje cen vozovnic glede na strukturo uporabnikov	25. 8. 2011	14.280
Izdelava nacionalnega voznega reda	3. 10. 2011	87.600
Izdelava enotnega daljinarja za IJPP	19. 3. 2012	104.189
Ekonometrični model za določanje cen vozovnic	28. 12. 2012	97.200
Nadgradnja, vzdrževanje in ažuriranje podatkov enotnega daljinarja, nacionalnega voznega reda in informacijskega portala v okviru projekta IJPP za obdobje dveh let	8. 5. 2014	115.900
Skupaj		1.893.744

Vir: podatki ministrstva.

Priloga 5: Primerjava cene enkratne vozovnice glede na različne tarife prevoznin

Razdalja	Cena enkratne vozovnice po povprečni standardni tarifi	Cena enkratne vozovnice po uredbi	Razlika	Razlika
v kilometrih (1)	v evrih na kilometer (2)	v evrih na kilometer (3)	v evrih na kilometer (4)=(3)-(2)	v odstotkih (5)=(4)/(3)*100
do vključno 5	1,30	1,00	0,30	30,00
nad 5–10	1,80	1,40	0,40	28,57
nad 10–15	2,30	1,80	0,50	27,78
nad 15–20	2,70	2,10	0,60	28,57
nad 20–25	3,10	2,40	0,70	29,17
nad 25–30	3,60	2,70	0,90	33,33
nad 30–35	4,10	3,00	1,10	36,67
nad 35–40	4,70	3,30	1,40	42,42
nad 40–45	5,20	3,60	1,60	44,44
nad 45–50	5,60	3,90	1,70	43,59
nad 50–55	6,00	4,20	1,80	42,86
nad 55–60	6,30	4,50	1,80	40,00
nad 60–65	6,70	4,80	1,90	39,58
nad 65–70	6,90	5,10	1,80	35,29
nad 70–75	7,20	5,40	1,80	33,33
nad 75–80	7,50	5,70	1,80	31,58
nad 80–85	7,90	6,00	1,90	31,67
nad 85–90	8,30	6,30	2,00	31,75
nad 90–95	8,70	6,60	2,10	31,82
nad 95–100	9,20	6,90	2,30	33,33
nad 100–105	9,60	7,10	2,50	35,21
nad 105–110	9,90	7,30	2,60	35,62
nad 110–115	10,30	7,50	2,80	37,33
nad 115–120	10,70	7,70	3,00	38,96
nad 120–125	11,10	7,90	3,20	40,51
nad 125–130	11,40	8,10	3,30	40,74
nad 130–135	11,60	8,30	3,30	39,76
nad 135–140	12,00	9,50	2,50	26,32
nad 140–145	12,40	9,70	2,70	27,84
nad 145–150	12,80	9,90	2,90	29,29
nad 150–160	13,60	10,10	3,50	34,65
nad 160–170	14,40	10,30	4,10	39,81
nad 170–180	15,20	10,50	4,70	44,76
nad 180–190	16,00	10,70	5,30	49,53
nad 190–200	16,80	10,90	5,90	54,13
nad 200	17,60	11,10	6,50	58,56

Vira: priloga 2 k uredbi in povprečna standardna tarifa.

Priloga 6: Mesečno in letno poročanje koncesionarjev po obrazcih in navodila za njihovo izpolnjevanje

Koncesionar mora mesečno poročati ločeno za linije, ki jih izvaja sam, in za linije, ki jih izvajajo podizvajalci, in sicer o:

- številu registriranih in dejansko prevoženih kilometrih na posamezni liniji ter o razlogih za morebitno odstopanje med registriranimi in dejanskimi kilometri (Obrazec 1A);
- prihodkih od prodaje vozovnic (Obrazec 1B);
- prihodkih od storitev prevoza prtljage (Obrazec 1C);
- prihodkih iz javnih virov: prihodkih od subvencij ministrstva in o številu upravičencev, ki so upravičeni do nakupa subvencionirane mesečne vozovnice, prihodkih od subvencij lokalnih skupnosti (na primer za ohranjanje nerentabilnih linij) in prihodkih iz drugih javnih virov: na primer šole, vojske, in prihodki, pridobljeni na javnih razpisih (Obrazec 1D);
- prihodkih od sofinanciranja podjetij in drugih nejavnih virov ter o številu sofinanciranih potnikov;
- številu prodanih enosmernih, povratnih, tedenskih, mesečnih, polletnih in letnih vozovnic, na podlagi katerih se oceni število potnikov²¹⁸;
- izvrševanju dogovorov o finančnih izravnava med prevozniki: koncesionar ločeno poroča o linijah, ki jih izvaja v partnerskem dogovoru z drugim koncesionarjem, mesečnih prihodkih prodanih vozovnic, prejetih od upravičencev (potnikov), vseh ustvarjenih mesečnih prihodkih na liniji ter o vrednosti mesečne finančne izravnave, ki jo skladno s sklenjenimi partnerskimi dogovori z drugimi prevozniki izvede koncesionar (vrednost je lahko pozitivna, če je koncesionar neto prejemnik v okviru finančnih izravnav, ali negativna, če je koncesionar neto plačnik v okviru finančnih izravnav).

Koncesionarji morajo o vseh prihodkih poročati brez DDV.

Na letni ravni mora koncesionar zase in za podizvajalce posredovati koncedentu naslednje podatke:

- podatke o voznem parku za opravljanje GJS²¹⁹ (Obrazec A);
- fizične podatke o opravljanju GJS o voznikih, vozilih, prevoženih kilometrih, linijah in prepeljanih potnikih²²⁰ (Obrazec 2A);

²¹⁸ Število potnikov se oceni po formuli: število enosmernih vozovnic + 2 x število povratnih vozovnic + 10 x število tedenskih vozovnic + 40 x število mesečnih vozovnic + 210/6 x število polletnih vozovnic + 420/12 x število letnih vozovnic. Če prevoznik neposredno spremlja tudi število potnikov z vozovnicami za daljše obdobje, se vnese dejansko število potnikov.

²¹⁹ Podatki o vozilih za izvajanje GJS vključujejo podatke o registrski številki vozil, letu in mesecu prve registracije vozil, znamki in tipu vozil, potniški kapaciteti, nabavni vrednosti vozil, popravku vrednosti vozil in lastništvu.

²²⁰ Podatki o številu vseh voznikov v podjetju na zadnji dan v obdobju, številu voznikov za GJS na zadnji dan v obdobju, povprečni starosti voznikov za GJS na zadnji dan v obdobju, številu vseh zaposlenih na zadnji dan v obdobju in maksimalnem številu dnevno potrebnih aktivnih voznikov; podatki o številu vseh vozil na zadnji dan v obdobju, številu vozil za GJS na zadnji dan v obdobju, številu aktivnih vozil za GJS na zadnji dan v obdobju, povprečni starosti vozil za GJS na zadnji dan v obdobju in potniški kapaciteti voznega parka za GJS na zadnji dan v obdobju (število sedišč in stojišč); podatki o številu prevoženih kilometrov za GJS (število voznorednih kilometrov za GJS) v obdobju, številu prevoženih kilometrov izven GJS v obdobju, številu vseh prevoženih kilometrov z vozili (število vseh kilometrov: GJS, prazni, občasni in posebni prevozi, ki jih z vozili za GJS izvede prevoznik) v obdobju in številu vseh prevoženih kilometrov vseh vozil v obdobju; podatki o številu linijskih voženj (število vseh odhodov iz začetnih postaj po voznih redih za GJS) v obdobju in podatki o številu prepeljanih potnikov v GJS v obdobju (vsota mesečnih ocen števila potnikov).

- podatke o upravičenih stroških izvajanja GJS in kalkulaciji stroškovne cene (Obrazec 2B): koncesionar mora navesti neposredne stroške v zvezi z izvajanjem GJS (stroški goriva, amortizacija vozil²²¹, vzdrževanje vozil, delo voznikov, zavarovanje vozil in potnikov ter stroški avtobusnih postaj in parkirišč) in posredne stroške (stroški dela in materiala spremljajočih služb in storitev, stroški amortizacije osnovnih sredstev brez vozil in stroški financiranja in primeren dobiček) ter navesti način razdelitve stroškov po posameznih vrstah prometa (metoda razdelitve stroškov ter delež stroškov dela voznikov, ki se razporedi na GJS). Za podizvajalce mora koncesionar sporočati podatke o skupnem številu prevoženih voznorednih kilometrih v GJS ter stroških, ki jih je imel koncesionar s podizvajalci za izvajanje GJS.

²²¹ Stroškovna osnova so dejanski stroški amortizacije za vozila za prevoz potnikov, pri tem se za izračun stroškov amortizacije uporabi amortizacijska doba 12 let.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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