



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti poslovanja družbe Slovenske železnice na področju medsebojnega poslovanja družb v skupini Slovenske železnice



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

Porevizijsko poročilo
Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti
poslovanja družbe Slovenske železnice na
področju medsebojnega poslovanja družb
v skupini Slovenske železnice

Številka: 3262-1/2015/105

Ljubljana, 28. februarja 2019

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti poslovanja družbe Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana na področju medsebojnega poslovanja družb v skupini Slovenske železnice¹ v obdobju od leta 2013 do leta 2014 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) družbi Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Slovenske železnice) izreklo mnenje, da njeno poslovanje na področju medsebojnega poslovanja družb v skupini Slovenske železnice v letih 2013 in 2014 ni bilo učinkovito.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od družbe Slovenske železnice zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Družba Slovenske železnice je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Dušan Mes, generalni direktor, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

- predstavljamo nesmotrnosti, ki so bile razkrite v revizijskem poročilu in so zahtevale ukrepanje,
- povzemamo popravljalne ukrepe in
- izrekamo mnenje o zadovoljivosti popravljalnih ukrepov.

¹ [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3A2E90419E2BCA43C12582A30043C72D/\\$file/SZkoncern_SP13-14_web.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K3A2E90419E2BCA43C12582A30043C72D/$file/SZkoncern_SP13-14_web.pdf)], 22. 10. 2018.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Sprejem ali dopolnitev notranjega akta, ki ureja izvedbo postopkov javnega naročanja

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točkah 2.3.1, 2.3.1.1 in 2.3.1.2 revizijskega poročila smo ugotovili, da so bile družbe v skupini Slovenske železnice kot enotno voden pogodbeni oziroma dejanski koncern v večinski (ne)posredni državni lasti ustanovljene za izvajanje infrastrukturne dejavnosti v smislu 7. člena Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetske, transportnem področju in področju poštnih storitev² (v nadaljevanju: ZJNVETPS). Iz tega izhaja, da imajo družbe v skupini Slovenske železnice v primerih, ko izvajajo dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali delovanjem omrežij, ki zagotavljajo izvajanje javnih storitev na področju prevoza z železnico, status javnih naročnikov na infrastrukturnem področju.³

V zvezi z uporabo izjem od javnega naročanja na infrastrukturnem področju smo ugotovili, da je bila Direktiva 2004/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov na vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev⁴ (v nadaljevanju: Direktiva 2004/17/ES), ki je bila podlaga za sprejetje ZJNVETPS, napačno implementirana, saj je po izrecnem zapisu v tej direktivi pogoj glede 80 odstotkov povprečnega prometa veljal tudi za izjemo od javnega naročanja za povezana podjetja, medtem ko v prvem odstavku 20. člena ZJNVETPS takšen pogoj pri izjemi za povezana podjetja ni bil zapisan.

Družbe v skupini Slovenske železnice so blago, storitve in gradbena dela naročale neposredno pri preostalih družbah v skupini Slovenske železnice brez izvajanja predpisanih postopkov javnega naročanja po ZJNVETPS. Družbe v skupini Slovenske železnice so takšno ravnanje opravičevale s sklicevanjem na prvi odstavek 20. člena ZJNVETPS (splošna izjema od pravil javnega naročanja – in-house naročila)

² Uradni list RS, št. 72/11, 90/12, 19/14.

³ Na podlagi pogodb o medsebojnem poslovanju, ki so jih v letih 2013 in 2014 medsebojno sklepale družbe v skupini Slovenske železnice, smo ocenili, da so se dejavnosti infrastrukturnega področja izvajale oziroma da je bila pri teh poslih podana (ne)posredna zveza z izvajanjem infrastrukturne dejavnosti v smislu 7. člena ZJNVETPS.

⁴ Uradni list EU, št. L 134/04 z dne 30. 4. 2004.

oziroma prvo alinejo 6. točke prvega odstavka 19. člena ZJNVETPS, ki je enaka 8. točki prvega odstavka 17. člena Zakona o javnem naročanju⁵ (ZJN-2) o posebnih izjemah od pravil javnega naročanja za povezana podjetja.

Na podlagi pregleda izpolnjevanja pogojev za uporabo splošne izjeme od pravil javnega naročanja pri naročanju blaga oziroma storitev družbe Slovenske železnice, ki se je kot obvladujoča družba edina lahko sklicevala na to izjemo, smo pri odvisnih družbah v skupini Slovenske železnice ugotovili, da pogoj iz prve alineje 6. točke prvega odstavka 19. člena ZJNVETPS ni bil izpolnjen, saj v letih 2013 in 2014 nobena izmed odvisnih družb v skupini Slovenske železnice ni pretežnega dela svojih dejavnosti izvajala za družbo Slovenske železnice kot naročnika. Prav tako ni bil izpolnjen nadaljnji pogoj za uporabo te izjeme, saj družba Slovenske železnice ni predložila dokazil, da so bile odvisne družbe v skupini Slovenske železnice dejansko najcenejši ponudniki blaga, storitev in gradbenih del na trgu oziroma da je pred sklenitvijo poslov preverjala, ali je vrednost predmeta naročanja enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu.

Ker pogoji za uporabo splošne izjeme od javnega naročanja niso bili izpolnjeni, bi morala družba Slovenske železnice za naročila blaga, storitev in gradbenih del, ki so presegala mejne vrednosti, izvesti ustrezne postopke javnega naročanja, razen če so bili izpolnjeni pogoji za uporabo posebne izjeme (koncernska naročila). Slednje smo preverjali tudi pri odvisnih družbah v skupini Slovenske železnice, ki so se sklicevale na to izjemo.

Ugotovili smo, da v obdobju od leta 2010 do 2013 pogoja 80 odstotkov povprečnega prometa niso izpolnjevale družbe Potniški promet, Infrastruktura, (PS)⁶ [redacted] (PS), saj njihov povprečni promet v zvezi s storitvami, blagom in gradnjami, ki so ga te družbe realizirale v skupini Slovenske železnice, v preteklih treh letih ni dosegel 80 odstotkov. Zato družbe Slovenske železnice, Potniški promet in Infrastruktura, ki so morale pogoj glede obsega prometa upoštevati na podlagi Direktive 2004/17/ES pri poslih nad pragovi za oddajo naročil iz te direktive, ne bi smele neposredno naročati storitev, blaga in gradenj pri naštetih družbah v skupini Slovenske železnice, ampak bi morale izvesti ustrezne postopke javnega naročanja. Navedeno je posledica dejstva, da smo družbe Slovenske železnice, Potniški promet in Infrastruktura, ki so bile ustanovljene za zagotavljanje izvajanja obveznih gospodarskih javnih služb (v nadaljevanju: OGJS) in v skladu s specifičnim javnopravnim režimom (ne)posredno izvajajo posamezne naloge OGJS in se (so)financirajo iz državnega proračuna, v reviziji šteli za pojavnne oblike javnih oblasti v smislu sodne prakse sodišča EU.

Sklepna ugotovitev je bila, da družba Slovenske železnice pri sklepanju poslov z odvisnimi družbami ni upoštevala določb Direktive 2004/17/ES, s čimer bi pri sklepanju poslov zagotovila bolj ekonomično in konkurenčno naravnano poslovanje. Prav tako ni izvajala nadzornih aktivnosti glede upoštevanja določb Direktive 2004/17/ES pri poslih, ki sta jih sklepali odvisni družbi v skupini Slovenske železnice, ki neposredno izvajata dejavnosti OGJS (Potniški promet in Infrastruktura), z ostalimi družbami v skupini Slovenske železnice. Ker družbe v skupini Slovenske železnice, ki predstavljajo subjekte s pojavno obliko javnih oblasti, niso spoštovale določb Direktive 2004/17/ES o 80-odstotnem povprečnem prometu, so

⁵ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14. ZJN-2 je nehal veljati z uveljavitvijo istoimenskega zakona dne 1. 4. 2016 (Uradni list RS, št. 91/15; v nadaljevanju: ZJN-3).

⁶ (PS) – poslovna skrivnost po Zakonu o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13, 82/13).

neposredno sklepale posle s povezanimi podjetji v vrednosti 36.444.893 evrov ne da bi predhodno izvajale predpisane postopke oddaje javnih naročil.

Družba (PS) [REDACTED] (PS) je med letoma 2013 in 2014 od družbe Infrastruktura neposredno, torej kot "notranja naročila", prejela naročila v skupni vrednosti 5.015.743 evrov, ki jih ni izvedla sama, temveč jih je brez izvedbe postopkov javnega naročanja v celoti prenesla na zunanje izvajalce.

Družba Slovenske železnice je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je sprejela ali dopolnila notranji akt, ki ureja izvedbo postopkov javnega naročanja, v katerem je opredelila postopke in notranje kontrole, ki bodo zagotavljali izvedbo ustreznih postopkov javnega naročanja pri medsebojnih poslih družb v skupini Slovenske železnice na področju infrastrukturne dejavnosti, ob upoštevanju zakonskih izjem od javnega naročanja v skladu z zakonodajo s področja javnega naročanja.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Slovenske železnice je izkazala, da je 1. 6. 2018 sprejela nov Pravilnik o nabavi v skupini Slovenske železnice (v nadaljevanju: pravilnik o nabavi), ki ga je na podlagi zahtevanega popravljalnega ukrepa nato še dopolnila in dopolnitve uveljavila 11. 8. 2018.

S pravilnikom o nabavi je veljavna notranja pravila o javnem naročanju družb v skupini Slovenske železnice uskladila z novim ZJN-3, ki je za infrastrukturno področje pravilno implementiral Direktivo 2004/17/ES oziroma kasneje sprejeto Direktivo 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštinih storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES⁷ tudi v delu, ki se nanaša na pogoje za izjemo od javnega naročanja za povezana podjetja.

V pravilniku o nabavi, ki so ga uveljavile vse družbe skupine Slovenske železnice, je urejen postopek za izvedbo javnega naročanja z opredeljenimi notranjimi kontrolami. V točki 4.1 pravilnika o nabavi je navedeno, da mora naročnik izbrati ustrezen postopek javnega naročanja skladno z Zakonom o javnem naročanju in da mora naročnik v primeru uporabe izjem, za katere se Zakon o javnem naročanju ne uporablja, skrbno proučiti izjeme javnega naročanja in preveriti obstoj pogojev za uporabo izjem, ki so opredeljene v Zakonu o javnem naročanju.

V točki 8.2 pravilnika o nabavi je določeno, da morajo vse družbe v skupini Slovenske železnice voditi evidenco aktivnih pogodb in realizacijo nabave po sklenjenih pogodbah ter jo mesečno posredovati Sektorju za nabavo v družbi Slovenske železnice. Dodatno je zagotovljena notranja kontrola vseh pogodb s strani služb družbe Slovenske železnice še pred njihovo sklenitvijo, ki jo v obliki pregleda pogodb, razen v primeru uporabe tipske pogodbe, za vse družbe v skupini izvajata Služba za pravne zadeve in Služba za finance, v nekaterih primerih pa tudi Sektor za nabavo. Omenjene službe morajo preveriti pogodbe s pravnega in finančnega vidika, kar vključuje tudi preveritev skladnosti s predpisi o javnem naročanju.

Glede na sklenjene pogodbe o obvladovanju morajo odvisne družbe določene nabavne pogodbe posredovati v soglasje družbi Slovenske železnice, pri čemer se mejna vrednost pogodb za pridobitev soglasja določi v posebnem sklepu obvladujoče družbe. Družba Slovenske železnice je spremenila ta sklep na način, da je za družbo Infrastruktura določila, da mora za vse nabavne pogodbe v vrednosti nad 500.000 evrov pridobiti soglasje posloводства družbe Slovenske železnice. V skladu z dopolnjenim Aktom

⁷ Uradni list EU, št. 94/243 z dne 28. 3. 2014.

o ustanovitvi družbe Infrastruktura, ki je začel veljati 15. 4. 2016, dodatno notranjo kontrolo izvaja tudi nadzorni svet te družbe. Poslovodstvo družbe Infrastruktura mora v skladu z 19. členom Akta o ustanovitvi družbe Infrastruktura pridobiti soglasje nadzornega sveta, med drugim za sklepanje nabavnih pogodb v vrednosti nad 200.000 evrov, razen za sklepanje poslov z ustanoviteljem.

Poleg navedenega je družba Slovenske železnice pripravila projekt izboljšanja funkcije nabavnega kontrolinga, ki ga bo informacijsko podprla z aplikacijo QlikView. Aplikacija naj bi omogočala identifikacijo izjem, vključno s področja infrastrukturne dejavnosti, ter s tem ustrezen nadzor nad izjemami v medsebojnem poslovanju družb skupine Slovenske železnice. Aplikacija bo v družbah uvedena postopoma v skladu z dinamiko uvajanja SAP MM ter enotnega centralnega elektronskega registra pogodb. Z dodatno informatizacijo procesov nabave, to je z implementacijo aplikacij SAP ERP (konkretno SAP MM, dodatno programiran centralni register pogodb in SApCo) in QlikView, namerava družba Slovenske železnice okrepiti notranje kontrole, da bodo zagotavljale izvedbo ustreznih postopkov javnega naročanja pri medsebojnih poslih družb v skupini Slovenske železnice na področju infrastrukturne dejavnosti, ob upoštevanju zakonskih izjem od javnega naročanja, in bo omogočen centralni pregled in nadzor nad izjemami, ki naj bi omogočal avtomatsko prikazovanje potencialnih anomalij (programiran QlikView). Delavci v družbi Slovenske železnice bodo lahko potencialne anomalije z izboljšano informacijsko podporo učinkoviteje nadzorovali. Dograditev informacijskega sistema bo po navedbah družbe Slovenske železnice ustrezno podprla delovanje organizacije v smeri učinkovitejšega in uspešnejšega doseganja strateških in poslovnih ciljev kot tudi izboljšanje celotnega kontrolnega sistema (izboljšanje evidenc, podatkov, informacij, postopkov potrjevanja, ločitve uporabniških vlog, obdelave, poročanja, primerjave, nadzora, poslovne inteligence).

Družba Slovenske železnice je prav tako navedla, da bo za okrepitev sistema notranjih kontrol do 31. 12. 2018 uvedla sistematičen in centraliziran stalen nadzor nad poslovanjem družb skupine Slovenske železnice, ki bo zlasti usmerjen v medsebojno poslovanje družb skupine Slovenske železnice. Aktivnosti nadzora naj bi vključevale preverjanje sistema upravljanja, spremljanje konkurenčnosti cen, spremljanje sistema davčne pravilnosti, nadzor nad dejansko opravljenimi storitvami, spremljanje izvajanja pogodbenih določil in drugih problematik ter v zvezi s tem izdelavo analiz in poročil za matično družbo. Dodaten nadzor naj bi se izvajal na način, da bo v matični družbi Slovenske železnice ustanovljena posebna Služba za spremljanje in nadzor medsebojnega poslovanja družb skupine Slovenske železnice. Namen je doseči ločeno oblikovanje pooblastil in odgovornosti za stalen nadzor medsebojnega poslovanja družb skupine Slovenske železnice, ki poročajo neposredno poslovodstvu družbe Slovenske železnice. Služba za spremljanje in nadzor medsebojnega poslovanja družb skupine Slovenske železnice bo predvidoma aktivno vključena tudi v projekte izboljševanja medsebojnega poslovanja družb skupine Slovenske železnice, s čimer naj bi pomagala lastnikom procesov in lastnikom tveganj pri odpravljanju nepravilnosti in nesmotnosti pri medsebojnem poslovanju družb skupine Slovenske železnice.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Opozarjamo pa, da je družba Slovenske železnice dopolnila in uveljavila pravilnik o nabavi, v katerem je opredelila postopke in notranje kontrole za zagotavljanje izvedbe ustreznih postopkov javnega naročanja pri medsebojnih poslih, ni pa v navedenem pravilniku jasno opredelila nosilca obveznosti preverjanja obstoja pogojev za uporabo izjem. V tretjem odstavku točke 4.1 pravilnika o nabavi je namreč določeno,

da mora naročnik v primeru uporabe izjem, za katere se Zakon o javnem naročanju ne uporablja, skrbno preveriti obstoj vseh zahtevanih pogojev, ki jih določa ta zakon. Obveznost preverjanja pogojev za uporabo izjem od javnega naročanja je tako predvidena zgolj za naročnika, ki je v točki 2 pravilnika o nabavi opredeljen kot družba, služba, sektor ali druga organizacijska enota, ki izvaja naročilo. Iz tega izhaja, da pojem naročnika v primeru obveznosti iz tretjega odstavka točke 4.2 ni enoznačno definiran, saj ni znano, na katere osebe oziroma delavce ali notranje službe naročnika se ta obveznost nanaša in kdo bo zadolžen za njeno izvajanje.

Poleg tega je v pravilniku o nabavi predvideno, da izvajata dodaten pravni in finančni pregled pogodb še pred njihovo sklenitvijo Služba za pravne zadeve in Služba za finance, v nekaterih primerih pa tudi Sektor za nabavo pri družbi Slovenske železnice. Navedena kontrola ne velja za vse pogodbe družbe Slovenske železnice in njenih odvisnih družb, saj pravilnik o nabavi v sedmem odstavku točke 5 določa, da se pripravljena pogodba posreduje v pregled in potrditev pristojnim službam družbe Slovenske železnice, razen v primeru uporabe tipske pogodbe. Pravilnik tako predvideva pomembno izjemo od obveznega pregleda pripravljene pogodbe v primeru, ko gre za uporabo tipskih pogodb, ki so objavljene na intranetni strani družb v skupini Slovenske železnice, pri čemer so po določbi četrtega odstavka točke 5 dopustna tudi določena (manjša) odstopanja od teh pogodb. Navedeno pomeni, da se tovrstna notranja kontrola ne bo izvajala nad vsemi pogodbami družb v skupini Slovenske železnice.

Pravilnik o nabavi v točki 1 predvideva, da nabavne postopke za družbe v skupini Slovenske železnice načeloma izvaja Sektor za nabavo pri družbi Slovenske železnice, razen v primerih, ko je predvideno, da nabave izvajajo odvisne družbe same⁸. Navedena izjema je opredeljena zelo široko (vključuje tako posle pri družbah v skupini Slovenske železnice kot tudi posle na trgu izven skupine), pri čemer iz šestega odstavka točke 1 pravilnika o nabavi izhaja, da se za izvedbo nabav, ki jih izvajajo družbe same, določbe pravilnika o nabavi uporabljajo le smiselno, posamezna družba pa sprejme izvedbeno navodilo za opredelitev operativnih vprašanj izvedbe naročila. To pomeni, da lahko pri nabavah, ki jih izvajajo odvisne družbe same, že iz tega razloga prihaja do odstopanj od določb pravilnika o nabavi, iz česar izhaja dodatno tveganje, ki ga bo morala pri nadzoru in spremljanju poslovanja odvisnih družb obvladovati družba Slovenske železnice. V zvezi s tem dodajamo, da je v prvem odstavku točke 4.2 pravilnika o nabavi izrecno predvideno, da obstajajo v skupini Slovenske železnice družbe, ki niso zavezane k izvajanju postopkov javnega naročanja. Opozarjamo na naše stališče iz revizijskega poročila, da so bile družbe v skupini Slovenske železnice kot enotno voden pogodbeni oziroma dejanski koncern v večinski (ne)posredni državni lasti ustanovljene za izvajanje infrastrukturne dejavnosti v smislu 7. člena ZJNVETPS, iz česar izhaja, da imajo družbe v skupini Slovenske železnice v primerih, ko izvajajo dejavnosti v zvezi z zagotavljanjem ali delovanjem omrežij, ki zagotavljajo izvajanje javnih storitev na področju prevoza z železnico, status javnih naročnikov na infrastrukturnem področju⁹. Navedeno velja neodvisno od morebitne (ne)uvrstitve posameznih družb na informativne sezname javnih naročnikov, ki jih vodi Ministrstvo za javno upravo, saj so ti sezname zgolj informativnega značaja.¹⁰

⁸ V primeru nabav, ki so potrebne za izvedbo poslov na trgu izven skupine Slovenske železnice, nabav pri družbah skupine Slovenske železnice in nujnih naročil.

⁹ Smiselno enake določbe vsebuje ZJN-3 – 9. člen v zvezi s 16. členom ZJN-3.

¹⁰ Družba Slovenske železnice je računsko sodišče po roku za oddajo odzivnega poročila (dopis št. 10403-2/2017-20 z dne 17. 01. 2019) seznanila z novim pravilnikom o nabavi v skupini Slovenske železnice, veljaven s 1. 4. 2019, ki odpravlja posamezna tveganja iz opozoril računskega sodišča.

2.2 Načrt aktivnosti za vzpostavitev delovanja notranjih kontrol glede vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe in zagotavljanja transparentnosti pri sklepanju ter izvajanju pogodb

2.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3.2.3.1 revizijskega poročila smo ugotovili, da kar 100 odstotkov vseh pregledanih pogodb, sklenjenih z izvajalcem (PS) [REDACTED] (PS), 87 odstotkov vseh pregledanih pogodb, sklenjenih z izvajalcem (PS) [REDACTED] (PS), 58 odstotkov vseh pregledanih pogodb, sklenjenih z izvajalcem (PS) [REDACTED] (PS), 44 odstotkov vseh pregledanih pogodb, sklenjenih z izvajalcem (PS) [REDACTED] (PS), in 34 odstotkov pregledanih pogodb, sklenjenih z izvajalcem (PS) [REDACTED] (PS), ni vsebovalo protikorupcijske klavzule. Ker družba Slovenske železnice ni izvajala nadzornih aktivnosti, ni zagotovila, da bi odvisne družbe v skupini Slovenske železnice v pogodbe, dogovore oziroma sporazume o poslovnem sodelovanju, ki so jih sklepale med seboj, vključevale protikorupcijsko klavzulo, s čimer je prišlo do kršitev drugega odstavka 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije¹¹.

Iz točke 2.3.2.3.2 revizijskega poročila izhaja, da družba Slovenske železnice pri sklepanju določenih poslov z odvisnimi družbami pred oziroma ob nastanku ni zagotovila pisno dogovorjene vsebine obligacijskega razmerja med naročnikom in izvajalcem storitev, saj je pogodbe, dogovore oziroma sporazume o poslovnem sodelovanju v pisni obliki sklenila šele po tem, ko je obligacijsko razmerje že nastalo. Ker družba Slovenske železnice ni izvajala nadzornih aktivnosti, tudi ni preprečila, da odvisne družbe v skupini Slovenske železnice za izvedbo določenih vrst medsebojnih poslov ne bi sklepale pogodb, dogovorov oziroma sporazumov o poslovnem sodelovanju z učinkom za nazaj.

V točki 2.3.3 revizijskega poročila je bilo zapisano, da v prvem polletju leta 2013 družba Slovenske železnice ni pridobila dokumentacije, ki bi dokazovala dejansko izvedbo podpornih storitev po sporazumu o medsebojnem sodelovanju za izvajanje storitev. Podporne storitve družbe Slovenske železnice so se v prvem polletju leta 2013 obračunavale na podlagi načrtovanih kategorij stroškov posameznih služb v obvladujoči družbi Slovenske železnice in niso bile obračunane v vrednosti, ki predstavlja dejansko izvedbo teh storitev. Aneks k sporazumu o medsebojnem sodelovanju za izvajanje storitev pa, za razliko od dogovora za predhodno poslovno leto, ni določal, da se dejanski obračuni stroškov spremljajo trimesečno in da se v primeru, če so ugotovljena večja odstopanja glede na planska predvidevanja vrednosti, na podlagi katerih se obračunavajo podporne storitve družbe Slovenske železnice, lahko spremenijo.

Spremljanje izvajanja podpornih storitev družbe Slovenske železnice ni moglo potekati na način, kot je določen v 12. členu pogodb o izvajanju storitev, saj družba Slovenske železnice ni razpolagala z dokumentacijo, ki bi dokazovala dejansko izvedbo podpornih storitev v drugem polletju leta 2013 in v letu 2014 v vrednosti 24.451.144 evrov, kot izhaja iz podatkov analitične evidence družbe Slovenske železnice.

¹¹ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

Za drugo polletje leta 2013 je bilo obračunavanje podpornih storitev družbe Slovenske železnice določeno s 15. členom pogodb o izvajanju storitev, na podlagi katerega se izvajanje podpornih storitev s strani družbe Slovenske železnice obračunava posameznim odvisnim družbam v skladu s ceniki. V avgustu 2014 je družba Slovenske železnice z vsemi odvisnimi družbami sklenila anekse k pogodbam o izvajanju storitev, katerih namen je bilo sprejetje cenikov za leto 2014, iz česar izhaja, da so bili ceniki za leto 2014 sprejeti z učinkom za nazaj.

Podporne storitve družbe Slovenske železnice se v drugem polletju leta 2013 in v letu 2014 niso obračunavale na podlagi načrtovanih kategorij stroškov posameznih služb v obvladujoči družbi Slovenske železnice in niso bile obračunane v vrednosti, ki predstavlja dejanski strošek izvedbe teh storitev. Družba Slovenske železnice ni razpolagala z dokumentacijo, ki bi dokazovala, da se je vsake tri mesece izvajalo spremljanje dejansko obračunanih stroškov, povezanih s podpornimi storitvami družbe Slovenske železnice, po aktivnostih in stroškovnih nosilcih, čeprav iz prilog k pogodbam o izvajanju storitev, na podlagi katerih so se podporne storitve obračunavale za drugo polletje leta 2013, in aneksov k pogodbam o izvajanju storitev, na podlagi katerih so se podporne storitve obračunavale za leto 2014, izhaja, da se dejanski obračuni stroškov po aktivnostih in stroškovnih nosilcih (uporabnikih aktivnosti), ločeno za vsak model, spremljajo trimesečno. Poleg tega družba Slovenske železnice ni ugotavljala odstopanj dejanskih stroškov, povezanih s podpornimi storitvami, glede na načrtovane stroške, na podlagi katerih so se odvisnim družbam zaračunavale podporne storitve v drugi polovici leta 2013 in v letu 2014, in zato v primeru večjih odstopanj ni ustrezno ukrepala.

Družba Slovenske železnice je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala načrt aktivnosti, z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter odgovornih oseb, za vzpostavitev delovanja notranjih kontrol družbe Slovenske železnice pri poslih z odvisnimi družbami za zagotovitev, da se v pogodbe, ki jih sklepajo, redno vključuje protikorupcijsko klavzulo v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije in da se za vse sklenjene pogodbe zagotovi transparentnost (sledljivost) na način, da se v pisni obliki sklenejo takoj ob nastanku razmerja ter da se posli po pogodbah izvajajo dokumentirano in v skladu s pogodbenimi določili.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Slovenske železnice je pripravila Načrt aktivnosti za vzpostavitev delovanja notranjih kontrol, ki zagotavljajo vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbe med družbami skupine Slovenske železnice in transparentnost (sledljivost) sklenjenih pogodb ter njihovo pisno obliko takoj ob nastanku razmerja (v nadaljevanju: načrt aktivnosti za vzpostavitev delovanja notranjih kontrol).

Iz načrta aktivnosti za vzpostavitev delovanja notranjih kontrol je razvidno, da je družba Slovenske železnice že implementirala nekatere notranje kontrole pred 1. 9. 2018:

- Obveznost vključitve protikorupcijske klavzule v vse pogodbe je bila posebej opredeljena v dopolnjenem pravilniku o nabavi, ki velja za vse družbe skupine Slovenske železnice (prvi in drugi odstavek točke 5).
- V dopolnjenem pravilniku o nabavi je prav tako zapisana obveza vsem delavcem in odgovornim osebam, da je obvezna sklenitev vseh pogodb v pisni obliki takoj ob nastanku pogodbenega razmerja (tretji odstavek točke 5).

- Sprejet je bil poseben sklep posloводства družbe Slovenske železnice, s katerim se nalaga oziroma priporoča družbam v skupini, da se vse pogodbe, ki jih sklepajo, sklenejo v pisni obliki v trenutku nastanka poslovnega razmerja¹².
- Sprejeta je bila sprememba Navodila za potrjevanje prejetih računov¹³, ki določa proces likvidacije računov, iz katerega so razvidne tudi obveznosti, da mora biti pred likvidacijo računa opravljena kontrola obstoja pogodbe, naročilnice, dobavnice in drugih obveznih prilog. Navodilo za potrjevanje prejetih računov velja tudi za pogodbe, sklenjene med družbami skupine Slovenske železnice, torej v okviru medsebojnega poslovanja.
- V točki 8.2 pravilnika o nabavi je določeno, da morajo vse družbe voditi evidenco aktivnih pogodb in realizacijo nabave po sklenjenih pogodbah. Družbe v skupini morajo Sektorju za nabavo enkrat mesečno posredovati Seznam sklenjenih pogodb in izdanih naročil za nabave, ki so jih izvedle družbe same. V pravilniku o nabavi je določeno tudi, da se, upošteva predmet nabave in vrednost naročila, opredelijo predmet pogodbe, tehnične zahteve, kakovostne zahteve, zahtevana dokumentacija, splošni in kakovostni prevzemni pogoji ter vrednost pogodbe. Za izvajanje pogodbe je zadolžen skrbnik pogodbe, ki skrbi za spremljanje realizacije pogodbe, odstopanja in pregledovanje dokazov o napredovanju pogodbe.
- Izvedba pravnega in finančnega pregleda vseh pogodb s strani ustreznih služb družbe Slovenske železnice, kjer se med drugim preveri obstoj pisne pogodbe in vključenost protikorupcijske klavzule.

V načrtu aktivnosti za vzpostavitev delovanja notranjih kontrol pa so načrtovane tudi aktivnosti, ki jih bo družba Slovenske železnice v zvezi z zahtevanim popravljanim ukrepom še izvedla v prihodnosti.

Notranje kontrole glede spremljanja izvajanja pogodb in njihovega dokumentiranja bodo po navedbah družbe Slovenske železnice dodatno vzpostavljene in izboljšane, ko bo proces nabave, materialnega poslovanja, vodenja enotnega elektronskega registra pogodb, vodenja elektronske dokumentacije v celoti informacijsko podprt z aplikacijami informacijske tehnologije, ki se v skupini že uvajajo (SAP ERP, SAP MM, enotni centralni register pogodb, SApCo, QlikView, Business Connect). Tako naj bi bila do 31. 12. 2019 izboljšana sledljivost vseh pogodb v družbah skupine Slovenske železnice vključno s pogodbami, ki se nanašajo na posle med družbami skupine Slovenske železnice, z vzpostavitvijo enotnega centralnega elektronskega registra pogodb, ki je del aplikacij SAP ERP, QlikView in Business Connect.

Poleg tega bo po navedbah družbe Slovenske železnice uveden stalni nadzor nad poslovanjem družb skupine Slovenske železnice za preverjanje sistema upravljanja, za spremljanje konkurenčnosti cen, za spremljanje sistema davčne pravilnosti, nadzora nad dejansko opravljenimi storitvami, za spremljanje izvajanja pogodbenih določil ter v zvezi s tem izdelavo analiz in poročil za matično družbo, in sicer tako, da bo v matični družbi Slovenske železnice predvidoma do 31. 12. 2018 ustanovljena Služba za spremljanje in nadzor medsebojnega poslovanja družb skupine Slovenske železnice (več o tem v točki 2.1.2 tega poročila).

Družbe skupine Slovenske železnice bodo predvidoma do 31. 12. 2018 k vsem pogodbam o izvajanju storitev sklenile anekse, v katere bodo vključile protikorupcijsko klavzulo in določbe o skrbništvu pogodb in obveznosti spremljanja izvajanja pogodb, ter natančneje opredelile predmet pogodbe. Za storitve bo še posebej izdelano in predvidoma do 31. 12. 2018 sprejeto Navodilo o dokumentaciji o opravljenih storitvah

¹² Sklep št. 7168 z dne 23. 8. 2018.

¹³ 17. 8. 2018.

po pogodbah o izvajanju storitev, ki naj bi še natančneje urejalo obveznost dokazne dokumentacije k računom.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Politika skupine Slovenske železnice glede sponzoriranja

2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3.5.6.3.a revizijskega poročila je bilo ugotovljeno, da družba Slovenske železnice pri dodeljevanju sredstev za sponzoriranje ni sledila priporočilu upravljavca kapitalskih naložb Republike Slovenije, saj je sklenila pogodbi o sponzoriranju z Železničarskim kulturnim umetniškim društvom "Tine Rožanc" in Kulturnim društvom Železničarska godba Zidani Most, v katerih ni določila časovne omejitve trajanja pogodb o sponzoriranju, niti ni omejila vrednosti sponzoriranja po teh pogodbah. Družba Slovenske železnice ni objavila informacij o sponzorskih sredstvih, ki jih vsakoletno prejemata Železničarsko kulturno umetniško društvo "Tine Rožanc" in Kulturno društvo Železničarska godba Zidani Most. Družba Slovenske železnice bi morala, da bi ravnala transparentno, objaviti tudi sponzorske pogodbe, ki so bile sklenjene za nedoločen čas pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja¹⁴, saj imajo slednje finančne učinke tudi v obdobju po začetku veljavnosti tega zakona, s katerim je bil v Zakon o dostopu do informacij javnega značaja¹⁵ dodan nov 10.a člen, ki izrecno zahteva, da se sponzorske pogodbe objavijo v roku petih dni od sklenitve posla.

Družba Slovenske železnice je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je opredelila politiko skupine Slovenske železnice glede sponzoriranja in s tem povezane kriterije, vključno s področji sponzoriranja in merljivimi cilji, ki jih družbe v skupini na ta način želijo dosegati, pri čemer se morajo pri določanju višine sponzorskih sredstev upoštevati tako realne potrebe sponzoriranja kot tudi finančne zmožnosti sponzorja.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Slovenske železnice je v odzivnem poročilu izkazala, da je poslovodstvo družbe 20. 4. 2018 sprejelo nov Pravilnik o obravnavi in odobritvi sponzorstev in donatorstev (v nadaljevanju: pravilnik o sponzorstvih), ki ureja pravila glede dodeljevanja donacij in sponzorskih sredstev v skupini Slovenske železnice. Na podlagi revizijskega poročila so bile nato 23. 8. 2018 sprejete še spremembe in dopolnitve pravilnika o sponzorstvih.

V 2. členu pravilnika o sponzorstvih so opredeljeni naslednji cilji, ki jih družbe skupine Slovenske železnice zasledujejo prek sponzorstva in donatorstva in ki opredeljujejo osnovno politiko sponzoriranja in donatorstva:

- izraziti zavezo širšemu družbenemu okolju in njegovemu trajnostnem razvoju,

¹⁴ Uradni list RS, št. 23/14; prišel veljati 17. 4. 2014.

¹⁵ Uradni list RS, št. 51/06-UPB2.

- izgradnja prepoznavnosti, ugleda in lojalnosti družbi,
- krepitev blagovnih znamk,
- negovanje odnosov z uporabniki,
- izkoriščanje promocijskih in prodajnih možnosti,
- krepitev pripadnosti med zaposlenimi,
- na področju sponzorstev povrnitev vloženih sredstev.

V 4. členu pravilnika o sponzorstvih je določeno, da Služba za marketing in odnose z javnostjo v okviru poslovnega načrta družbe in skupine Slovenske železnice pripravi predlog letnega načrta sponzorstev in donatorstev, v katerem opredeli obseg in osnovne smernice sponzorskih in donatorskih sredstev, vključno z maksimalnim zneskom sponzorskih in donatorskih sredstev. Načrt porabe donatorskih sredstev je v letnem načrtu praviloma opredeljen na splošno (in ne poimensko), pri čemer pa so lahko sponzorska sredstva že v letnem načrtu dodeljena konkretnemu sponzorirancu, če je bil postopek dodelitve sredstev predhodno izveden v skladu s tem pravilnikom. Letni znesek za sponzorstva ne sme presegati 0,13 odstotka načrtovanih prihodkov skupine Slovenske železnice, letni znesek donacij pa ne sme presegati 0,06 odstotka načrtovanih prihodkov skupine Slovenske železnice. Obseg sponzorskih in donatorskih sredstev se ustrezno zmanjša v primeru poslabšanega poslovnega rezultata skupine Slovenske železnice glede na načrtovanega.

V letnem načrtu v okviru smernic sponzorskih in donatorskih sredstev se za vsako leto posebej opredelijo merljivi cilji, ki jih skupina Slovenske železnice želi dosegati s sponzorskimi in donatorskimi sredstvi v posameznem letu in se zaradi zagotavljanja večletne merljivosti uspešnosti pomembneje ne spreminjajo. Upoštevajo se sledeči merljivi cilji:

- povečanje zavedanja obstoja blagovne znamke, storitev oziroma novih storitev,
- izboljšanje ugleda,
- povečanje medijske pokritosti,
- ohranjanje in navezovanje novih poslovnih stikov,
- izkazovanje družbene odgovornosti,
- naslavljanje nove ciljne skupine.

Pri merjenju doseganja ciljev se upošteva načelo gospodarnosti, kar pomeni, da merjenje ne sme ustvarjati nesorazmernih stroškov meritev. Temeljni kriterij izbora sponzorjev in donatorjev je skladnost s cilji strateškega poslovnega načrta družbe in skupine Slovenske železnice ter njene vizije, poslanstva in vrednot, medtem ko so dodatni kriteriji lahko opredeljeni v letnem načrtu sponzorstev in donacij.

Sponzorska sredstva se namenjajo zlasti nacionalnim športnim zvezam, organizatorjem kulturnih prireditev, ki so odmevne na območju Evropske unije, športnim klubom, ki dosegajo vrhunske rezultate na državni in mednarodni ravni (1. do 4. mesto na državnem prvenstvu in sodelovanje v mednarodnih ligah) in organizatorjem konferenc, ki imajo poseben pomen za skupino Slovenske železnice. Pri določanju višine sponzorskih sredstev se upoštevajo realne potrebe sponzoriranca z namenom zagotavljanja čim večjega učinka od sponzorskih sredstev. Donatorska sredstva pa se namenjajo zlasti društvom v okviru skupine Slovenske železnice, prostovoljnemu gasilskemu društvu, ki se nahajajo v neposredni bližini železniške infrastrukture, reševalnim, policijskim in varnostnim službam ter veteranskim organizacijam. Drugim fizičnim osebam, klubom, društvom in organizatorjem dogodkov se sme odobriti največ 3.000 evrov donatorskih sredstev za posamezno fizično osebo, klub, društvo ali organizatorja dogodka. Družba Slovenske železnice ali družbe v skupini Slovenske železnice ne odobravajo sponzorskih

in donatorskih sredstev za delovanje verskih in političnih organizacij. Vsak interesent za sponzorstvo ali donatorstvo mora podati vlogo in utemeljiti svojo prošnjo. V pravilniku o sponzorstvih so opredeljena tudi merila za izbor sponzorskih projektov in donatorskih sredstev in pomembnost posameznega merila.

Prav tako je v pravilniku o sponzorstvih določen tudi podroben proces odobravanja sponzorstev in donatorstev. V vloženi vlogi mora interesent predstaviti zagonski elaborat projekta in druge vsebine, iz katerih je razvidna korist za družbe skupine Slovenske železnice. Prav tako je treba utemeljiti finančne potrebe sponzoriranja ali doniranja ter prikazati finančno konstrukcijo z morebitnimi deleži drugih sponzorjev ali donatorjev. Utemeljiti je treba opis in funkcije projekta ter vrsto drugih vsebin in utemeljitev, na podlagi katerih se presoja vloga in korist za družbe skupine Slovenske železnice.

V 8. členu pravilnika o sponzorstvih so predvideni sestavni deli pogodbe o sponzoriranju ali donatorstvu. Družbe skupine Slovenske železnice si s pogodbo zagotovijo, da se dosega namen in poslovne koristi sponzorstva. V primeru nedoseganja obveznosti, ki so določene v pogodbi, mora sponzoriranec sredstva vrniti. Podobno velja za donatorska sredstva, kjer je iz pogodbe razviden namen doniranih sredstev, višina, obveznost priprave poročil ter sankcije v primeru nespoštovanja določb namena porabe. V 9. členu pravilnika o sponzorstvih je določen tudi nadzor nad porabo sredstev, ki jo izvaja skrbnik pogodbe.

Za primer sodelovanja z društvi in klubi, v katerih so Slovenske železnice generalni sponzor, večinski donator ali pa uporabljajo v svojem imenu blagovno znamko Slovenskih železnic, je družba Slovenske železnice izdala Obvezna navodila in zahteve Slovenskih železnic pri sodelovanju z društvi in klubi, v katerih so Slovenske železnice generalni sponzor, večinski donator ali pa uporabljajo v svojem imenu blagovno znamko Slovenskih železnic, z dne 9. 5. 2018, kjer so med drugim določeni tudi pogoji, da morajo Slovenske železnice imeti večino v upravnem odboru ali nadzornem svetu doniranja oziroma sponzoriranja, da sponzoriranec oziroma doniranec mesečno pripravlja poročilo o poslovanju, da se poslovanje sponzoriranja oziroma doniranja praviloma revidira in da so predvidene sankcije v primeru kršitev pogodbe.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.4 Obvladovanje tveganj v zvezi z zasebno podjetniško dejavnostjo zaposlenih

2.4.1 Opis nesmotnosti

Iz točke 2.3.5.6.3.e revizijskega poročila izhaja, da na opravljanje dejavnosti zaposlenih, ki je konkurenčna dejavnostim družb v skupni Slovenske železnice in predstavlja križanje osebnih interesov zaposlenih s poslovnimi interesi družb v skupni Slovenske železnice, kažejo naslednji primeri:

- Družba Slovenske železnice ni preprečila, da direktorji oziroma posamezni člani posloводства družb v skupini Slovenske železnice ne bi bili hkrati tudi člani poslovodstev oziroma nosilci dejavnosti zasebnih podjetij, ki so bila registrirana za opravljanje konkurenčne dejavnosti družbam v skupini Slovenske železnice, v katerih so bili direktorji oziroma člani posloводства.
- Družba Slovenske železnice ni izkazala, da bi sama in od odvisnih družb v skupini Slovenske železnice zahtevala, da bi zaposleni v družbah v skupini Slovenske železnice pridobili pisna soglasja delodajalca

za registracijo opravljanja konkurenčnih dejavnosti družbam v skupini Slovenske železnice v okviru njihovih zasebnih podjetij, v katerih so sami direktorji oziroma člani poslovodstev.

Glede na navedeno bi delodajalec soglasje zaposlenim za registracijo opravljanja konkurenčnih dejavnosti lahko podal le po opravljeni skrbni in celoviti presoji posameznih primerov in ugotovitvi, da zasebne dejavnosti zaposlenih v družbah v skupini Slovenske železnice ne bi vplivale negativno na njihovo izvajanje obveznosti iz delovnega razmerja v družbah v skupini Slovenske železnice ali škodile poslovnim interesom družb v skupini Slovenske železnice.

Družba Slovenske železnice je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je za obvladovanje tveganj v zvezi z zasebno podjetniško dejavnostjo zaposlenih v družbah v skupini Slovenske železnice vzpostavila kontrolne aktivnosti, s katerimi se bo zahtevalo pisno soglasje delodajalca za opravljanje konkurenčnih dejavnosti zaposlenih v skupini Slovenske železnice.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Slovenske železnice v odzivnem poročilu navaja, da je za obvladovanje tveganj, povezanih s kršenjem zasebnih podjetniških dejavnosti, izvajala večje število kontrolnih aktivnosti za preprečevanje konkurenčnih dejavnosti:

- v skupini Slovenske železnice so ne glede na to, da se od delodajalca ne zahteva, da o konkurenčni prepovedi obvešča delavce, vse delavce večkrat opozarjali glede spoštovanja zakonske prepovedi konkurenčne dejavnosti z dopisi;
- v posameznih primerih, ko so delavci zaprosili za soglasje, so proučili konkretne okoliščine in se na podlagi navedenega odločili o morebitni izdaji soglasja;
- v konkretnih primerih, ko so izvedeli za kršitev konkurenčne prepovedi, so ukrepali in izvedli disciplinske postopke;
- v soglasju s socialnimi partnerji je bil spremenjen tudi Pravilnik o odgovornosti delavcev za kršitve pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja, ki v spremenjenem 4. členu določa zaostrene pogoje za izdajo izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, kot velja za druge kršitve delovnih obveznosti;
- v vseh pogodbah o zaposlitvi vodilnih delavcev imajo določeno klavzulo: "Stranki pogodbe izrecno soglašata, da se šteje kot razlog za prenehanje delovnega razmerja tudi kršitev obveznosti delavca o razkritju podatkov o svojih lastniških deležih in o deležih njegovih družinskih članov v podjetjih, skladno z vsakokratnim sklepom poslovodstva."

Družba Slovenske železnice v odzivnem poročilu tudi navaja, da Zakon o delovnih razmerjih¹⁶ (v nadaljevanju: ZDR-1) določa prepoved konkurence v 39. členu ter da konkurenčne prepovedi ni mogoče širiti na skupino Slovenske železnice, temveč le na posameznega delodajalca, kar je posamezna gospodarska družba. Gre namreč za kogentno zakonsko določbo in za izoblikovano pravno prakso.

V skupini Slovenske železnice so 13. 7. 2018 za vse delavce na intranetni strani objavili obvestilo, s katerim se vse delavce seznanja oziroma opozarja, "[...] da delavec med trajanjem delovnega razmerja ne sme brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del ali sklepati poslov, ki sodijo v

¹⁶ Uradni list RS, št. 21/13 (78/13-popr.), 52/16.

dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec, in pomenijo ali bi lahko pomenili za delodajalca konkurenco." Vsak delavec ima dolžnost, da delodajalca obvesti o tem dejstvu ter zaprosi za soglasje. Opustitev te dolžnosti je lahko v skladu z dopolnjenim Pravilnikom o odgovornosti delavcev za kršitve pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja razlog za izredno odpoved pogodbe.

Poslovodstvo družbe Slovenske železnice je 10. 8. 2018 sprejelo sklep, s katerim se dodatno vzpostavlja proces presoje obstoja nasprotja interesov v skupini Slovenske železnice. Iz omenjenega sklepa izhaja, da se:

- štabni službi za skladnost poslovanja in obvladovanje tveganj družbe Slovenske železnice nalaga, da posodobi register izjav vodilnih delavcev o lastništvu družb, vzpostavljen na podlagi sklepa poslovodstva 3881 z dne 23. 10. 2008;
- družbam v skupini Slovenske železnice nalaga oziroma priporoča, da štabni službi za skladnost poslovanja in obvladovanje tveganj družbe Slovenske železnice zagotovijo vse potrebne podatke o spremembi stanja s področja iz prejšnje točke sklepa;
- štabni službi za skladnost poslovanja in obvladovanje tveganj družbe Slovenske železnice nalaga, da enkrat letno pripravi poročilo za poslovodstvo družbe Slovenske železnice o podatkih iz registra iz 1. točke tega sklepa.

Družba Slovenske železnice še pojasnjuje, da izjava nevodilnega zaposlenega, ki bi vključevala tudi podatek o zasebni podjetniški dejavnosti družinskih članov, ni mogoča. Gre za kogentno normiranje, ki izhaja iz 48. člena ZDR-1, v katerem je določeno, da delodajalci (tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju) ne smejo zbirati katerihkoli osebnih podatkov, ampak le tiste osebnostne podatke, ki jih potrebujejo za doseg v zakonu določenega namena (uresničevanje pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem). Določba vključuje načelo sorazmernosti iz 3. člena Zakona o varstvu osebnih podatkov¹⁷, ki ga je treba upoštevati pri vsaki obdelavi osebnih podatkov, in določa, da morajo biti osebni podatki, ki se obdelujejo, ustrezni in po obsegu primerni glede na namene, za katere se zbirajo in nadalje obdelujejo. Delodajalec lahko obdeluje tiste osebnostne podatke delavca, ki jih določa Zakon o evidencah na področju dela in socialne varnosti¹⁸, in v skladu z 48. členom ZDR-1 tiste osebnostne podatke, za katere izkaže, da jih potrebuje zaradi uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*. Družba Slovenske železnice je v odzivnem poročilu izkazala, da je zaposlene v skupini Slovenske železnice 11. 7. 2018 z objavo na intranetni strani ponovno obvestila o obstoju konkurenčne prepovedi, vsebini te prepovedi in njenih posledicah. Obvestilo zaposlenim o njihovi dolžnosti spoštovanja konkurenčne prepovedi po naši oceni ne predstavlja zadostnega ukrepa, ki bi lahko na učinkovit način odpravil nesmotrnosti, zaradi katerih smo zahtevali popravljalni ukrep, saj gre za smiselno enako obvestilo, ki ga je družba Slovenske železnice na zaposlene že naslovila v preteklosti, vendar s tem glede na razkritja v revizijskem poročilu ni na zadovoljiv način razrešila te problematike. Z obvestilom zaposlenim družba Slovenske železnice ni izkazala celovite in učinkovite kontrolne aktivnosti, ki bi zagotavljala, da bi se soglasja za opravljanje konkurenčne dejavnosti

¹⁷ Uradni list RS, št. 94/07-UPB1.

¹⁸ Uradni list RS, št. 40/06.

zaposlenim izdajala po opravljeni skrbni in celoviti presoji posameznih primerov in ugotovitvi, da zasebne dejavnosti zaposlenih v družbah v skupini Slovenske železnice ne bi vplivale negativno na njihovo izvajanje obveznosti iz delovnega razmerja v družbah v skupini Slovenske železnice ali škodile poslovnim interesom družb v skupini Slovenske železnice, kar je bil cilj naloženega popravljalnega ukrepa.¹⁹

Z dopolnitvijo Pravilnika o odgovornosti delavcev za kršitve pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja, ki je bila izvedena v letu 2017, družba Slovenske železnice po naši oceni ni vzpostavila zadostne notranje kontrole na tem področju, saj kršitev konkurenčne prepovedi že po dlje časa obstoječi sodni praksi velja za hujšo kršitev delovnih obveznosti in s tem kot razlog za izredno odpoved.²⁰

Poslovodstvo družbe Slovenske železnice je štabni službi za skladnost poslovanja in obvladovanje tveganj družbe Slovenske železnice naložilo, da posodobi register izjav vodilnih delavcev o lastništvu družb ter da enkrat letno pripravi poročilo za poslovodstvo družbe Slovenske železnice o podatkih iz registra. Nadzor nad zasebno podjetniško dejavnostjo se je na ta način omejil zgolj na vodilne delavce v skupini Slovenske železnice, medtem ko so bili ostali zaposleni izvzeti, pri čemer družba Slovenske železnice ni pojasnila razlogov za takšno omejitev ukrepa. Omejitev ukrepa je po naši oceni problematična že iz razloga, ker je bilo v okviru revizije ugotovljeno, da je večje število zaposlenih v skupini Slovenske železnice imelo v lasti oziroma je izvajalo poslovodne funkcije v zasebnih podjetjih, ki so bila registrirana za izvajanje konkurenčnih dejavnosti.²¹

Glede obsega konkurenčne prepovedi opozarjamo na to, da bi bilo pri izdajanju soglasij posameznim zaposlenim za izvajanje zasebne podjetniške dejavnosti z vidika smotrnosti poslovanja potrebno upoštevati temeljne in podporne dejavnosti na področju železniškega prometa, ki jih izvaja skupina Slovenske železnice kot celota in je to smisel njenega obstoja. Pri obvladovanju tveganj glede opravljanja zasebne podjetniške dejavnosti zaposlenih mora družba Slovenske železnice spoštovati pravila Etičnega kodeksa Skupine Slovenske železnice.²²

Iz prvega odstavka 48. člena ZDR-1 in Smernic informacijskega pooblaščenca glede varstva osebnih podatkov v delovnih razmerjih z dne 20. 12. 2016, na kar se sklicuje družba Slovenske železnice, nedvoumno izhaja, da lahko delodajalec zbira vse tiste podatke o zaposlenih, za katere se izkaže, da jih potrebuje zaradi uresničevanja pravic in obveznosti iz delovnega razmerja ali v zvezi z delovnim razmerjem. V danem primeru gre za tiste osebne podatke zaposlenih, ki so potrebni za nadziranje spoštovanja konkurenčne prepovedi in za ugotavljanje morebitnih kršitev v zvezi s tem.²³

¹⁹ Točka 2.3.5.6.3.e revizijskega poročila.

²⁰ Sodba Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 10/2009 z dne 14. 2. 2011 in VIII Ips 192/2011 z dne 18. 6. 2012.

²¹ Priloga 6.6 revizijskega poročila.

²² Točka 2.3.5.6.3.e revizijskega poročila.

²³ Družba Slovenske železnice je računsko sodišče po roku za oddajo odzivnega poročila (dopis št. 10403-2/2017-19 z dne 14. 01. 2019) seznanila, da se je na podlagi pojasnila Informacijskega pooblaščenca št. 0712-3/2018/2756 z dne 8. 1. 2019 odločila: "[...] da ukrep vzpostavitve kontrolnih aktivnosti v zvezi z obvladovanjem zasebne podjetniške dejavnosti zaposlenih v skupini Slovenske železnice izvršimo tako, da se vse delavce zaposlene v skupini SŽ obvesti, da med trajanjem delovnega razmerja ne smejo brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuj račun opravljati del ali sklepati poslov, ki sodijo v dejavnost, ki jo dejansko opravljajo družbe v skupini Slovenske železnice in pomenijo ali bi lahko pomenili za te družbe konkurenco."

2.5 Proučitev tveganj za nepravilnosti in nesmotrnosti, ki se nanašajo na medsebojno poslovanje družb v skupini Slovenske železnice

2.5.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.5.4.2 revizijskega poročila smo ugotovili, da je družba Infrastruktura kot upravljavec javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju: JŽI) v letih 2013 in 2014 opravljala naloge vzdrževanja JŽI, ki po zakonu predstavljajo OGJS. Te naloge je uresničevala na način, da je njihovo izvajanje prenašala na odvisno družbo (PS) [REDACTED] (PS). Družbi (PS) [REDACTED] (PS) je družba Infrastruktura storitve in gradbena dela v zvezi z vzdrževanjem JŽI plačevala po cenah, ki so bile višje, kot so jih družbi (PS) [REDACTED] (PS) zaračunavali podizvajalci oziroma zunanji izvajalci, na katere je družba (PS) [REDACTED] (PS) prenesla izvedbo teh poslov. Te višje cene so vplivale na odhodke družbe Infrastruktura, pa tudi na odhodke državnega proračuna, ki jih je družba Infrastruktura dobila iz državnega proračuna povrnjene v obliki nadomestil za izvajanje OGJS vzdrževanja infrastrukture.

Na podlagi primerjave vrednosti izvedbe gradbenih projektov vzdrževanja JŽI, ki je bila opravljena za primere gradbenih projektov vzdrževanja JŽI, pri katerih je družba (PS) [REDACTED] (PS) izvedbo teh projektov v celoti ali delno prenesla na podizvajalce, smo ugotovili, da družba Slovenske železnice ni zagotovila nadzornih aktivnosti na področju nadomestil za opravljanje nalog OGJS vzdrževanja JŽI, ki jih opravlja družba Infrastruktura, saj ni bilo izkazano, da so bile cene, ki jih je zaračunavala odvisna družba (PS) [REDACTED] (PS), skladne s primerljivimi tržnimi cenami. Družba Infrastruktura je za gradbene projekte vzdrževanja JŽI, ki jih je odvisna družba (PS) [REDACTED] (PS) v celoti prenesla na podizvajalce (zunanje izvajalce), tej družbi plačala vsaj (PS) [REDACTED] (PS) evrov več, kot znaša vrednost teh projektov, po kateri so jih izvedli zunanji izvajalci. Družba Slovenske železnice je soglašala s sklenitvijo posameznih aneksov, s katerimi je bil določen obseg sredstev za financiranje, ne da bi zagotovila nadzor nad zaračunano in primerljivo tržno ceno.

Pri gradbenih projektih vzdrževanja JŽI, ki so se delno prenesli na podizvajalce oziroma zunanje izvajalce (v obliki posameznih sklopov), pa iz primerjave cen za posamezne sklope prenesenih gradbenih storitev izhaja, da so bile cene družbe (PS) [REDACTED] (PS), ki so bile obračunane družbi Infrastruktura kot naročniku teh sklopov storitev/del/materiala, v večini primerov od 4 odstotkov do 85 odstotkov višje od cen za iste sklope storitev/del/materiala, ki so jih odvisni družbi (PS) [REDACTED] (PS) obračunali njeni podizvajalci, in v posameznih primerih celo za več 100 odstotkov višje, če primerjamo cene po posameznih postavkah storitev/del/materiala.

Družba Slovenske železnice ni zagotovila nadzora nad nadomestili za vzdrževalna dela v javno korist, ki jih opravlja družba Infrastruktura, saj iz primerjave cen za iste storitve/dela/materiala, ki so bili pri vzdrževalnih delih v javno korist delno preneseni na podizvajalce oziroma zunanje izvajalce (v obliki posameznih sklopov), izhaja, da so bile cene odvisne družbe (PS) [REDACTED] (PS), ki so bile obračunane družbi Infrastruktura kot naročniku teh sklopov storitev/del/materiala, v večini primerov od 15 odstotkov do 100 odstotkov višje od cen za iste sklope storitev/del/materiala, ki so jih odvisni družbi (PS) [REDACTED] (PS) obračunali njeni podizvajalci oziroma zunanji izvajalci, in

v posameznih primerih celo za več 100 odstotkov višje, če primerjamo cene po posameznih postavkah storitev/del/materiala.

Na podlagi preiskave obstoja in delovanja notranjih kontrol, ki so vzpostavljene za zagotavljanje pravilnosti in smotnosti poslovanja družb v skupini Slovenske železnice, in na podlagi ugotovljenih pomanjkljivosti pri delovanju notranjih kontrol na posameznih področjih smo v točki 2.5.1.2 revizijskega poročila ocenili, da družba Slovenske železnice ni zagotovila ustrezne in celovite ocene tveganja za nepravilnosti in nesmotnosti pri medsebojnem poslovanju odvisnih družb v skupini Slovenske železnice in da zato ni prepoznala področij, kjer obstajajo največja tveganja, ter zato tudi ni načrtovala in izvedla notranjih revizij na teh področjih. O tem smo seznanili družbo Slovenske železnice s pismom poslovodstvu, v katerem smo podrobneje opisali naše ugotovitve. Ocenili smo, da so največja tveganja, povezana z nepravilnostmi in nesmotnostmi na področju medsebojnega poslovanja odvisnih družb v skupini Slovenske železnice, na naslednjih področjih:

- dajanje nepremičnin v najem (oddajanje nepremičnin v najem po cenah, ki niso prilagojene tržnim razmeram, ali brezplačno);
- prevozniška dejavnost – vleka (strojevodske ure, obračunane na računih ene odvisne družbe, se ne skladajo z evidencami strojevodskih ur, ki jih je vodila druga odvisna družba);
- prevozniška dejavnost – vzdrževanje železniških voznih sredstev (v pogodbah za izvajanje vzdrževanja železniških voznih sredstev cena ni bila določena na način, da bi bila mogoča primerjava med zaračunano in pogodbeno vrednostjo za storitve vzdrževanja železniških voznih sredstev, za določene posle niso bila izdana naročila oziroma so ta nepopolna, za določene posle tudi ne obstajajo delovni nalogi oziroma so ti nepopolni, pogodbeni določila glede obračunskega obdobja niso bila upoštevana, nekatere storitve vzdrževanja železniških voznih sredstev so se neutemeljeno zaračunavale in plačevale in podobno);
- prevozniška dejavnost – tehnično-vagonska dejavnost (storitve so se obračunavale pavšalno, kar ni bilo v skladu s pogodbenimi ceniki; k računom ni bila priložena spremna dokumentacija, ki bi dokazovala, da so bile storitve opravljene);
- storitve vzdrževanja službenih vozil in čiščenje poslovnih prostorov (v nekaterih primerih niso bili izpolnjeni delovni nalogi, nekatera dela pa so bila oddana zunanjim izvajalcem oziroma dobaviteljem, glede česar pa ne obstajajo dokazila o tem, da je naročnik pred plačilom stroškov preveril upravičenost njihove višine in se prepričal o tem, ali so cene primerljive s cenami na trgu; izvajalec čiščenja ni zagotovil sledljivosti procesa čiščenja, zato naročnikom ni bilo omogočeno, da bi izvajali predpisan in dogovorjen nadzor nad izvedenimi storitvami; zaradi odsotnosti evidenc o opravljenih storitvah ni mogoče potrditi, da so bile obračunane storitve čiščenja poslovnih prostorov tudi dejansko izvedene; storitve so se v nekaterih primerih obračunavale na način in po cenah, ki niso bile v skladu s cenikom);
- storitve čiščenja železniških voznih sredstev (izvajalec ni zagotovil pogodbeno dogovorjenih evidenc o opravljenih storitvah in poročil o izvajanju, zaradi česar naročnikom ni bilo omogočeno, da bi izvajali nadzor nad izvedenimi storitvami; zaradi odsotnosti evidenc ni mogoče potrditi, da so bile obračunane storitve tudi dejansko izvedene; čiščenje je izvajalec v posameznih primerih obračunal po ceniku, ki ni skladen s ceniki, ki izhajajo iz pogodb);
- storitve fizičnega in tehničnega varovanja stavb, skladišč in okolice (storitve so se izvajale, ne da bi se zagotovila sledljivost izvedenih storitev, zato naročnikom ni bilo omogočeno ugotavljanje obsega in kakovosti opravljenega dela; v večini pogodb, ki so se nanašale na fizično in tehnično varovanje stavb, skladišč in okolice, je bilo plačilo storitev dogovorjeno v mesečnem pavšalnem znesku; naročniki teh storitev niso na trgu preverjali, ali so bile cene najugodnejše, in po potrebi vplivali na višino dogovorjene cene oziroma izbrali drugega izvajalca, kljub temu da so bile pogodbe sklenjene za

nedoločen čas in se je cenik nespremenjeno uporabljal daljše časovno obdobje; za izvedbo nekaterih storitev niso obstajale evidence o opravljenem delu);

- storitve urejanja okolice (storitve so se zaračunavale brez predloženih dokazil o opravljenem delu in brez predhodnega nadzora naročnika nad izvajanjem del izvajalca; urejanje okolice železniških postaj in postajališč se je v letu 2014 obračunavalo na podlagi cenika, ki ni sestavni del pogodbe);
- storitve vodenja železniškega prometa (izdanim računom so bili priloženi obračuni, ki niso bili odobreni s strani naročnika, zaradi česar naročnik ni imel pregleda nad tem, katere storitve in v kakšnem obsegu so mu bile zaračunane in ali se zaračunane storitve skladajo z dejansko izvedenimi; zaračunana je bila storitev, ki ni bila predvidena med storitvami vodenja prometa v sklenjenih sporazumih o izvajanju storitev; v zvezi s storitvijo prodaje vozovnic ni bilo izkazano, na kakšen način in po kakšnih kriterijih je bila določena pavšalna višina provizije od prodanih vozovnic);
- vzdrževanje JŽI kot OGJS in vzdrževanje JŽI v javno korist (določeni gradbeni projekti niso bili načrtovani v letnih načrtih vzdrževanja JŽI; določeni gradbeni projekti vzdrževanja JŽI v javno korist niso bili vodeni po predpisanem postopku, zato za njihovo izvedbo ni bila zagotovljena vsa potrebna dokumentacija; za izvedbo določenih gradbenih projektov vzdrževanja JŽI so bile sklenjene gradbene pogodbe, ne da bi bila za njihovo izvedbo zagotovljena izdelava projektne dokumentacije; odvisna družba ni zagotovila gradbenega nadzora nad deli; izvajalec in naročnik v ponudbenih predračunih nista ločeno opredelila cene na enoto za posamezno vrsto gradbenega dela in gradbenega materiala; pri vodenju evidenc o izvedenih gradbenih delih so bile ugotovljene številne formalne in vsebinske nepravilnosti; iz gradbenega dnevnika in knjige obračunskih izmer ni bilo razvidno, da bi gradbena dela izvajali podizvajalci, čeprav so ti izkazano sodelovali pri izvedbi gradbenih projektov; posamezni obračunski listi glede izvajanja gradbenih del niso bili izpolnjeni, niso bili podpisani in potrjeni s strani vseh odgovornih oseb; gradbeni dnevniki in knjige obračunskih izmer so se vodile v večjem številu izvodov, v katerih obstajajo vsebinske razlike pri prikazovanju količine opravljenih del; posamezni vpisi v gradbene dnevnike oziroma v knjige obračunskih izmer so bili prečrtani oziroma izbrisani na način, da je prvotni vpis postal nečitljiv, oseba, ki je vnesla popravke, ni bila podpisana, datum vnosa popravkov ni bil zaveden, evidence o vodenju gradbenih del so se med izvedbo revizije naknadno in za nazaj spreminjale oziroma dopolnjevale s podpisi odgovornih oseb in posameznimi vsebinskimi vpisi; odvisna družba je pri določenih gradbenih projektih vzdrževanja JŽI izdala naročniku, drugi odvisni družbi, začasne (mesečne) obračunske gradbene situacije oziroma končne obračunske gradbene situacije, še preden so bila gradbena dela dejansko izvedena oziroma preden so se začela izvajati; odvisna družba pri izvajanju manj oziroma več gradbenih del in dodatnih gradbenih del ni predhodno pridobila ustreznih pisnih soglasij naročnika oziroma oseb, ki so ga upravičene zastopati, odvisna družba je enake storitve vzdrževanja JŽI in izposojajo gradbene mehanizacije in strojev določenim zunanjim izvajalcem plačevala po višjih cenah, kot jih je imela določene v cenikih za preostale zunanje izvajalce, ki so bili sestavni del pogodb z zunanjimi izvajalci);
- naročanje gradbenih storitev (odvisna družba je pri izvedbi internih postopkov za izbor najugodnejšega ponudnika v primeru gradbenih projektov v skupni realizirani vrednosti 61.000 evrov brez DDV konkurenčne ponudbe za izvedbo predmeta naročil pridobivala od zelo omejenega kroga ponudnikov in obenem ponudnikov, ki niso bili usposobljeni ali zainteresirani za izvedbo predmeta naročil, pri čemer je že vnaprej dajala izrazito prednost z njo povezani družbi, čeprav ta družba gradbenih storitev ni ponujala po cenah, kot je bila cena za enake storitve na trgu; ponudbene cene za izvedbo del, ki jih je odvisna družba pridobila od zunanjih izvajalcev, so bile višje od tistih, ki so jih kasneje ti izvajalci kot podizvajalci izvedli za odvisno družbo);
- storitve za zagotavljanje tehnične in vsebinske podpore (odvisni družbi sta drugi odvisni družbi plačevali za zagotavljanje tehnične in vsebinske podpore pri uporabi računalniške programske opreme

fiksne (mesečne) pavšalne zneske, čeprav iz dokumentacije o izvedenem delu izhaja, da je bil v letih 2013 in 2014 obseg opravljenega dela bistveno manjši od pogodbeno dogovorjenega oziroma v večjem številu mesecev niso bila opravljena nobena dela);

- strokovno svetovanje (odvisna družba je imela za nedoločen čas sklenjeno podjemno pogodbo z zunanjim svetovalcem, ki mu je plačevala mesečni pavšalni znesek, pri čemer vsebina in obseg del, ki bi jih moral mesečno zagotavljati zunanji izvajalec, v pogodbi nista bila natančno določena; za posamezne strokovne študije oziroma naloge, ki jih je med letoma 2013 in 2014 izvedla odvisna družba, ni bila izkazana njihova ekonomska upravičenost in praktična uporabnost pri optimizaciji procesov poslovanja skupine Slovenske železnice; v posameznih pogodbah o izdelavi strokovnih študij ni bil jasno in natančno določen rok za njihovo izdelavo oziroma je bil ta rok prekoračen brez opredelitve opravičljivih razlogov za to in brez pogodbeno določene kazni za primere zamude oziroma brez obračunavanja sicer pogodbeno določene kazni za zamudo);
- odvisna družba je izvedbo večjega števila gradbenih projektov vzdrževanja JŽI zagotovila s pomočjo gradbenih delavcev, ki so bili zaposleni pri gospodarskih družbah oziroma samostojnih podjetnikih izven skupine Slovenske železnice.

Družba Slovenske železnice je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je zahtevala od odvisnih družb, da proučijo tveganja za nepravilnosti in nesmotrnosti, ki se nanašajo na medsebojno poslovanje družb v skupini Slovenske železnice, in določila rok, v katerem morajo odvisne družbe poročati družbi Slovenske železnice o ugotovitvah in o sprejetih ukrepih za njihovo odpravo, ter določila rok in odgovorne osebe, ki bodo ocenile zadovoljivost izvedenih ukrepov odvisnih družb.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Slovenske železnice je avgusta 2018 pripravila Načrt dela za preučitev tveganj nepravilnosti in nesmotrnosti v medsebojnem poslovanju družb v skupini Slovenske železnice (v nadaljevanju: načrt dela za proučitev tveganj).

V načrtu dela za proučitev tveganj so bile načrtovane naslednje aktivnosti in roki:

- Zahteva odvisnim družbam (rok: 30. 8. 2018):
 - identifikacija vseh (potencialnih) tveganj nepravilnosti in nesmotrnosti v zvezi z medsebojnim poslovanjem družb v skupini Slovenske železnice;
 - preveri oziroma vzpostavi se register pogodb glede medsebojnega poslovanja;
 - pregled veljavnih pogodb med odvisnimi družbami s proučitvijo tveganj za nepravilnosti in nesmotrnosti, ki se nanašajo na medsebojno poslovanje družb v skupini Slovenske železnice;
 - na podlagi pregleda medsebojnega poslovanja družb v skupini Slovenske železnice se za morebitne zaznane nepravilnosti in nesmotrnosti, ki izhajajo iz pregleda pogodb, pripravijo akcijski plani za obvladovanje tveganj;
 - vsa zaznana tveganja neskladnosti in nesmotrnosti se vključijo v register tveganj vsake družbe;
 - določijo se ukrepi, odgovorne osebe in roki za izvedbo ukrepov obvladovanja tveganj.
- Pripravi se poročilo za poslovodstvo družbe Slovenske železnice o ugotovitvah in sprejetih ukrepih za njihovo odpravo (rok: 30. 9. 2018).
- Opravi se pregled procesne urejenosti poslovnih funkcij posameznih družb. Preverijo se navodila, pravilniki, medsebojno veljavni dokumenti – naročilnice (rok: 30. 10. 2018).

- Pregledajo in preverijo se vzpostavljene kontrolne točke (razmejitve odgovornosti) v kombiniranih procesih. V primeru centraliziranih funkcij se v proces proučitve vključi tudi obvladujoča družba. Izdela se matrika odgovornosti posameznih procesov (rok: 30. 12. 2018).
- Zaznana tveganja se vključijo v register tveganj. Obstoječi register tveganj ima drugačno klasifikacijo tveganj, zato bodo zaznana tveganja neskladnosti in nepravilnosti vnesena v register po sprejetem klasifikacijskem načrtu tveganj. Kontinuirano preverjanje uspešnosti izvedenih ukrepov se bo izvajalo po že vpeljanem sistemu preverjanja tveganj (rok: stalna naloga).

Poslovodstvo družbe Slovenske železnice se je 21. 8. 2018 seznanilo z načrtom dela za proučitev tveganj in sprejelo sklep, s katerim je naložilo oziroma priporočilo družbam v skupini Slovenske železnice, da do 30. 8. 2018 proučijo in ocenijo tveganja za nepravilnosti in nesmotrnosti, ki se nanašajo na medsebojno poslovanje družb v skupini Slovenske železnice v skladu s pripravljenim načrtom dela za proučitev tveganj, in do 30. 9. 2018 poročajo štabni družbi za skladnost poslovanja in obvladovanje tveganj družbe Slovenske železnice o ugotovitvah in sprejetih ukrepih za njihovo odpravo. Poleg tega je bilo štabni službi naloženo, da do 30. 10. 2018 vključi zaznana tveganja v register tveganj in oceni zadovoljivost izvedenih ukrepov odvisnih družb. V sklepu so bile poleg aktivnosti in rokov določene tudi odgovorne osebe za izvedbo načrtovanih aktivnosti.

Sestavni del načrta dela za proučitev tveganj predstavlja seznam potencialnih tveganj za nepravilnosti in nesmotrnosti, ki se nanašajo na medsebojno poslovanje družb v skupini Slovenske železnice. V seznamu tveganj so prevladujoče navedena tveganja, na katere smo opozorili v pismu poslovodstvu družbi Slovenske železnice in v revizijskem poročilu. Identificirana pa so bila še dodatna potencialna tveganja, družbam skupine Slovenske železnice pa je dana možnost, da v seznam proučevanja dodajo tudi tveganja za nepravilnosti in nesmotrnosti, ki so jih same zaznale.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti poslovanja družbe Slovenske železnice, d. o. o, Ljubljana na področju medsebojnega poslovanja družb v skupini Slovenske železnice v obdobju od leta 2013 do leta 2014 izdelala družba Slovenske železnice. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Dušan Mes, generalni direktor, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepov in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanih ukrepov.

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.1, 2.2, 2.3 in 2.5, ki jih je sprejela družba Slovenske železnice, *zadovoljivi*.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.4, ki ga je sprejela družba Slovenske železnice, *delno zadovoljiv*.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENE NESMOTRNOSTI

Nesmotrnost, opisana v točki 2.4, za katero družba Slovenske železnice ni izkazala v celoti zadovoljivih popravljenih ukrepov, se nanaša na:

- Vzpostavitev kontrolnih aktivnosti za obvladovanje tveganj v zvezi z zasebno podjetniško dejavnostjo zaposlenih v družbah v skupini Slovenske železnice, s katerimi se bo zahtevalo pisno soglasje delodajalca za opravljanje konkurenčnih dejavnosti zaposlenih v skupini Slovenske železnice (povezava s točko 2.4 tega poročila). Družba Slovenske železnice je v odzivnem poročilu izkazala, da je zaposlene v skupini Slovenske železnice 11. 7. 2018 z objavo na intranetni strani ponovno obvestila o obstoju konkurenčne prepovedi, vsebini te prepovedi in njenih posledicah. Obvestilo zaposlenim o njihovi dolžnosti spoštovanja konkurenčne prepovedi po naši oceni ne predstavlja zadostnega ukrepa, ki bi lahko na učinkovit način odpravil nesmotrnosti, saj gre za smiselno enako obvestilo, ki ga je družba Slovenske železnice na zaposlene že naslovila v preteklosti. Z obvestilom zaposlenim družba Slovenske železnice ni izkazala celovite in učinkovite kontrolne aktivnosti. Z dopolnitvijo Pravilnika o odgovornosti delavcev za kršitve pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja, ki je bila izvedena v letu 2017, družba Slovenske železnice po naši oceni ni vzpostavila zadostne notranje kontrole na tem področju. Poslovodstvo družbe Slovenske železnice je štabni službi za skladnost poslovanja in obvladovanje tveganj družbe Slovenske železnice naložilo, da posodobi register izjav vodilnih delavcev o lastništvu družb ter da štabna služba enkrat letno pripravi poročilo za poslovodstvo družbe Slovenske železnice o podatkih iz registra. Nadzor nad zasebno podjetniško dejavnostjo se je na ta način omejil zgolj na vodilne delavce v skupini Slovenske železnice, medtem ko so bili ostali zaposleni izvzeti.

Nesmotrnost, ki ni bila zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Družba Slovenske železnice je v odzivnem poročilu *izkazala delno zadovoljiv popravljalni ukrep* za odpravo nesmotnosti, opisane v točki 2.4.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču²⁴ in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije²⁵ družba Slovenske železnice kršila obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. družbi Slovenske železnice, d. o. o., Ljubljana, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

²⁴ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

²⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

*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