



**Revizijsko poročilo**  
**o smotrnosti**  
**izvajanja in financiranja**  
**programa gradnje avtocest**  
**v Republiki Sloveniji**  
**v letih od 2004 do 2007**

Ljubljana, marec 2009



## Osnovni podatki o reviziji

Cilj revizije: izreči mnenje o  
smotrnosti izvajanja in  
financiranja programa gradnje  
avtocest

Obdobje: 2004 – 2007

Revidiranca:

- 1) Ministrstvo za promet Republike Slovenije (MP)
- 2) Družba za avtoceste Republike Slovenije (DARS)

## Pomembna tveganja

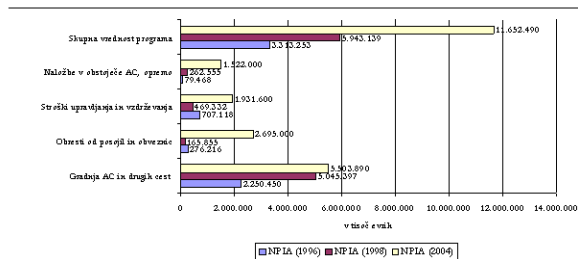
- ZDARS-A - s 1. 1. 2004 spremenjena ureditev izvajanja gradnje in obnavljanja avtocest v okviru družbe DARS (koncesija za izvajanje GJS družbi v 100% lasti RS, izvajanje nalog pri investiranju in finančnega inženiringa),
- Nov Nacionalni program gradnje avtocest (NPIA) 27. 2. 2004 sprejel državni zbor:
  - povečanje celotne načrtovane investicijske vrednosti,
  - načrtovano obdobje gradnje avtocest se je podaljšalo z leta 2004 na leto 2013,
  - povečal se je načrtovani obseg zadolževanja,
  - načrtovana doba odplačevanja dolgov pa se je podaljšala na čas po letu 2033

## Ureditev gradnje avtocest

NPIA (2004):

- do leta 2003 izgrajenih le 17% avtocest (vrednostno)
- sprememba roka gradnje in odplačevanja obveznosti + donos DARS za izvajanje nalog – 1,5% vrednosti programa (179 mio evrov)

Slika 3: Celotne vrednosti programov gradnje avtocest po NPIA (1996), NPIA (1998) in NPIA (2004)



Vir: NPIA (1996), NPIA (1998), NPIA (2004).

## Namen revizije

Preveriti:

a) **ustreznost ureditve odnosov** med MP in DARS pri:

- 1) **načrtovanju,**
- 2) **izvajanju in**
- 3) **financiranju**

gradnje avtocest ter ugotoviti

b) **koliko bo stala izgradnja avtocest** v Republiki Sloveniji.

## Smotrnost poslovanja - učinkovitost in gospodarnost

Pri presojanju **učinkovitosti** smo ocenjevali **ustreznost, preglednost in popolnost:**

- ureditve in **organiziranosti gradnje** avtocest,
- **načrtovanja gradnje** avtocest,
- **izvajanja in financiranja gradnje** avtocest ter
- **poročanja o gradnji** avtocest.

Pri presojanju **gospodarnosti** smo ocenjevali:

- **ustreznost pogodbenih določil,**
- **načrtovanje investicijskih projektov in**
- **načrtovanje investicijskih stroškov ter**
- **ugotavljali obseg nenamenske in negospodarne porabe** denarnih sredstev za gradnjo avtocest

## Ureditev gradnje avtocest

**Zakon o javnih cestah** – kategorizacija cest

**ZDARS** – DARS je pristojen za upravljanje, vzdrževanje in razvoj avtocest in hitrih cest

**NPIA (2004)** – MP pripravi, Državni zbor sprejme

**LPROAC** (letni programi (načrti) razvoja in obnove avtocest)

Slika 2: Udeleženci in postopek priprave in sprejema LP ROAC

Izdelava strokovnih podlag in osnutka	Priprava predloga	Sprejem	Soglasje
↑	↑	↑	↑
DARS	Ministrstvo za promet	Vlada RS	Državni zbor

Vir: NPIA (2004), ZDARS.

## Ureditev gradnje avtocest

### **Pomembno vplivajo:**

- **Zakon o zagotovitvi namenskih sredstev** za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: ZZNSGC)
- **sklep Vlade RS** (29. 7. 2004) v zvezi s pospešeno gradnjo **Pomurskega avtocestnega kraka**
- vsakoletni predlogi **proračuna Republike Slovenije**, ki določajo višino investicijskih transferjev za gradnjo avtocest
- **Zakon o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja** (ZUDVGA) v Republiki Sloveniji – ki ureja postopke za pridobitev zemljišč za gradnjo avtocest in zagotovitev podlag za tehnično načrtovanje (poleg ZUreP in ZGO)
- **Zakoni o soglasju in poroštvu** Republike Slovenije za najetje posojil in izdajo dolžniških vrednostnih papirjev za gradnjo avtocest

## Razmerja RS -DARS

**Med Republiko Slovenijo in DARS se v aprilu 2004 skleneta:**

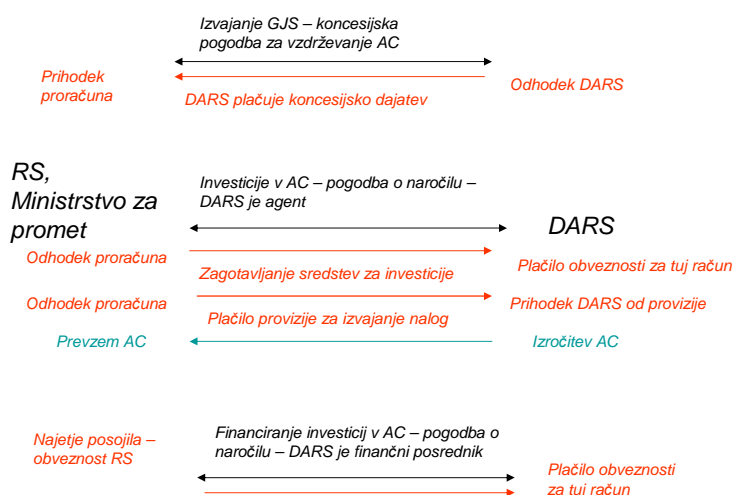
• **Pogodba o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z:**

- **izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter**
- **finančnim inženiringom**

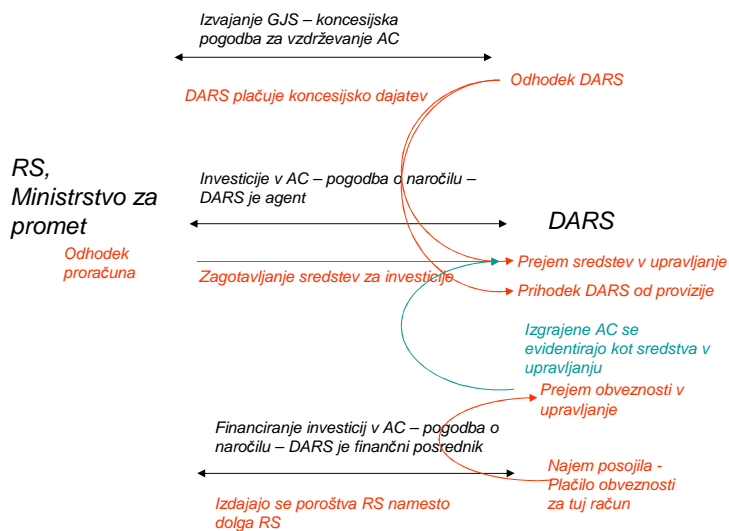
in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (za čas trajanja obveznosti iz financiranja)

• **Koncesijska pogodba** za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji (za čas trajanja obveznosti iz financiranja, vendar najmanj za 20 let z možnostjo podaljšanja za polovico časa)

## Razmerja RS – DARS – pravilno



## Razmerja RS – DARS – dejansko



## Razmerja RS -DARS - posledice

**MP in DARS nista vzpostavila učinkovite in pregledne organiziranosti pri izvajanju in financiranju gradnje avtocest, saj:**

- DARS v državni proračun ne plačuje koncesijske dajatve (387,7 milijonov evrov)
- Republika Slovenija ne izkazuje odhodkov za dejansko zagotovljena sredstva za plačevanje provizije DARS za izvajanje nalog agenta (106,5 milijonov evrov) in sredstev za financiranje investicij v avtoceste (281,2 milijonov evrov)
- DARS Republiki Sloveniji ne izroči izgrajenih avtocest (5.018,5 milijonov evrov), kot bi jih moral in posledično tudi ne obračuna izstopnega DDV pri gradnjah avtocest (259,9 milijonov evrov)
- Republika Slovenija ne izkaže obveznosti za najeta posojila v višini 2.391,7 milijona evrov



## Ureditev in organiziranost gradnje AC

MP prav tako ni ustrezno **uredilo odnosov pri načrtovanju in izvajanju gradnje AC**, saj DARS večino poslov odda družbi **DDC svetovanje inženiring, d.o.o., ki jo je ustanovila RS za vodenje gradnje in vzdrževanja avtocest** in drugih državnih cest – DDC izvaja t.i. inženirske storitve za DARS v obsegu dela, ki predstavlja najmanj **135 zaposlenih inženirjev** (250.000 efektivnih ur letno) – **DARS je le vmesni člen, ki neupravičeno nosi vso odgovornost za izvajanje nalog po NPIA**

## Načrtovanje gradnje in obnavljanja AC

MP je **v NPIA:**

- **uvrstilo investicije, ki niso avtoceste** (državne ceste - 113,8 mio evrov in obnove državnih cest - 30,5 mio evrov) za kar je pristojno MP – Direkcija za ceste, ki bi morala financirati te investicije iz proračuna
- **uvrstilo dodatni program AC – ni znana dolžina cest niti ocenjena vrednost niti način financiranja**
  - načrt razvoja ni skladen s 23. členom ZJC (dinamika in obseg del in financiranja)
  - v resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih je ta program ovrednoten (1.362 mio evrov), kar pa še ni vključeno v NPIA)
  - financiranje (426 mio evrov) je predvideno **delno z JZP** – ni opredeljeno niti kateri odseki cest naj bi bili izgrajeni z JZP – **tveganje nepridobitve teh virov**

## Načrtovanje gradnje in obnavljanja AC

Tabela 4: Osnovni program gradnje avtocest v NPIA (2004)

Osnovni program gradnje avtocest	Vrednost v tisoč evrov	Dolžina cest v kilometrih
<b>1. Avtoceste, ki so bile sestavni del NPIA (1998)*</b>	<b>4.906.230</b>	<b>538,6</b>
<b>2. Navsezvalne ceste na avtocestno omrežje, ki so bile sestavni del NPIA (1998):</b>	<b>113.780</b>	<b>34,0</b>
• Zahodna obvoznica Maribor	33.830	3,9
• Rekonstrukcija Mariborske ceste v Celju	18.820	2,9
• Želodnik-Vodice	35.640	17,7
• Koper-Šmarje-Dragonja	11.700	4,0
• Obvoznica Novo mesto	10.510	2,8
• Mele-Štategor-Radenci	3.290	2,7
<b>3. Ostale investicije, ki so bile sestavni del NPIA (1998)</b>	<b>164.750</b>	<b>-</b>
• zaključna dela na AC in HC, zgrajenih pred letom 1994	10.780	-
• zunanja kontrola kvalitete	8.090	-
• AC in HC, zgrajene pred letom 1994	145.880	-
<b>4. Ostale investicije na avtocestah in lučnih cestah</b>	<b>241.130</b>	<b>-</b>
• dodatne cestninske postaje	7.770	-
• palčjučki na obstoječe in bodoče avtocestno omrežje	49.520	6,1
• odseki avtocest na področju MMP	3.270	-
• rehabilitacija državni cest	30.570	-
• elektronski cestninski sistem (dogajevanje obstoječega in elektronski cestninski sistem v prostem pravnem tolu)	150.000	-
<b>Skupaj</b>	<b>5.425.890</b>	<b>572,6</b>

Nenamenska  
raba sredstev  
za AC

Vir: NPIA (2004).

## Načrtovanje gradnje in obnavljanja AC

MP je v **NPIA**:

- **neustrezno določilo vire financiranja**, saj **niso predvideni viri** za poplačilo vseh obveznic najmanj v višini 1.335 milijonov evrov – **dejanski rok poplačila ocenjujemo do leta 2050 in ne do 2029 (brez dodatnega programa)**.

Obveznice izdane v letih 2003 do 2013, naj bi se odplačale z izdajo novih obveznic v 2025 do 2029, kar pomeni, da finančna konstrukcija ni zaprta, oziroma da se bodo dolgovi odplačevali do leta 2050

**Do leta 2050 bo treba AC večinoma že obnavljati – težave z zagotavljanjem finančnih virov - saj se bodo še vedno odplačevala posojila za gradnjo.**



## Izvajanje gradnje in obnavljanja AC

**Izvajanje gradnje in obnavljanja temelji na LPROAC, ki pa odstopajo od NPIA:**

-načrtovani **finančni viri iz državnega proračuna so manjši** od predvidenih za 383 milijonov evrov:

- **ZZNSGC-A določa 158 mio evrov proračunskih sredstev letno za gradnjo AC (primanjkljaj?)**

Primerjava načrtovanih in realiziranih proračunskih virov (v tisoč evrih)

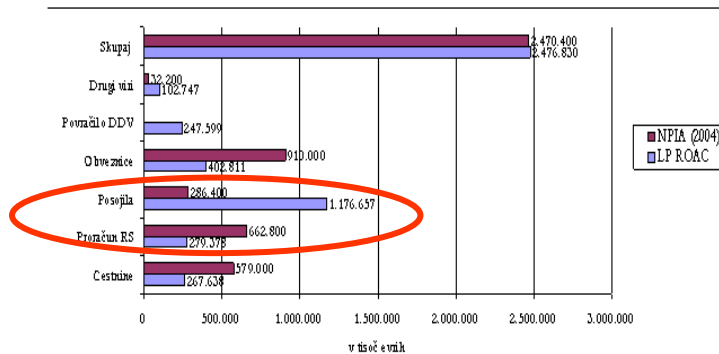
Leto	NPIA	LPROAC	realizacija	Razlika realizacija - NPIA
2004	158.200	128.108	98.383	<b>-59.817</b>
2005	163.100	113.275	79.202	<b>-83.898</b>
2006	168.100	24.767	24.767	<b>-143.333</b>
2007	173.400	13.228	13.472	<b>-159.928</b>
Skupaj	662.800	279.378	215.824	<b>-446.976</b>

## Izvajanje gradnje in obnavljanja AC

**Izvajanje gradnje in obnavljanja temelji na LPROAC, ki pa odstopajo od NPIA:**

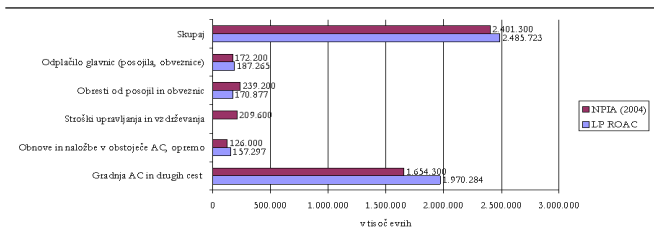
- manjši so tudi **prihodki od cestnin**
- manjko nadomeščen s **posojili in povračilom DDV**

Slika 11: Načrtovani finančni viri v NPIA (2004) in LPROAC v obdobju od leta 2004 do 2007



**Načrtovana poraba sredstev v LPROAC je odstopala od NPIA-** Gradnja AC se je izvajala na podlagi letnih načrtov in ne pa podlagi dolgoročne strategije razvoja in vzdrževanja AC – načrtovana gradnja AC je za 315 mio evrov presešla načrtovano v NPIA (**pospešena gradnja pomurske AC**)

Slika 12: Načrtovana poraba sredstev v NPIA (2004) in LP ROAC v obdobju od leta 2004 do 2007



Vir: NPIA (2004), LP ROAC za leta od 2004 do 2007.

**MP zaradi tveganj pri obvladovanju porabe sredstev** (pospešeno izvajanje programa, neocenjene vrednosti dodatnega programa) in pri zagotavljanju dolgoročno načrtovanih virov financiranja (državni proračun in cestnine oziroma koncesijska dajatev) **ne zagotavlja dolgoročne politike razvoja in vzdrževanja AC.**

**MP bi moralo dopolnjevati NPIA z namenom zagotavljanja dolgoročno vzdržne politike razvoja in vzdrževanja AC, saj bi le tako lahko analiziralo posledice pospešene gradnje in spremenjenih virov financiranja.**

## Izvajanje gradnje in obnavljanja AC

### MP je omogočilo **nenamensko** porabo sredstev

- v vrednosti **33,9 milijona evrov** za:
  - glavne in regionalne ceste – 28,89 milijona evrov
  - gasilske avtomobile – 2,8 milijona evrov
  - plato MMP Gruškovje – 2,1 milijona evrov
  - radarske naprave MNZ – 0,1 milijona evrov

### Kot **negospodarno** smo ocenili ravnanje:

- **MP**, ker je **odobrilo investicijski program s poglobljeno in dražjo** (za 8,5 milijona evrov) **traso AC Vrba-Črnivec** na predlog občine in poleg tega dopustilo določbo o **zagotovitvi vseh sredstev** za financiranje zasuka vzletno-pristajalne steze letališča Lesce-Bled (**in ne na podlagi ceditve po ZUDVGA**),
- **MP in DARS** ker sta **dopustila porabo sredstev** (2,4 milijona evrov) za zasuk letališča Lesce, čeprav **se izvedba tega zasuka še ni pričela**

## Poročanje DARS o gradnji in obnavljanju AC

### **DARS v poročilih državnemu zboru ni ustrezno poročala** o izvajanju gradnje AC, saj:

- **v vrednosti gradnje izkazuje vrednost investicij z DDV**, čeprav je uveljavljala vstopni DDV in je bila dejanska poraba sredstev nižja (**za 259,9 milijonov evrov**);
- v vrednost posameznih gradenj **niso vključeni stroški financiranja in stroški nadomestila** za izvajanje agentskih storitev (177 milijonov evrov);
- tudi v letnih poročilih **ni izkazala likvidnostih težav pri financiranju gradnje AC**, čeprav je morala v letu 2007 najeti kratkoročna premostitvena posojila, ki jih je kasneje nadomestila z dolgoročnimi posojili.

## Mnenje - MP

Menimo, da *Ministrstvo za promet* **ni vzpostavilo učinkovitega sistema** za izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, saj ni zagotovilo:

• **ustrezne in pregledne ureditve in organiziranosti izvajanja ter financiranja gradnje in obnavljanja avtocest**, pri čemer velja izpostaviti

- neplačevanje koncesijske dajatve v državni proračun,
- neustrezno ureditev prevzema avtocest v last Republike Slovenije in posledično neustrezen obračun DDV ter
- neustrezno ureditev zadolževanja za gradnjo avtocest

• **dolgoročnega načrtovanja gradnje, vzdrževanja in financiranja avtocest in drugih cest v Republiki Sloveniji**, saj

- je NPIA vsebinsko pomanjkljiv in ni ažuriran,
- AC pa so se gradile na podlagi letnih načrtov, ki so po vsebini in vrednosti odstopali od NPIA, kar ne zagotavlja dolgoročno vzdržnega izvajanja programa izgradnje AC

• **namenske (33,9 mio evrov – predvsem za državne ceste) in gospodarne porabe sredstev za gradnjo avtocest** (pri določitvi trase AC Vrba Črnivec (8,5 mio evrov) in pri financiranju zasuka letališča Lesce – 2,4 mio evrov).

**Zaradi navedenih razlogov ni mogoče podati odgovora na vprašanje, koliko bo Republika Slovenijo stala gradnja AC oziroma do kdaj bomo odplačevali posojila, najeta za gradnjo AC.**

Računsko sodišče Republike Slovenije • <http://www.rs-rs.si>

## Mnenje - DARS

Menimo, da **DARS ni v zadostni meri prispevala k bolj učinkovitemu in gospodarnemu izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest** v Republiki Sloveniji, saj ni zagotovila:

• **ustreznega in preglednega poslovanja z Republiko Slovenijo** in evidentiranja opravljenih poslov v svoje poslovne knjige;

• **gospodarne porabe sredstev za gradnjo avtocest** (financiranje zasuka letališča Lesce 2,4 milijona evrov preden so se dela sploh začela izvajati);

• **ni jasno in točno poročala o izvajanju in financiranju gradnje avtocest** v letnih poročilih poslovanja in v poročilih o izvrševanju letnih programov gradnje avtocest.

Računsko sodišče Republike Slovenije • <http://www.rs-rs.si>

## Odzivno poročilo - MP (90 dni)

*Ministrstvo za promet naj:*

- opredeli način in roke plačevanja koncesijske dajatve v državni proračun, ter posreduje predlog v obravnavo in sprejem Vladi RS;
- **izdela načrt aktivnosti za izdelavo dolgoročnega programa za gradnjo avtocest in drugih državnih cest, ki bo vseboval popolno dinamiko finančnih in investicijskih tokov ter razmejitev izvajanja investicijskih poslov med pristojne upravljavce načrtovanih gradenj;**
- izdela načrt aktivnosti za dopolnitev pogodbe o naročilu, s katero se bo opredelil način izvajanja agentskih poslov tako, da bo DARS prenašal pravice in obveznosti iz sklenjenih poslov za račun Republike Slovenije na Republiko Slovenijo;
- izdela načrta aktivnosti za prevzem in evidentiranje javne cestne infrastrukture in pripadajočega dolga v svojih poslovnih knjigah v letu 2009;
- izdela predlog akta, ki naj pri gradnji javnih cest jasno omeji vključevanje drugih investicij (ali finančnih obveznosti investitorja) v državne prostorske načrte, ter jasno razmeji obveznosti financiranja vlaganj v gospodarsko javno infrastrukturo med vse pristojne upravljavce oziroma državne in občinske organe.

## Odzivno poročilo – DARS (90 dni)

*DARS naj:*

- **izdela načrt aktivnosti za izločitev premoženja Republike Slovenije iz poslovnih knjig družbe v letu 2009;**
- **izdela predlog internih aktov, ki bodo zagotovili ureditev računovodenja, poročanja in poslovanja družbe po pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi v skladu s predpisi in računovodskimi usmeritvami.**

## Priporočila

Ministrstvu za promet smo priporočili, naj:

- **prepreči prenos lastništva** sestavnih delov **avtocest** v last DARS s predlogom sprememb ZDARS;
- s predpisom **uredi način in postopke letnega načrtovanja** razvoja in obnove avtocest **in poročanja** o izvedbi letnih načrtov;
- **preuči in analizira organiziranost nalog gradnje in obnavljanja avtocest ter s tem povezane stroške v DARS in DDC in ugotovitve uporabi pri nadaljnjih investicijah v avtoceste;**
- zagotovi **usklajenost investicijske in projektne dokumentacije pri gradnji Pomurskega avtocestnega kraka** (z novelacijo investicijskih programov ali z ustrezno spremembo državnega prostorskega načrta);
- pri spremembah pogodbe o naročilu zagotovi, da mu bo **DARS mesečno izdajala račune za opravljena dela pri investicijah v avtoceste** in s tem zagotovi sprotno evidentiranje javne cestne infrastrukture in obveznosti za plačilo v poslovne knjige.

Računsko sodišče Republike Slovenije • <http://www.rs-rs.si>

## Dopis DURS

Računsko sodišče je posredovalo tudi predlog DURS, za preveritev **(ne)ustreznosti obračunavanja in plačevanja DDV** pri DARS, ki je pri gradnji avtocest izvajal zgolj agentske posle na Republiko Slovenijo in bi moral po mnenju Računskega sodišča predati vse izgrajene avtoceste Republiki Sloveniji z obračunanim DDV **(259,9 milijonov evrov v obdobju 2004-2007)**.

Računsko sodišče Republike Slovenije • <http://www.rs-rs.si>