Povzetek revizijskega poročila
Vodenje in prostorsko načrtovanje projekta 3. razvojne osi

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti Ministrstva za infrastrukturo (v nadaljevanju: MZI) pri vodenju in Ministrstva za okolje in prostor (v nadaljevanju: MOP) pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi v obdobju od 1. 1. 2015 do 31. 12. 2020.

Faze izvedbe investicij v državne ceste so strateško prostorsko načrtovanje, strateško načrtovanje investicij, vodenje projektov, izvedbeno prostorsko načrtovanje, pridobivanje zemljišč, gradnja ter uporaba in vzdrževanje. Na večini odsekov 3. razvojne osi se gradnja še ni začela. Preverili smo, ali je MZI vodilo projekt 3. razvojne osi (načrtovalo, spremljalo in nadziralo investicije) učinkovito in v skladu s strateškimi in izvedbenimi dokumenti s področja razvoja prometa. Preverili smo tudi, ali je MOP učinkovito pripravljalo izvedbene državne prostorske načrte (v nadaljevanju: DPN) in koordiniralo aktivnosti udeležencev za uresničitev prostorske strategije, v kateri je načrtovana 3. razvojna os kot cestna povezava od severne proti jugovzhodni Sloveniji oziroma od meje z Avstrijo do Hrvaške. Računsko sodišče meni, da je bilo MZI neučinkovito pri vodenju projekta 3. razvojne osi ter da je bilo MOP delno učinkovito pri prostorskem načrtovanju projekta 3. razvojne osi.

MZI je za uresničitev strategije razvoja prometa pripravilo predlog nacionalnega programa razvoja prometa, kjer so določeni terminski načrti in nosilci načrtovanja in izvedbe posamezne investicije
– Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: DRSI) in DRUŽBA ZA AVTOCESTE V REPUBLIKI SLOVENIJI D.D. (v nadaljevanju: DARS). MZI ni pravočasno načrtovalo finančnih vrednosti investicij, hkrati pa opredelitve ukrepov, finančnih vrednosti in terminskih načrtov ni oprlo na preverljive podlage in ni v celoti upoštevalo dejanskega stanja, zato ni mogoče oceniti, ali jih je načrtovalo v zadostni višini. MZI bi moralo vzpostaviti sistem za načrtovanje, spremljanje in nadzor nad uresničevanjem strategije in nacionalnega programa razvoja prometa. Jedro tega sistema so
6-letni načrti vlaganj v promet, katerih predloge mora MZI vsako leto pripraviti in uskladiti na podlagi predlogov DARS in DRSI ter jih predložiti v potrditev vladi. MZI je oblikovalo notranje procese za načrtovanje izvajanja strategije in nacionalnega programa, ne pa tudi za njuno spremljanje in nadzor. MZI je z zamudo pripravilo pomanjkljive predloge načrtov vlaganj in jih ni vsako leto posodabljalo. O realizaciji načrtov vlaganj je vladi poročalo pomanjkljivo. MZI o izvajanju nacionalnega programa ni pripravljalo poročil vladi in državnemu zboru in ni celovito analiziralo doseganja ciljev strategije. MZI ni učinkovito sodelovalo z MOP pri pripravi DPN, prav tako je nekatere ključne odločitve sprejemalo tako dolgo, da so nekateri postopki priprave DPN mirovali več let, pri čemer izstopa odsek od Črnomlja do mednarodnega mejnega prehoda Vinica.

DARS in DRSI na podlagi usmeritev MZI in načrtov vlaganj načrtujeta in izvajata posamezno investicijo vključno z izdelavo investicijskih in prostorskih dokumentov. MZI ni zagotovilo, da bi DRSI ustrezno načrtovala svoje aktivnosti in zadostna proračunska sredstva, kar je povzročalo zastoje pri pripravi DPN. MZI je tudi pomanjkljivo koordiniralo, spremljalo in nadziralo aktivnosti nosilcev. Odločitev o izvedbi posamezne investicije MZI sprejme s potrditvijo ključnih investicijskih dokumentov. MZI postopka njihove priprave ni ustrezno načrtovalo in nadzorovalo, kar je imelo za posledico, da je do konca leta 2020 potrdilo zgolj 2 investicijska programa od predvidoma 9. MZI je potrdilo nekatere dokumente, v katerih različne variante niso bile obravnavane dovolj podrobno, da bi bilo možno zanesljivo izbrati najboljšo. Ocenjeni stroški celotne 3. razvojne osi znašajo 4,2 milijarde EUR oziroma 18,7 milijona EUR/km. Izgradnja posameznih odsekov je finančno neupravičena, nekatere investicije pa so upravičene šele ob upoštevanju posrednih družbenih koristi zaradi (hipotetičnih) povečanih prihodkov gospodarskih subjektov, ki bodo cesto uporabljali. MZI je odgovorno za načrtovanje finančnih sredstev za 3. razvojno os in določitev virov financiranja v strateških in izvedbenih dokumentih ter potrditev ključnih investicijskih dokumentov, v katerih so opredeljeni dokazljivi viri financiranja. Do konca leta 2020 je MZI za večino odsekov potrdilo zgolj investicijske dokumente, v katerih viri financiranja niso dokazljivo zagotovljeni. MZI ni ocenilo možnosti njihove zagotovitve, prav tako ni upoštevalo, da je pridobitev nadaljnjih sredstev Evropske unije manj verjetna zaradi prenizke ekonomske interne stopnje donosnosti investicij. MZI tudi ni določilo drugih virov financiranja. MZI je sprejelo odločitve o nadaljnji izvedbi nekaterih investicij, čeprav je DARS opozarjala, da za izvedbo ne more zagotoviti dovolj lastnih sredstev oziroma drugih dolgoročnih virov financiranja, kar bi lahko ogrozilo njeno dolgoročno finančno stabilnost. MZI kljub temu, da je razpolagalo z analizami, ni izdelalo scenarijev za vzdržno poslovanje DARS in dodatne proračunske vire. MZI ni izpolnilo vseh pogojev za uresničitev investicij iz svoje pristojnosti ter k temu ni spodbudilo drugih pristojnih subjektov.

MOP bi moralo kot izvajalec, koordinator in nadzornik izvedbe vzpostaviti procese za izvajanje prostorske strategije in koordinirati aktivnosti vseh akterjev pri prostorskem načrtovanju 3. razvojne osi. MOP ni izvedlo svojih nalog pri vzpostavitvi predvidenih koordinacijskih organov. Vladi v sprejem ni posredovalo akcijskega programa za uresničevanje prostorske strategije ter ni ustrezno vzdrževalo zbirke temeljnih usmeritev za pripravo prostorskih aktov. Postopkov sprejema DPN za 3. razvojno os MOP ni načrtovalo kot usklajeno celoto v skladu s strateškimi in izvedbenimi akti, s katerimi je MZI načrtovalo izvedbo investicij. Občasno neusklajeno in počasno ravnanje nekaterih notranjih organizacijskih enot in organov v sestavi MOP in nesprejem določenih odločitev je povzročilo večmesečne zastoje pri pripravi DPN. MOP ni izvedlo vseh splošnih ukrepov za pospešitev postopkov, ki jih je naložila vlada. V posameznih primerih ni spodbujalo MZI k izvedbi ukrepov za nadaljevanje prostorskega načrtovanja nekaterih odsekov, kar je prispevalo k nekajletnemu mirovanju. Pomanjkljivosti pri koordinaciji so prispevale k temu, da postopki trajajo nadpovprečno dolgo, tako da sta bila v 5 letih za 3. razvojno os sprejeta zgolj 2 DPN od 8, pri čemer sta bila 2 sprejeta že prej. Ocenjujemo, da ne bodo pripravljeni do rokov, ki jih je načrtovalo MZI, in da se zamika trenutek, ko bo 3. razvojna os zgrajena in izpolnjevala svojo funkcijo.

MOP tudi ni pripravilo dopolnitve prostorske strategije z opredelitvijo ceste od Črnomlja do mednarodnega mejnega prehoda Vinica, kar pomeni, da v času, ko je MZI še načrtovalo izvedbo, prostorska strategija ni vsebovala jasne podlage za načrtovanje. MOP je vladi predlagalo sprejem odločitve o priključitvi severnega dela 3. razvojne osi na avtocesto A1 pri Šentrupertu na podlagi argumentov iz strokovnih podlag, vendar je bila ta varianta z odločitvijo vlade prej že spoznana za nesprejemljivo. MOP bi moralo pred oblikovanjem predloga odločitve zagotoviti dodatno strokovno proučitev, saj so strateška izhodišča in obstoječe strokovne podlage nakazovale vsaj eno verodostojno alternativo. MOP tudi ni zagotovilo, da bi pripravljavci strokovnih podlag za srednji del 3. razvojne osi dodatno analizirali tudi varianto izvedbe v zahodnem koridorju, da bi ugotovili, ali morda predstavlja učinkovitejšo povezavo s severnim delom 3. razvojne osi kot varianta, ki je predvidena sedaj.

Revidiranca sta med revizijskim postopkom sprejela nekatere popravljalne ukrepe, vendar je računsko sodišče od MZI in MOP kljub temu **zahtevalo predložitev** **odzivnih poročil,** v katerih morata izkazati popravljalne ukrepe, ter jima podalo **priporočila.**

Ljubljana, 27. decembra 2021