

Na podlagi desetega odstavka 28. člena Zakona o računskem sodišču
(ZRacS-1, Uradni list RS, št. 11/01)
izdajam

REVIZIJSKO POROČILO
O SMOTRNOSTI NAČRTOVANJA IN IZVAJANJA OBNOV
DRŽAVNIH CEST ZA LETO 2000

MINISTRSTVA ZA PROMET,
DIREKCIJE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA CESTE

Številka: 1208-2/01-32

Ljubljana, 24. maja 2002

Vsebina

1. UVOD.....	3
2. MNENJE IN PRIPOROČILA	3
MNENJE.....	3
PRIPOROČILA.....	5
3. PREDSTAVITEV REVIZIJE.....	5
Podlage za izvedbo revizije.....	5
Osnovne informacije o Direkciji RS za ceste in njeni dejavnosti.....	6
Utemeljitev revizije.....	6
Obseg revizije ter uporabljena metodologija.....	7
4. REVIZIJSKA RAZKRITJA.....	7
4.1 Načrtovanje obnavljanja državnih cest.....	7
Predstavitev	7
Strateško načrtovanje.....	7
Priprava finančnega načrta	8
Opredelevanje in uvrščanje projektov v finančni načrt.....	11
4.2 Izvajanje obnavljanja državnih cest	16
Predstavitev	16
Uresničevanje programa preplastitev in obnov.....	16
Izvajanje in vodenje posameznih projektov.....	19
Zahteva za predložitev odzivnega poročila	28
PRILOGA 1.....	30
PRILOGA 2.....	31

1. UVOD

Direkcija RS za ceste (v nadaljevanju: direkcija) opravlja strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest (razen avtocest) v Republiki Sloveniji. Računsko sodišče RS je na direkciji izvedlo revizijo smotrnosti, s katero je ugotavljalo in preverjalo način priprave finančnega načrta, predvsem uvrščanje posameznih projektov preplastitev in obnov državnih cest (v nadaljevanju: preplastitev in obnov) v finančni načrt v letu 2000, ocenjevalo uspešnost izvajanja programa preplastitev in obnov za leto 2000 ter ugotavljalo in preverjalo pripravo, oddajo, izvajanje in spremljanje projektov z vidika vodenja ter vpliva na varčnost izvedbe. Revizijska razkritja in priporočila, navedena v nadaljevanju, temeljijo na revizijskih dokazih, pridobljenih na osnovi podrobnejšega pregleda dokumentacije v zvezi s pripravo finančnega načrta ter s pripravo in izvajanjem 31 projektov preplastitev in obnov.

2. MNENJE IN PRIPOROČILA

Mnenje

Pri izbiri in uvrščanju projektov v finančni načrt direkcije ni bila zagotovljena transparentnost kriterijev izbire

- Direkcija je v predlog finančnega načrta za leto 2000 uvrstila 26 projektov preplastitev in obnov v ocenjeni vrednosti 1,267 milijard tolarjev. Državni zbor RS je sprejel proračun za izvedbo preplastitev in obnov za leto 2000 v višini 2,444 milijard tolarjev, oziroma za 93 % več sredstev od predlaganih, za izvedbo 46 projektov. Izmed pregledanih 38 projektov je direkcija v finančni načrt za leto 2000 po lastni presoji uvrstila le 5 projektov (13 %), 15 projektov (39,5 %) je bilo uvrščenih na osnovi amandmajev v letu 1999, 18 (47,5 %) pa na osnovi amandmajev v letu 2000. Dokumentacija, ki bi jasno opredeljevala amandmirane projekte, oziroma dokumentacija, ki bi opravičevala sprejetje amandmajev, ne obstaja (pridobili smo vso obstoječo dokumentacijo tudi pri Državnem zboru RS).
- Direkcija je pri uvrščanju projektov v finančni načrt za leto 2000 zagotovila nekatere strokovne podlage za določanje prioritet na področju preplastitev in obnov, ni pa imela opredeljenega načina zbiranja in evidentiranja vseh podatkov o kriterijih, ki jih je upoštevala pri uvrščanju projektov v finančni načrt. Direkcija nima jasno opredeljenih kriterijev in metod njihove uporabe pri presojanju, katere obnove in preplastitve imajo prednost pri uvrstitvi v finančni načrt.

Skoraj vsi projekti, ki so bili načrtovani, so bili tudi izvedeni, odstopanja so bila ugotovljena med načrtovanimi lokacijami in lokacijami, kjer so se dela dejansko izvajala, ter med predvidenim in dejanskim načinom izvedbe projektov

- Direkcija je v letu 2000 zagotovila izvajanje programa preplastitev in obnov, saj je bilo v letu 2000 izmed načrtovanih projektov izvedenih 97 % projektov. Ugotovili smo odstopanja med načrtovanimi in izvedenimi lokacijami, ki pa so bolj pomembna z vidika natančnosti načrtovanja ter doslednosti evidentiranja kot pa uresničevanja programa.

Glavni razlog za odstopanja je odločitev direkcije, da v okviru priprave finančnega načrta zagotovi in navaja manj natančne podatke o preplastitvah in obnovah, po sprejetju proračuna pa za posamezne projekte preplastitev in obnov zagotovi minimalno tehnično dokumentacijo, ki je podlaga za opredelitev dejanske lokacije in dolžine izvedbe ceste.

- Med dejanskim in predvidenim načinom izvedbe del je sicer prihajalo do odstopanj, ker pred oziroma med pripravo tehnične dokumentacije izvedba del ni bila natančno opredeljena oziroma način izvedbe del med investitorjem in projektantom ni bil natančno dorečen. Dodatni razlogi za odstopanja naj bi bile tudi spremembe stanja cestišča, ki jih je pred samo izvedbo del ugotovil izvajalec, in so bili posledica odločitev inženirja o opustitvi predvidenih ukrepov oziroma izvedbi dodatnih ukrepov.

Sklepanje pogodb za izvedbo del je bilo pri večini projektov smotrno

Direkcija je zagotovila oddajo del cenovno najugodnejšim ponudnikom v skladu z izbranimi merili oziroma veljavnimi predpisi na področju javnega naročanja. Pri treh projektih je direkcija oddala dela izvajalcem v vrednostih, ki so bile nižje od ponudbenih za zmanjšan obseg dela, ki pa v pogodbah ni bil jasno opredeljen.

Evidentiranje in potrjevanje izvedenih del ter ugotavljanje, potrjevanje in odločanje o izvedbi nepredvidenih dodatnih del vzbujajo dvom o tem, ali je bila kontrola izvajanja del dobra, in tudi dvom, ali sta bila obračunavanje izvedenih del in poraba sredstev smotrna.

- Pri preverjanju evidentiranja, potrjevanja in obračunavanja izvedenih del smo ugotovili, da so bile količine izvedenih del bodisi popolnoma v skladu s predračunskimi, bodisi bistveno različne. V obeh primerih je bil končni obračun 100 % skladen s pogodbeno vrednostjo, kar vzbuja dvom o zanesljivosti in točnosti pri evidentiranju, potrjevanju in obračunavanju izvedenih del.
- Pri desetih projektih so bila izvedena nepredvidena dodatna dela, od katerih jih je bilo za polovico potrebno skleniti aneks k pogodbi za dodatna sredstva. Direkcija ni imela jasno opredeljenih in razmejenih pristojnosti skrbnika, inženirja in konzultanta pri ugotavljanju, evidentiranju, potrjevanju in odločanju o nepredvidenih dodatnih delih. Prav tako niso bile vzpostavljene evidence, ki bi izkazovale potrebnost izvedbe nepredvidenih dodatnih del ter odločitve direkcije (skrbnika) pri odobritvi in potrjevanju načina izvedbe nepredvidenih dodatnih del.

Komisijski pregledi po zaključku del so se izvajali z zamudo

Čas med zaključki del in komisijskimi pregledi je bil predolg (tudi po več mesecev). Komisije so pri pregledu del ugotovljale pomanjkljivosti na cestah, kjer se je po končanih delih, še pred prevzemom, odvijal promet.

Priporočila

- Direkcija naj jasno opredeli kriterije, njihov pomen in način njihove uporabe pri uvrščanju posameznih projektov v finančni načrt oziroma v letne programe za skupne postavke. Za posamezne ukrepe (preplastitve, obnove) naj pripravi prioritete sezname projektov za določeno obdobje s podatki o predvidenih lokacijah izvedbe del ter opredeli način in pogoje dopolnjevanja teh seznamov. Za podatke, ki so potrebni pri pripravi prioriteten seznamov, naj opredeli način njihovega zbiranja, evidentiranja in uporabe. Zaradi preglednosti porabe proračunskih sredstev in lažjega spremljanja izvajanja projektov naj predlog finančnega načrta po sprejetju proračuna uskladi z zagotovljenimi sredstvi po posameznih proračunskih postavkah in po projektih.
- Direkcija naj pri pripravi tehnične dokumentacije (skupaj s pripravljalcem dokumentacije) zagotovi natančno opredelitev izvedbe, ki bo usklajena z dejanskim stanjem na terenu.
- Direkcija naj opredeli: v pogodbah o izvedbi del točne lokacije, dolžine in obseg del, ki so predmet pogodbe; katere spremembe projektov se lahko izvajajo v okviru sklenjenih pogodb; vlogo skrbnika, inženirja (inženirske organizacije) in konzultanta (konzultantska organizacija) ob nastopu nepredvidenih dodatnih del in pri vseh projektih zagotovi listine, iz katerih bo razvidna identifikacija nepredvidenih dodatnih del ter podlaga za sprejemanje odločitev o izvedbi in vrednosti teh del.
- Direkcija naj skupaj z nadzornimi inženirji zagotovi, da bodo dejanske in potrjene količine jasno izkazane.
- Direkcija naj zagotovi, da bo čas med zaključki del in komisijskimi pregledi čim krajši. Sprotni komisijski pregledi bi pripomogli k odpravi pomanjkljivosti v času, ko je izvajalec del z opremo še prisoten na gradbišču in preden bi pomanjkljivosti lahko vplivale na varnost prometa.
- Direkcija naj v okviru poročanja o izvajanju aktivnosti na projektih zagotovi točne podatke o izvajanju del. Pri odstopanjih med načrtovano in dejansko izvedbo del naj obrazloži razloge in posledice, ki so zaradi tega nastale.

3. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Podlage za izvedbo revizije

Revizija smotrnosti poslovanja na RS Ministrstvu za promet, Direkciji RS za ceste (skrajšano: DRSC.RSP00) je izvedena na podlagi sklepa računskega sodišča št. 1208-2/01-6 z dne 16. 5. 2002.

Revizija je bila opravljena v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi INTOSAI, evropskimi smernicami za izvajanje standardov INTOSAI ter mednarodnimi standardi revidiranja (Napotilo za izvajanje revizij, Uradni list RS, št. 41/01).

Osnovne informacije o Direkciji RS za ceste in njeni dejavnosti

Direkcija deluje v sestavi Ministrstva za promet na podlagi Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (ZODPM) in je v skladu s 13. členom pristojna za opravljanje strokovno tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog, ki se nanašajo na graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest, na nadzor nad njihovim stanjem, na vodenje evidence o državnih cestah in prometa na njih ter na upravne naloge v zvezi z ukrepi za varstvo državnih cest in prometa na njih. Med njene naloge sodi tudi obnova državnih cest. Direkcija je v okviru državnega cestnega omrežja pristojna za glavne, hitre in regionalne ceste (v nadaljevanju: državne ceste).

Med izvajanjem revizije in v obdobju, na katerega se nanaša revizija, je bil odgovorna oseba Vili Žavrlan, direktor.

Predmet revizije je bil pregled načrtovanja in izvajanja preplastitev in obnov cest

Predpisi določajo, da direkcija

- organizira obnavljanje državnih cest oz. pripravi strokovne podlage za letni načrt, ki opredeljuje obseg del in potrebna sredstva za izvajanje obnavljanja državnih cest,
- sprejme plan razvoja in vzdrževanja državnih cest za določeno leto in
- organizira izvajanje obnavljanja v skladu s predpisi o javnih naročilih.

Obnavljanje cest zajema ukrepa preplastitev in obnove cest. Direkcija ukrep preplastitev načrtuje in izvaja v okviru proračunske postavke 4037 – Periodično vzdrževanje državnih cest, ukrep obnov pa v okviru proračunske postavke 4050 – Obnove cest. Preplastitev ceste je ukrep, ki se v glavnem nanaša na posege znotraj obstoječega vozišča, obnova pa vključuje tudi manjše posege izven obstoječega vozišča in odvodnjavanje meteornih voda. Direkcija je imela v letu 2000 za izvajanje navedenih ukrepov na razpolago z 2,5 milijard tolarjev.

Utemeljitev revizije

Razlogi za uvedbo revizije smotrnosti načrtovanja in izvajanja obnavljanja državnih cest so bili:

- interes davkoplačevalcev, uporabnikov državnih cest;
- preverjanje izvajanja nalog, ki so značilne za dejavnost direkcije;
- ugotovitve iz že izvedenih revizij pravilnosti izvajanja obnov državnih cest v prejšnjih letih;
- materialna pomembnost področja (10 % sredstev direkcije v letu 2000) in predvidevanje, da naj bi se delež sredstev za preplastitve in obnove v letih 2001 – 2004 povečal z 10 % na 18 % sredstev za izvajanje dejavnosti direkcije.

Obseg revizije ter uporabljena metodologija

Cilji revizije, ki smo si jih zastavili, so bili:

- podati oceno o procesu načrtovanja obnavljanja državnih cest, predvsem o uvrščanju posameznih projektov v finančni načrt,
- podati oceno o uresničevanju programa obnavljanja državnih cest za leto 2000 ter preveriti pripravo, oddajo, izvajanje in spremljanje posameznih projektov preplastitev in obnov z vidika vodenja in vpliva na varčnost izvedbe.

Da bi dosegli cilje revizije, smo

- ugotavljali in preverjali način priprave finančnega načrta in uvrščanje posameznih projektov v finančni načrt za leti 1999 in predvsem 2000 (ali je finančni načrt pripravljen na podlagi razpoznanih potreb ter na podlagi opredeljenih kriterijev in metodologije - za izbranih 38 projektov),
- na podlagi pregleda 31 naključno izbranih projektov ugotavljali in preverjali uresničevanje programa preplastitev in obnov za leto 2000 ter pripravo, oddajo, izvajanje in spremljanje projektov.

Uporabljene metode in tehnike

- proučevanje dokumentacije,
- intervjuji s predstavniki direkcije, nadzornimi inženirji in konzultanti,
- podrobnejši pregled posameznih projektov (študije projektov).

4. REVIZIJSKA RAZKRITJA

4.1 Načrtovanje obnavljanja državnih cest

Predstavitev

Poglavje vsebuje ugotovitve in oceno načina priprave in sprejemanja finančnega načrta direkcije za proračunski postavki 4037 – Periodično vzdrževanje državnih cest in 4050 – Obnove cest, predvsem način uvrščanja posameznih projektov preplastitev in obnov v finančni načrt.

Strateško načrtovanje

Zakon o javnih cestah (Uradni list RS, št. 29/97) opredeljuje pripravo strategije razvoja in vzdrževanja državnih cest (v nadaljevanju: SRV), katere cilji in naloge naj bi bili natančneje določeni v nacionalnem programu (v nadaljevanju: NP). Oba dokumenta bi moral sprejeti državni zbor na predlog vlade. Osnutka obeh dokumentov sta bila pripravljena v letu 1998 in dopolnjena v letu 2000. Zaradi velikih odstopanj med ocenami finančnih sredstev, upoštevanih v SRV in NP, ter realno pričakovanimi finančnimi možnostmi navedena dokumenta nista bila sprejeta. Trenutno je v pripravi osnutek dolgoročnega programa razvoja državnih cest (ki bo v skladu z veljavno zakonodajo nadomestil prej navedena dokumenta), v

katerem bodo dopolnjena izhodišča in revidirana merila za določanje ukrepov na državnih cestah za leta 2004 - 2006.

V osnutku NP je kot eden izmed glavnih ciljev vzdrževanja in razvoja državnih cest opredeljena omilitev zelo slabega stanja vozišč s preplastitvami in obnovami. V skladu z izhodišči in navedenim ciljem je v osnutku NP predvideno, da naj bi se delež sredstev za preplastitve in obnove v letih 2001 - 2004 povečal z 10 % (zagotovljenih v letu 2000) na 18 % vseh sredstev za izvajanje dejavnosti direkcije.

Priprava finančnega načrta

Direkcija je neposredni proračunski uporabnik in pripravlja finančni načrt za posamezno leto v skladu z veljavnimi predpisi, ki veljajo za neposredne proračunske uporabnike.

V okviru finančnega načrta mora direkcija zagotoviti sredstva za redno vzdrževanje cest in upravljanje z njimi, za poplačilo prevzetih obveznosti iz prejšnjih let ter za pripravljala dela in izvedbo načrtovanih projektov.

Priprava finančnega načrta preplastitev in obnov za leto 2000

V izhodiščnem predlogu finančnega načrta je direkcija za svoje delovanje in izvajanje programov opredelila skupni obseg sredstev v višini 39.395.129 tisoč tolarjev. V postopku usklajevanja finančnega načrta je direkcija pripravila različice finančnega načrta, prilagojene različnim obsegom predvidenih sredstev. Različica finančnega načrta, ki je bila objavljena v Poročevalcu št. 74/XII z dne 16. november 1999, je predvidela skupni obseg sredstev v višini 23.571.955 tisoč tolarjev (60 % višine prvotnega predloga). V postopku sprejemanja proračuna je bil predlog finančnega načrta dopolnjen z amandmaji. Zagotovljena proračunska sredstva za delovanje direkcije v letu 2000 so znašala 26.966.944 tisoč tolarjev (68 % višine prvotnega predloga).

Iz predloga finančnega načrta je bila razvidna predvidena poraba sredstev po posameznih projektih oziroma skupnih postavkah. Za posamezne projekte je bila navedena šifra projekta, izvedbeni ukrep, lokacija izvajanja izvedbenega ukrepa ter načrtovana poraba sredstev za izvedbo, za skupne postavke pa je bila opredeljena šifra projekta in skupna višina sredstev za projekte, ki so se izvajali v okviru te postavke. Na skupnih postavkah so bila načrtovana sredstva za izvedbo manj obsežnih investicij, ki se znotraj postavk posebej načrtujejo v okviru letnih programov po sprejetju proračuna.

Tabela 1: Predloga finančnega načrta in sprejeti proračun direkcije za leto 2000

v tisoč SIT

Izhodiščni predlog finančnega načrta direkcije	Usklajen predlog finančnega načrta	Sprejet proračun direkcije
39.395.129	23.571.955	26.966.944
100 %	60 %	68 %

Vir: podatki Direkcije RS za ceste, Poročevalec DZ št. 74/VII in XII/1999, Uradni list RS, št. 9/2000.

V okviru priprave finančnega načrta je direkcija na postavki 4037 - Periodično vzdrževanje državnih cest načrtovala sredstva za izvajanje preplastitev, na postavki 4050 - Obnove cest pa za izvajanje obnov državnih cest. V predlogu finančnega načrta, ki je bil predložen v postopek sprejemanja v Državni zbor RS, je bilo za 26 projektov preplastitev in obnov predvideno 1.266.600 tisoč tolarjev.

V postopku sprejemanja proračuna je bil predlog dopolnjen z amandmaji, v skupni višini 1.176.915 tisoč tolarjev. Na podlagi amandmiranih sredstev je bilo v finančni načrt uvrščenih 20 novih projektov.

Tabela 2: Preplastitve in obnove v letu 2000

	Preplastitve		Obnove		Skupaj	
	Št. projektov	v tisoč SIT	Št. projektov	v tisoč SIT	Št. projektov	v tisoč SIT
Predlog FN ¹	18	995.000	8	271.600	26	1.266.600
Amandmaji 2000	18	926.000	2	250.915	20	1.176.915
Skupaj	36	1.921.000	10	522.515	46	2.443.515

¹V predlog finančnega načrta so vključeni tudi projekti, uvrščeni na podlagi amandmajev k državnemu proračunu za leto 1999; skupne postavke so upoštevane kot en projekt.

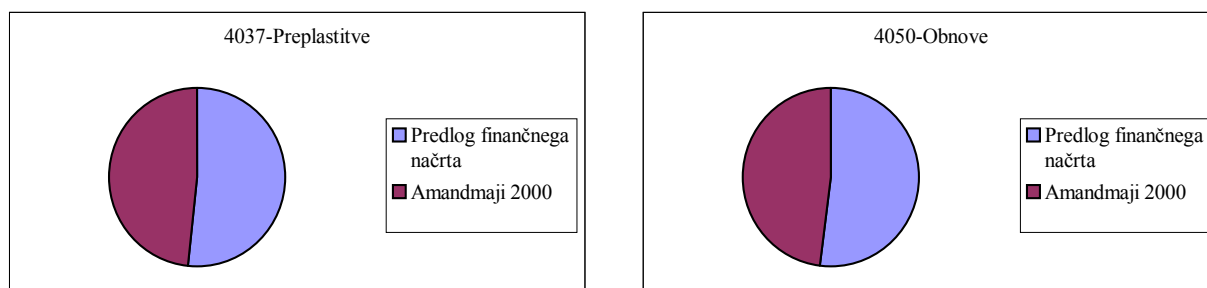
Vir: Poročevalec DZ, št. 74/VII in XII/1999, Uradni list RS, št. 9/2000, podatki Direkcije RS za ceste.

V reviziji smo ugotovili, da vsebina sprejetih amandmajev (opredelitev projektov, na katere se nanašajo) za izvajanje preplastitev in obnov državnih cest v letu 2000 ni bila opredeljena oziroma dokumentirana. Od direkcije in državnega zbora smo lahko pridobili le posamezna gradiva, iz katerih je razvidna vsebina nekaterih predlaganih poslanskih amandmajev, zato ugotavljamo, da uradna dokumentacija, ki bi izkazovala vsebino sprejetih amandmajev ne obstaja. V reviziji smo kot amandmirane projekte upoštevali tiste, ki jih je kot take navedla direkcija.

Direkcija pojasnjuje, da dokumentacija, ki naj bi opredeljevala amandmirane projekte, ni dokumentacija direkcije, ampak državnega zbora, zato tudi ni na voljo na direkciji. Direkcija je računskemu sodišču posredovala nekatere kopije, ki jih je na svojo zahtevo pridobila iz arhiva državnega zbora. Za vsebino te dokumentacije direkcija ne odgovarja in ni v njeni pristojnosti, se pa strinja, da bi bilo primerno imeti podatke o razlogih oz. argumentih, ki presegajo in pretehtajo strokovno presojo direkcije, vendar pooblastil za tako presojanje direkcija nima. Direkcija posreduje prek ministrstva za promet po zahtevi ministrstva le informacijo o izvedljivosti posameznega ukrepa, ki je amandmiran.

Za izvajanje preplastitev in obnov je bilo v sprejetem finančnem načrtu namenjenih 2.443.515 tisoč tolarjev. Za izvajanje preplastitev je bilo v proračunu zagotovljenih 1.921.000 tisoč tolarjev, kar je bilo za 926.000 tisoč tolarjev oziroma 93 % več, kot je v predlogu finančnega načrta predlagala direkcija. Za izvajanje obnov pa je bilo v sprejetem proračunu zagotovljenih 522.515 tisoč tolarjev, kar je bilo za 250.915 tisoč tolarjev oziroma 92 % več sredstev, kot izhaja iz predloga finančnega načrta.

Slika 1: Prikaz deležev vrednosti amandmajev v državnem proračunu RS za leto 2000 za izvajanje preplastitev in obnov



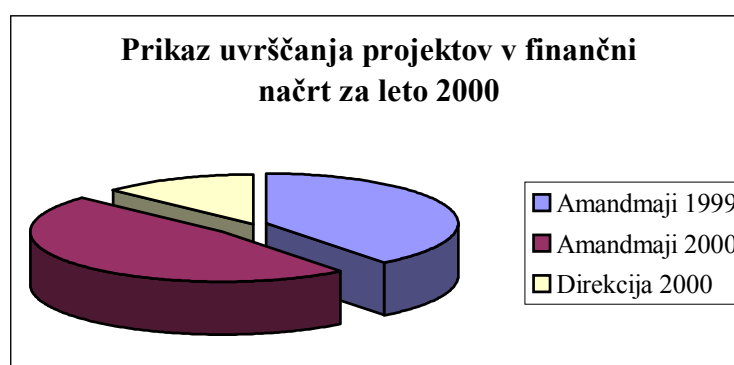
Vir: Poročevalec DZ, št. 74/VII in XII/1999, podatki Direkcije RS za ceste, Uradni list RS, št. 9/2000.

Direkcija je po sprejemu državnega proračuna pripravila razrez zagotovljenih proračunskih sredstev po projektih, vendar pri tem ni upoštevala višine zagotovljenih sredstev, določenih v proračunskih postavkah. Dopolnjen finančni načrt, ki ga je pripravila direkcija, ni bil sprejet, temveč se je uporabljal kot delovno gradivo za pregled in spremljanje porabe razpoložljivih sredstev po posameznih projektih.

Preverjanje uvrščanja projektov v finančni načrt smo izvedli za 37 posameznih projektov preplastitev in obnov glavnih in regionalnih cest ter ene skupne postavke.

Po navedbah direkcije je bilo izmed 38 projektov 15 uvrščenih na osnovi amandmajev v letu 1999, 18 na osnovi amandmajev v letu 2000, 5 pa jih je v finančni načrt uvrstila direkcija.

Slika 2 : Način uvrščanja projektov preplastitev in obnov, ki so bili uvrščeni v finančni načrt za leto 2000



Vir: Poročevalec DZ, št. 74/VII in XII/1999, Uradni list RS, št. 9/2000, podatki Direkcije RS za ceste.

Izmed 38 pregledanih projektov jih je le 5 (13 %) v finančni načrt vključila direkcija. Večina projektov (87 %) ni bila vključenih v finančni načrt na osnovi presoje direkcije, temveč na podlagi odločitve poslancev Državnega zbora RS.

Opređeljevanje in uvrščanje projektov v finančni načrt

Direkcija v finančni načrt uvrsti nedokončane projekte iz preteklih letih, nove projekte pa uvršča na osnovi lastne presoje, na način, kot je prikazan v nadaljevanju.

Preplastitve dolžine nad 300 metrov so bile v finančnem načrtu opredeljene kot samostojni projekti, krajše preplastitve pa so bile načrtovane v okviru letnega programa skupne postavke »zaporni sloji in površinske prevleke«.

V reviziji je bilo za projekte, ki jih je v predlog finančnega načrta za leto 2000 uvrstila direkcija, preverjeno, kako je direkcija pri tem uporabila opredeljene strokovne podlage, in sicer:

- kateri kriteriji so bili upoštevani,
- kakšen je bil njihov pomen in
- kako so bili uporabljeni.

Za opredeljevanje in uvrščanje projektov v finančni načrt direkcija zagotavlja naslednje strokovne podlage:

Podatki	Metoda	Pokritost	Izvajalec
Ocena stanja vozišč	Stanje cest je ocenjeno in obdelano po metodologiji modificiranega švicarskega indeksa (v nadaljevanju: MSI). Metoda temelji na vizualni oceni vozišč na 50 metrov. Posameznim skupinam vrednosti indeksa pripada ustrezen opis stanja vozišča: zelo slab, slab, zadovoljiv, dober, zelo dober.	50 % celotnega cestnega omrežja letno.	DDC d.o.o., Ljubljana
Prometna obremenitev	Podatki o prometni obremenitvi se pridobivajo z avtomatskim in ročnim štetjem vozil.	Izračunava se povprečna letna dnevna obremenitev vozišč (PLDP- povprečni letni dnevni promet) v posameznem letu.	direkcija
Prometna varnost	Na podlagi podatkov o prometnih nesrečah in privzete metodologije za opredelitev in določanje nevarnih odsekov.	Letno poročilo o prometni varnosti, ki vsebuje tudi seznam nevarnih cestnih odsekov.	direkcija
Meritve drsnosti vozišč	Tehnične meritve.	25 % cestnega omrežja letno.	Aktim d.o.o., Ljubljana

Izhodišče pri opredeljevanju samostojnih projektov preplastitev za leto 2000 je predstavljal seznam prioritete preplastitev, ki je bil izdelan na osnovi modela, uporabljenega pri izdelavi osnutka nacionalnega programa. Pri razvrščanju odsekov po prioriteti je model upošteval MSI, povprečni letni dnevni promet (v nadaljevanju: PLDP), ocenjeno vrednost in življenjsko

dobo preplastitve. Seznam preplastitev je vseboval prioritete po odsekih na 50 metrov natančno. Za obnove direkcija ni pripravila prioritetnega seznama.

Tabela 3: Projekti preplastitev in obnov, ki jih je v predlog finančnega načrta uvrstila direkcija

Projekt	Opis projekta	Ukrep	MSI	PLDP	Drugi kriteriji
98-0839	RT-935/9042 Greif-Fram	PREP	ni podatka	50	pobuda občine (dogovor med direkcijo in občino)
98-0842	RT-935 Fram - Planica	PREP	ni podatka	50	pobuda občine (dogovor med direkcijo in občino)
99-0212	R1-210 Cerčno - Želin	PREP	zelo slabo	2020	/
98-0748	RT-905 Gorje-Krnica-Mrzli studenec	OBNO	slabo, zelo slabo	500	pobuda občine
98-0753	R3-711 Greif-AC	OBNO	ni podatka	1200	/

Opomba: preostali projekti naj bi bili po pojasnilih direkcije uvrščeni na podlagi sprejetih amandmajev k predlogom proračuna za leti 1999 in 2000.

Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Izmed 5 projektov preplastitev in obnov, ki jih je direkcija na novo uvrstila v predlog finančnega načrta za leto 2000

- so bile 3 preplastitve oziroma obnove na regionalnih cestah tretjega reda oziroma turističnih cestah, za katere v letu 1999, v času načrtovanja, še ni bilo ocenjeno stanje vozišč (MSI), oziroma za katere podatki o stanju cestišč niso bili evidentirani;
- je prometna obremenitev (PLDP) znašala med 50 in 2020 vozil dnevno – lahka prometna obremenitev;
- noben ni bil vključen v seznam prioritete preplastitev za leto 2000, ki je vključeval 1511 preplastitev zelo slabih in slabih cestišč.

V reviziji smo ugotovili

- da pomembnost posameznega kriterija in njihov način uporabe pri opredeljevanju prioritete ni bil jasno opredeljen;
- da vrednotenje posameznih projektov po upoštevanih kriterijih in prikaz prioritete seznamov obnov in preplastitev na celotnem cestnem omrežju nista bila v celoti dokumentirana;
- da je direkcija pri uvrščanju projektov v finančni načrt poleg zagotovljenih strokovnih podlag (kriterijev) upoštevala tudi druge kriterije. Izdelan seznam prioritete preplastitev ni bil edina podlaga za uvrščanje posamezne preplastitve v finančni načrt. Kot dodatna razloga (kriterija) za uvrščanje preplastitev in obnov v finančni načrt je direkcija pri treh preplastitvah navedla pobudo občine o nujnosti preplastitve, pri dveh izmed treh pa tudi dogovor med ministrstvom za promet in občino. Dogovora med ministrstvom in občino nista bila dokumentirana. Direkcija prav tako ni opredelila metode zbiranja, evidentiranja podatkov o dodatnih kriterijih in načinu uporabe, ki jih je upoštevala pri uvrščanju projektov v finančni načrt.

Odgovorne osebe na direkciji pojasnjujejo, da direkcija ne uvršča projektov preplastitev v finančni načrt neposredno po prioritetah iz seznama, temveč upošteva tudi druge zagotovljene

strokovne podlage, pobude inženirja (konzultanta), lokalnih skupnosti, vzdrževalcev cest (cestnih podjetij) in lastno presojo.

Direkcija je računskemu sodišču pojasnila, da pri sprejemanju končnega finančnega načrta ne odloča o njegovi vsebini in višini. Direkcija pripravi predlog na podlagi lastnih podatkov o stanju cest, prometu, prometni varnosti ipd. in na podlagi predlogov lokalnih skupnosti in prometnega inšpektorata, Ministrstva za promet in zveze ter poslancev v državnem zboru. Direkcija predlog finančnega načrta posreduje Ministrstvu za promet, ki ga prouči in predlaga eventualne dopolnitve oziroma spremembe, če pa se z njim strinja, ga prek vlade posreduje v državni zbor. V tabeli 3 navedeni odseki cest so bili sestavni del letnega finančnega načrta, ki ga je potrdilo tedanje Ministrstvo za promet in zveze in sprejel državni zbor. Ocena stanja vozišč z indeksom MSI na treh odsekih še ni bila opravljena, ker so bili ti odseki preneseni iz občinske v državno pristojnost z Uredbo o kategorizaciji v letu 1998 in še ni bilo ovrednoteno stanje vozišč z indeksom MSI, so pa bili ti odseki v slabem stanju.

Direkcija ni imela jasno opredeljenega načina zbiranja in evidentiranja podatkov o vseh kriterijih, ki jih je upoštevala pri uvrščanju projektov v finančni načrt. Pomen posameznih kriterijev in njihov način uporabe pri presojanju, katere obnove in preplastitve iz celotnega cestnega omrežja imajo prednost pri uvrstitvi v finančni načrt, ni bil jasno opredeljen oziroma razviden.

Iz navedenega izhaja, da direkcija ni imela jasno opredeljenega načina določanja prioritet, ki bi upošteval pomen posameznega kriterija in način uporabe vseh uporabljenih kriterijev. Direkcija seznama prioritet preplastitev ni dopolnila, tako da bi bilo razvidno, da ima ob upoštevanju vseh kriterijev na celotnem cestnem omrežju določen projekt preplastitve prednost pred drugimi, za obnove pa sploh ni zagotovila seznama prioritet. Uporaba dodatnih kriterijev pri uvrščanju projektov je bila parcialna in ni bila vnaprej opredeljena.

Skupna postavka - Zaporni sloji in površinske prevleke v letu 2000

V skupno postavko so uvrščeni projekti, ki ne zahtevajo zahtevnejše investicijsko-tehnične dokumentacije. Direkcija za skupne postavke na osnovi preteklih izkušenj načrtuje zgolj pavšalno višino predvidenih potrebnih sredstev, del načrtovanih sredstev pa je namenjen oblikovanju rezerve za nepredvidene aktivnosti. Po sprejetju letnega proračuna direkcija pripravi letne programe oz. sezname predvidenih aktivnosti, ki se financirajo iz skupnih postavk, ki jih potrdi komisija direkcije.

Na podlagi sprejetega proračuna je direkcija za postavko Zaporni sloji in površinske prevleke pripravila program v skupni vrednosti 295.240 tisoč tolarjev, v katerega je uvrstila 18 preplastitev.

Direkcija pojasnjuje, da pripravlja letni program na osnovi terenskih ogledov nadzornih inženirjev, ki ga po njenem naročilu opravijo vsako pomlad (po odjugi). Na osnovi pregledov inženirji pripravijo predlog preplastitev, ki ga direkcija dopolni in utemelji s podatki o PLDP, pomembnosti ceste v prostoru in nujnosti ukrepa. Ugotovitve o stanju vozišč po zimi 1999/2000 na osnovi terenskih ogledov so bile dokumentirane v Popisu zmrzlinških poškodb po zimi 1999/2000, ki ga je dne 27. 3. 2000 zagotovil inženir DDC. Popis zajema seznam

odsekov in lokacij ter krajši opis poškodb in preteklih posegov.

V reviziji smo na naključno izbranih treh primerih preverili strokovne podlage za uvrščanje in način uvrščanja preplastitev v letni program.

Tabela 4: Podlage za uvrstitev preplastitev v program Zaporni sloji in površinske prevleke za leto 2000

Naziv preplastitve	Podlaga za uvrstitev v program	MSI	PLDP
Domžale - Trzin	Pojav kolesnic zaradi velikega deleža tovornih vozil - nujnost sanacije (Uradni zaznamek inšpektorja za ceste z dne 19.4.2000)	*zadovoljivo - dobro	26.000
Krnica - Studenec	Stanje vozišča – zelo slabo (MSI)	zelo slabo	500
Plave - Solkan	Drsno vozišče in poslabšana prometna varnost - več prevrnjenih tovornjakov (pojasnilo direkcije)	slabo - zadovoljivo	5.296

*Kolesnice v oceni MSI niso upoštevane ('MSI pri kolesnicah ni merodajen' - direkcija)

Vir: podatki Direkcije RS za ceste, Poročilo ocena stanja vozišč 1999.

Izmed treh preplastitev je bila v Popisu zmrzinskih poškodb po zimi 1999/2000 zajeta le preplastitev na odseku Plave-Solkan.

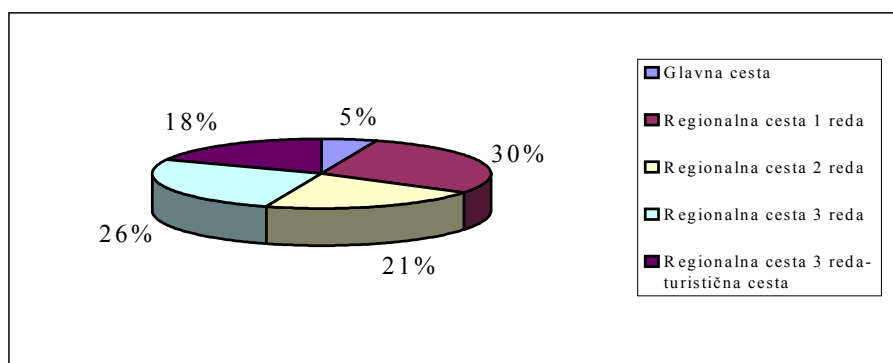
Popis zmrzinskih poškodb po zimi 1999/2000 ter Uradni zaznamek o inšpekcijskem pregledu z dne 19. 4. 2000 je računsko sodišče zahtevalo med revizijo, direkcija pa ju je predložila šele naknadno po razčiščevalnem sestanku.

Ugotovili smo, da direkcija podobno kot pri uvrščanju posameznih projektov v finančni načrt tudi pri uvrščanju preplastitev v program ni imela opredeljenega oziroma dokumentiranega (razvidnega) načina uvrščanja in pomena uporabljenih kriterijev. Direkcija je pripravila program v okviru skupne postavke Zaporni sloji in površinske prevleke za leto 2000 na osnovi inženirske presoje, za katero ni imela ustreznih oziroma dosledno dokumentiranih podlag, v skladu z zagotovljenimi sredstvi na postavki.

Lastnosti obnovljenih vozišč v letu 2000

Za vse projekte preplastitev in obnov je bila na podlagi podatkov o stanju vozišč in prometni obremenitvi, ki jih zagotavlja direkcija in so objavljeni v publikacijah Ocena stanja vozišč in Promet ter na podlagi podatkov o kategorizaciji vozišč, narejena analiza značilnosti vozišč, ki so bila obnovljena v letu 2000.

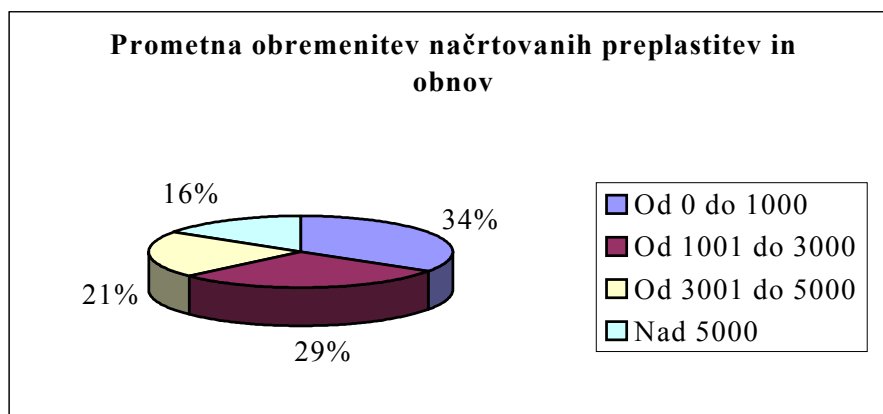
Slika 3: Prikaz deležev uvrščenih preplastitev in obnov v finančni načrt za leto 2000 glede na kategorizacijo vozišč



Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

V finančni načrt za leto 2000 je bilo uvrščenih 44 % regionalnih cest 3. reda (skupaj s turističnimi cestami).

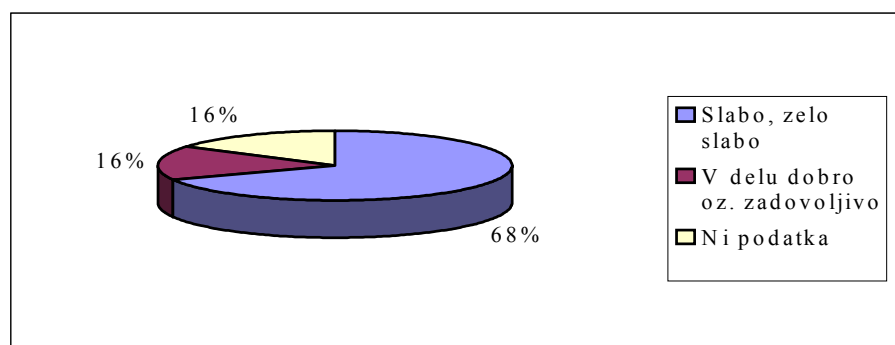
Slika 4: Prikaz prometne obremenitve uvrščenih preplastitev in obnov v finančni načrt za leto 2000



Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Izmed uvrščenih odsekov je bilo 63 % vozišč z lahko prometno obremenitvijo (PLDP do 3000 vozil).

Slika 5: Prikaz stanja vozišč na odsekih, ki so bili uvrščeni v finančni načrt izvajanja preplastitev in obnov za leto 2000



Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Stanje vozišč, na katerih je bila predvidena preplastitev oziroma obnova cestišča v letu 2000 je bilo v 68 % primerih slabo oziroma zelo slabo. Uvrstitev delno dobrih oziroma zadovoljivih cestišč v finančni načrt je bila posledica

- drugih elementov, ki jih metodologija ocene (MSI) ne zajema,
- amandmajev,
- dogovora ministrstva in občin.

Direkcija mora zagotoviti jasno oceno stanja vozišč celotnega cestnega omrežja (oceno stanja vozišč izvedeno po MSI metodi mora dopolniti z drugimi elementi, ki vplivajo na stanje vozišča, npr. kolesnice) in zagotoviti jasno opredelitev kriterijev, ki jih bo upoštevala pri ocenjevanju projektov na celotnem cestnem omrežju, njihov način uporabe in vrednotenje, tako da bo iz dokumentiranega procesa načrtovanja (nabora projektov) nedvoumno izhajalo, da so v finančni načrt uvrščeni projekti, ki so ob predvidenih pogojih financiranja, najbolj potrebni obnove oziroma preplastitve.

4.2 Izvajanje obnavljanja državnih cest

Predstavitev

Poglavje zajema ugotovitve in oceno o izvajanju programa preplastitev in obnov v letu 2000, pridobljeno na osnovi pregleda izvedbe preplastitev in obnov v okviru izvajanja finančnega načrta direkcije za proračunski postavki 4037 – Periodično vzdrževanje državnih cest in 4050 – Obnove cest v letu 2000 ter ugotovitve o izvajanju in vodenju posameznih projektov preplastitev in obnov z vidika vodenja in varčnosti izvedbe.

Uresničevanje programa preplastitev in obnov

V reviziji smo izmed 46 projektov naključno izbrali in pregledali 28 posameznih projektov iz predloga finančnega načrta dopolnjenega z amandmaji v skupni pogodbeni vrednosti 1.376.948 tisoč tolarjev ter 3 projekte iz skupne postavke Zaporni sloji in površinske prevleke

v skupni pogodbeni vrednosti 111.429 tisoč tolarjev, v nadaljevanju - program preplastitev in obnov (Priloga 1 - Vzorec pregledanih projektov).

Cilj revizije je bil preveriti, ali so bile načrtovane preplastitve in obnove (odseki, lokacije in dolžine) po posameznih projektih izvedene (z razlogi za morebitna odstopanja), in podati oceno o izvajanju.

V reviziji nismo primerjali vrednosti izvedb posameznih projektov z vrednostmi, opredeljenimi v programu, ker smo ocenili, da tako preverjanje zaradi različnih podlag za opredelitve vrednosti posameznih projektov v programu ni smiselno. Vrednosti posameznih projektov, opredeljenih v programu, so bile ocenjene bodisi na osnovi izkustvene ocene oziroma amandmiranih vrednosti ali pa na osnovi že sklenjenih pogodb iz prejšnjih let.

Ugotovili smo, da so bila pri 28 projektih dela izvedena na odsekih, ki so bili načrtovani, pri dveh projektih so bila dela izvedena tudi na nenačrtovanih odsekih, en projekt pa v letu 2000 ni bil izveden.

Pri 22 projektih smo ugotovili odstopanja med lokacijami, kjer so bila dela izvedena, in načrtovanimi lokacijami izvedbe. Pri osmih projektih so bila ugotovljena manjša odstopanja od načrtovanega, pri 12 projektih so bile razlike med izvedenimi in načrtovanimi lokacijami velike, pri dveh projektih pa je bila lokacija izvedbe napačno navedena oziroma ni bila navedena.

Tabela 5: Vrste odstopanj med načrtovanim in izvedenim

Vrsta odstopanja	Število projektov
<i>Manjša odstopanja</i>	
- dela so bila izvedena na krajši dolžini od načrtovane	8
<i>Večja odstopanja</i>	
- dela so bila izvedena v večjem obsegu od načrtovanega	5
- dela so bila izvedena na drugih lokacijah od načrtovanih	7
<i>Drugo</i>	
- podatki o načrtovani izvedbi so bili napačni oz. niso bili navedeni	2
Skupaj	22

Opomba: Pri projektih, kjer so bila izvedena dela na daljših delih odsekov, kot je bilo načrtovano, je vrednost del bistveno preseгла načrtovano, vendar skupna vrednost vseh projektov ni preseгла razpoložljivih proračunskih sredstev za obnove vozišč v letu 2000, ker so bili nekateri projekti izvedeni v manjšem obsegu od načrtovanega, en projekt pa ni bil izveden.

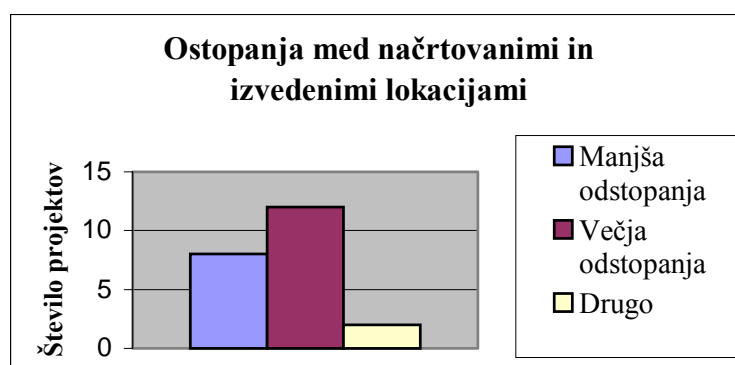
Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Razlog za odstopanja pri projektih, ki so se začeli izvajati v letu 2000, je bil posledica odločitve direkcije, da na osnovi naknadno izvedenih terenskih ogledov, ki so bili opravljeni po sprejetju proračuna, prilagodi lokacijo izvedbe. Znotraj načrtovanih odsekov naj bi bile, po zagotovilih direkcije, na podlagi ugotovitev dejanskega stanja na terenu, natančno določene lokacije in dolžine, kjer je bila izvedba del po mnenju direkcije najbolj smiselna. Opisana ravnanja direkcije onemogočajo skrbno (natančno) načrtovanje novouvrščenih projektov preplastitev in obnov, saj v času priprave finančnega načrta direkcija potemtakem nima na

voljo točnih podatkov o lokacijah in dolžinah projektov, ki jih vključi v predlog finančnega načrta.

Za projekte, ki so se začeli izvajati v letu 1999, je bil razlog za odstopanja nedoslednost pri evidentiranju točnih podatkov o lokacijah po posameznih projektih. Direkcija v finančnem načrtu za leto 2000 pri 7 projektih ni navedla točnih podatkov o lokacijah izvedbe del. Pri projektih, ki so se začeli izvajati v letu 1999, so bile spremembe prvotno načrtovanih lokacij izvedbe pri pripravi finančnega načrta za leto 2000 znane, vendar niso bile dosledno evidentirane v planskih dokumentih direkcije.

Slika 6: Odstopanja med načrtovanimi in izvedenimi lokacijami



Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Direkcija je v letu 2000 zagotovila izvajanje programa preplastitev in obnov, saj je bilo v letu 2000 izmed načrtovanih projektov izvedenih 97 % projektov. Ugotovili smo odstopanja med načrtovanimi in izvedenimi lokacijami pri 61 % projektov, ki pa so bolj pomembna predvsem glede natančnosti načrtovanja (pri novouvršenih projektih) oziroma doslednosti evidentiranja (pri že začelih projektih v prejšnjem letu), kot pa glede uresničevanja programa kot celote. Glavni razlog za odstopanja je odločitev direkcije, da prične načrtovati projekt v obdobju po sprejetju proračuna. Tako direkcija v okviru priprave finančnega načrta zagotovi in navaja manj natančne podatke o preplastitvah in obnovah, po sprejetju proračuna pa za posamezne projekte preplastitev in obnov zagotovi minimalno tehnično dokumentacijo in na njeni podlagi določi dejansko lokacijo in dolžino izvedbe preplastitve oziroma obnove.

Direkcija je pojasnila, da pri izvajanju investicijskih del na cestah skoraj vedno prihaja do nekaterih manjših odstopanj od projektnih rešitev, ki so posledica prilagoditve načrtovanih del razmeram na terenu. V izdelani tehnični dokumentaciji, ki je podlaga za oddajo del, namreč ni mogoče zagotoviti natančnih projektnih rešitev, zato so praviloma kot dopustna uveljavljena do 10 odstotna odstopanja v vrednostnem oziroma količinskem smislu. Odločitve za spremembe, ki so nastale pred sklenitvijo pogodb ali med izvajanjem del, so bile sprejete z namenom, da bi se zmanjšali stroški realizacije projektov, vendar ne na račun kvalitete izvedenih del.

Izvajanje in vodenje posameznih projektov

Priprava in izvajanje projektov

Splošno

Za projekte, ki so se izvajali v okviru letnega programa preplastitev in obnov v letu 2000, je direkcija zagotovila predpisano investicijsko dokumentacijo. Za vse projekte preplastitev in obnov, ki so se načrtovali in izvajali v letu 2000, je bila ocenjena vrednost izvedbe investicij pod 100 milijonov tolarjev. Za obnove in preplastitve z ocenjenimi vrednostmi med 50 in 100 milijonov tolarjev, je direkcija zagotovila dokument identifikacije investicijskega projekta (DI-IP), za projekte z ocenjeno vrednostjo pod 50 milijonov tolarjev pa priprava investicijske dokumentacije ni predpisana.

Za potrjene projekte je direkcija zagotovila minimalno tehnično dokumentacijo (projekt za izvedbo - PZI), ki jo je na osnovi postopka za oddajo javnih naročil (zbiranja ponudb) izdelala pooblaščen projektantska organizacija (projektant), ali popise del, ki jih je pripravila inženirska organizacija (inženir). Tehnična dokumentacija oziroma popisi del so podlaga za pripravo razpisne dokumentacije za oddajo del. Na podlagi izvedbe postopka oddaje javnih naročil je direkcija izbrala izvajalca in z njim sklenila pogodbo o izvedbi del.

Za strokovni nadzor nad izvedbo del je direkcija pooblastila inženirja, ki je opravljal neposreden nadzor nad izvajanjem del (potrjevanje dnevnikov o izvajanju del, knjige obračunskih izmer in druge dokumentacije), koordiniral komisijske in tehnične preglede izvedenih del in sodeloval pri tehničnih pregledih in prevzemih del. Pri načrtovanju in izvedbi posameznih projektov je sodelovala tudi pooblaščen konzultantska organizacija (konzultant). V direkciji so za posamezne projekte zadolženi skrbniki projektov. Skrbniki sodelujejo pri pripravi, izvedbi in prevzemu del in potrjujejo obračune izvedenih del ter jih predlagajo v izplačilo. Po pojasnilih direkcije so skrbniki odgovorni tudi za spremljanje in nadziranje strokovnega in kvalitetnega dela konzultanta in inženirja.

Tabela 6: Pregled pristojnosti za izvajanje posameznih aktivnosti v procesu priprave, izvedbe in prevzema izvedenih del

	Direkcija	Projektant	Inženir	Konzultant	Izvajalec del
Popis del			x	(x)	
PZI - minimalna tehnična dokumentacija		x		x	
Oddaja del	x		x		
Izvajanje del	(x)	(x)		(x)	x
Strokovni nadzor nad izvajanjem del			x		
Potrjevanje del			x		
Potrjevanje obračunov	x		(x)		
Pregled in prevzem del	x		x		(x)
Spremljanje in nadzor konzultanta in inženirja	x			(x)	

x – nosilec aktivnosti

(x) – sodelovanje pri aktivnosti

V reviziji je bila pri 31 projektih pregledana priprava in oddaja del ter izvedba in spremljanje izvedbe. Preverili smo:

- ali je zagotovljena razpisna dokumentacija natančno opredeljevala izvedbo del;
- ali je prihajalo do odstopanj med opredeljeno izvedbo v razpisni dokumentaciji in dejansko izvedbo del;
- ali je direkcija izbrala najugodnejše ponudnike in z njimi sklenila pogodbe;
- ali so bila dela izvedena in obračunana v skladu s pogodbo (način potrjevanja);
- način identifikacije in potrjevanja dodatnih, nepredvidenih in več del;
- način pregleda in prevzema del ter odpravljanja ugotovljenih pomanjkljivosti.

Priprava del

Obnove državnih cest morajo biti v skladu s predpisi o urejanju prostora in graditvi objektov priglašene pristojnemu organu. Vlogi za prigrasitev mora biti priložena tudi minimalna tehnična dokumentacija (PZI - projekt za izvedbo). V PZI so opredeljena vsa dela, ki jih je na določenem odseku potrebno opraviti in je zanje pripravljen projektantski popis del (izvedbeni ukrepi s predvidenimi količinami) s predračunom. Projektantski popis del predstavlja pomemben del razpisne dokumentacije za oddajo del, ker opredeljuje predmet javnega razpisa, projektantski predračun pa predstavlja osnovo za določitev okvirne vrednosti razpisanih del.

Ugotovili smo, da je direkcija v letu 2000 za pripravo javnih razpisov za oddajo preplastitev in obnov zagotovila PZI, v predhodnih letih pa je zagotavljala manj podrobne popise del, za nekatere obsežnejše preplastitve in obnove pa so bili tudi v predhodnih letih izdelani PZI.

Pri nekaterih projektih smo ugotovili odstopanja med dejansko izvedbo in načinom izvedbe, opredeljenim v PZI:

- večji ali manjši obseg posameznih izvedbenih ukrepov, opredeljenih v PZI,
- opustitev določenih ukrepov, opredeljenih v PZI, oziroma
- izvedba drugih ukrepov, ki niso bili predvideni v PZI.

Primer 1: Razlike med ukrepi, opredeljenimi v tehnični dokumentaciji, in izvedenimi ukrepi

Dol – Marno

Projekt za izvedbo, izdelan maja 2000, je vseboval 52 različnih izvedbenih ukrepov. Za izvedbo del po projektu je bila z izvajalcem sklenjena pogodba v višini 54.312 tisoč tolarjev. Dela na projektu so bila izvedena v času od 25. 10. do 21. 12. 2000. Iz dokumentacije o izvedbi del je bilo razvidno, da 17 predvidenih ukrepov v ponudbeni vrednosti 1.951 tisoč tolarjev ni bilo izvedenih, nekateri predvideni ukrepi pa so bili izvedeni v večjem obsegu od načrtovanega.

Bovec - Žaga

Projekt za izvedbo, izdelan maja 2000, je vseboval 54 različnih izvedbenih ukrepov. Za izvedbo del po projektu je bila z izvajalcem sklenjena pogodba v višini 117.261 tisoč tolarjev.

Dela na projektu so bila izvedena v času od 18. 9. do 19. 10. 2000. Iz dokumentacije o izvedbi del je bilo razvidno, da 9 predvidenih ukrepov v ponudbeni vrednosti 1.758 tisoč tolarjev ni bilo izvedenih, nekateri predvideni ukrepi pa so bili izvedeni v večjem obsegu od načrtovanega.

Naklo-Kranj-Jeprca

Projekt za izvedbo, izdelan junija 2000, je vseboval 32 različnih izvedbenih ukrepov. Za izvedbo del po projektu je bila z izvajalcem sklenjena pogodba v višini 70.059 tisoč tolarjev. Dela na projektu so bila izvedena v času od 19. 10. do 11. 11. 2000. Iz dokumentacije o izvedbi del je bilo razvidno, da 11 predvidenih ukrepov v ponudbeni vrednosti 6.296 tisoč tolarjev ni bilo izvedenih, nekateri predvideni ukrepi pa so bili izvedeni v večjem obsegu od načrtovanega in na drugih delih odseka.

Opomba: do odstopanj med predvidenimi in izvedenimi ukrepi je prišlo kljub temu, da gre pri preplastitvah za najenostavnejše investicije in da je med izdelavo tehnične dokumentacije in začetkom izvedbe preteklo nekaj mesecev.

Do razlik med predvideno in dejansko izvedbo je prihajalo:

- ker pred oziroma med pripravo tehnične dokumentacije izvedba del ni bila natančno določena, oziroma način izvedbe del (oziroma uporaba materialov) med investitorjem in projektantom ni bil natančno določen,
- zaradi sprememb stanja cestišča (glede na stanje cestišča upoštevano pri izdelavi tehnične dokumentacije), ki jih je, po pojasnilih direkcije, ugotovil izvajalec pred izvedbo del, kot posledico pa zaradi odločitve inženirja, da izvedba vseh ukrepov, predvidenih v tehnični dokumentaciji ni potrebna oziroma, da so potrebni dodatni izvedbeni ukrepi.

Oddaja del - sklepanje pogodb

V reviziji smo preverili, katera merila je direkcija upoštevala pri oddaji del in ali je sklepala pogodbe z najugodnejšimi ponudniki.

Pripravo minimalne tehnične dokumentacije - PZI je direkcija zagotavljala na osnovi oddaje naročil manjše vrednosti. Direkcija je zbirala po dve ponudbi in izbrala cenovno ugodnejšega ponudnika ter z njim sklenila pogodbo.

Pri oddaji del je direkcija kot merilo za izbiro izvajalca upoštevala najnižjo ceno oziroma vrednost razpisanih del.

Na podlagi pregledane dokumentacije je bilo pri vseh pregledanih projektih ugotovljeno, da je direkcija oddala dela cenovno najugodnejšim ponudnikom. V večini primerov so bila dela na posameznem področju oddana izvajalcu, ki je na tem področju izvajal dela rednega vzdrževanja, zato bi morali razmisliti o vključitvi projektov preplastitev in obnov v okvir izvajanja rednega vzdrževanja cest.

Z revizijo je bilo namreč ugotovljeno, da je direkcija pri treh projektih, zaradi prilagajanja razpoložljivim sredstvom v proračunu, z izbranimi izvajalci sklenila pogodbo za izvedbo del v nižji vrednosti od ponudbene. Pri tem pri dveh projektih pogodbeni stranki nista določili, na

katera dela se je pogodbeno (znižana ponudbeno) vrednost nanašala, oziroma katera dela (zmanjšani obseg del) so bila dejansko predmet pogodbe.

Pri oddaji del preplastitev v okviru projekta št. 99-0212 Cerčno – Želin je direkcija med postopkom oddaje spremenila predmet javnega naročila. Zaradi sprejete odločitve, da se bo na delu razpisane dolžine izvajala rekonstrukcija v prihodnjem letu, je direkcija na predlog strokovne komisije sklenila pogodbo s cenovno najugodnejšim ponudnikom za preplastitev skrajšanega odseka v vrednosti, ki je bila sorazmerno nižja od ponudbene vrednosti.

Direkcija je zagotovila oddajo del cenovno najugodnejšim ponudnikom v skladu z izbranimi merili oziroma veljavnimi predpisi na področju javnega naročanja.

Izvajanje in spremljanje del

a. Potrjevanje in obračunavanje del

Preverili smo način evidentiranja, potrjevanja in obračunavanja izvedenih del ter skladnost izvedenih del s predmetom pogodbe.

Izvajalec del vpisuje v knjigo obračunskih izmer (gradbeno knjigo) podatke o opravljenih delih po predračunskih postavkah (opis, količina, material). Nadzorni inženir vpisane podatke preverja in potrjuje. Na osnovi potrjenih podatkov iz knjige obračunskih izmer izvajalec izstavi končno obračunsko situacijo, ki jo nadzorni inženir preveri in predloži v potrditev direkciji (skrbniku). Pri tem nadzorni inženir poda izjavo, da so dela, izkazana v situaciji, resnična v navedenih količinah, da so vrste in količine del vnesene na podlagi podatkov iz gradbene knjige ter da posamezne cene ustrezajo cenam iz predračuna.

Pri preverjanju evidentiranja, potrjevanja in obračunavanja izvedenih del smo ugotovili naslednji pojavnosti obliki evidentiranja oziroma potrjevanja del.

Primer 2: Popolna skladnost predračunskih in obračunskih količin

Novo mesto - Šentjernej

Vse količine (pri 26 predračunskih postavkah) vpisane v knjigo obračunskih izmer so bile enake predračunskim količinam in obračunane v višini pogodbene vrednosti.

Pri nekaterih projektih so bile predračunske in obračunske količine različne, vendar je bil končni obračun vpisanih količin 100 % skladen s pogodbeno vrednostjo. Med pregledanimi projekti je bilo pri enem ugotovljeno, da nadzorni inženir posameznih količin zaradi usklajevanja s pogodbeno vrednostjo ni potrdil, čeprav so bile vpisane v knjigo obračunskih izmer. Pri ostalih projektih pa je bil lahko razlog za skladnost s pogodbeno vrednostjo predvidevanje izvajalca, da nadzorni inženir oziroma skrbnik ne bi priznal obračuna dejanskih količin, katerih obračun bi presegal pogodbeno vrednost, zato je v knjigi obračunskih izmer prikazal količine v takšnem obsegu, da je njihov obračun enak pogodbene vrednosti.

Primer 3: Skladnost potrjenih in obračunanih količin, ki so se razlikovale od predračunskih, s pogodbenimi vrednostmi

Dutovlje – Sežana

Iz ponudbe, knjige obračunskih izmer in obračunske situacije je bilo razvidno, da se pri 13 predračunskih postavkah (izvedbenih ukrepih) izmed 41 predračunske količine niso skladale z obračunanimi. Kljub temu je bila vrednost obračunanih količin identična ponudbeni oz. pogodbeni vrednosti.

Rače – Hajdina

V okviru postavke »Polaganje asfaltne zmesi BD 16 za izravnavo obstoječega asfalta« so bile vpisane količine zmanjšane (potrjene) zaradi obračuna do pogodbene vrednosti.

Komen – Gorjansko

V knjigo obračunskih izmer je izvajalec pri posameznih postavkah vpisal, inženir pa potrdil bistveno večje količine od predračunskih, vendar v obsegu, ki je omogočal njihov obračun natanko v višini pogodbene vrednosti.

Med te primere lahko vključimo tudi primer 'Priprava del' (Dol-Marno, Bovec-Žaga, Naklo-Kranj) s strani 20 in 21.

Pri preverjanju skladnosti izvedenih del s predmetom pogodbe, smo pri 29 projektih ugotovili skladnost, pri dveh pa delno odstopanje od predmeta pogodbe. Razlog za odstopanja je bila naknadno sprejeta odločitev direktije o spremembi predmeta pogodbe (na predlog inženirja) med izvajanjem del.

Primer 4: Dodatna preplastitev, ki ni bila predvidena v pogodbi

Naklo-Kranj-Jeprca

Direkcija je sklenila pogodbo za izvedbo preplastitve na odseku 1454 od metra 500 do 1800. Iz dokumentacije in pojasnil direktije je razvidno, da se je preplastitev dejansko izvedla tudi na delu odseka od metra 0 do 500 (priključek na AC) in od metra 7048 do 7160, ki ni bila opredeljena v pogodbi. Dodatno preplastitev je po pojasnilih direktije predlagal inženir zaradi zagotovitve tehnično varne navezave na obstoječe vozišče, na koordinacijskem sestanku pa naj bi ga ustno potrdil tudi skrbnik direktije. Ugotovitev o potrebnosti izvedbe dodatne preplastitve in odločitev o dodatni preplastitvi direktije ni bila dokumentirana. Dela so bila izvedena v okviru pogodbeno dogovorjene vrednosti.

Primer 5: Dodatna tehnična dokumentacija, ki ni bila zagotovljena

Plave - Solkan (v okviru skupne postavke)

Direkcija je v okviru programa Zaporni sloji in površinske prevleke sklenila pogodbo za izvedbo preplastitve na odseku 1009 od metra 3000 do 4320. V okviru pogodbe je bilo opredeljeno tudi zagotavljanje tehnične dokumentacije za ta del odseka (saj je bil za razpis pripravljen le popis del). Izvajalec je zagotovil izdelavo tehnične dokumentacije tudi za del

odseka od metra 4760 do 7160. Izdelava tehnične dokumentacije je bila plačana v okviru pogodbene vrednosti. Preostala dela so bila izvedena v manjšem obsegu od pogodbeno opredeljenega.

Direkcija je pojasnila, da je bila na osnovi ugotovitev prometnega inšpektorja o omejitvi hitrosti zaradi slabega in neravnega vozišča (kolesnice) na celotnem delu odseka sprejeta odločitev, da se zagotovi tehnična dokumentacija za oba dela odseka, kjer bo realizacija celotne preplastitve izvedena postopoma v naslednjih letih, zato je nadzorni inženir potrdil plačilo celotne izdelane dokumentacije. Pojasnila je tudi, da ima v skladu z Zakonom o graditvi objektov za nadzor nad izvajanjem del sklenjene pogodbe z inženirskimi organizacijami, ki morajo nadzirati izvajanje del v skladu z določili pogodbe in veljavno zakonodajo. Izvajalcem so bile po strokovni presoji nadzornih inženirjev priznane količine del le do količin v pogodbenem predračunu, čeprav so ti lahko izvedli tudi večji obseg del.

b. Nepredvidena dodatna dela in sklepanje aneksov s pogodbami

V reviziji smo preverili način in evidentiranje identifikacije dodatnih nepredvidenih del, potrjevanje izvedbe in obračunavanje teh del.

Med pregledanimi projekti so se nepredvidena dodatna dela izvedla pri 10 projektih (32 %), od tega pri petih v okviru pogodbene vrednosti, pri dveh je bil sklenjen aneks k pogodbi, pri treh pa je aneks v pripravi (glej prilogo 1). Za 16 % pregledanih projektov je bilo potrebno skleniti aneks k pogodbi za financiranje dodatnih nepredvidenih del. Ugotovili smo, da

- potreba po izvedbi teh del (pred samo izvedbo) ni bila evidentirana pri petih projektih (od tega pri treh projektih, za katere je bilo potrebno skleniti aneks k pogodbi);
- odločitev oziroma potrditev, izvedbe teh del ni bila evidentirana pri osmih projektih (od tega pri štirih projektih, za katere je bilo potrebno skleniti aneks k pogodbi);
- predračun izvajalca za dodatna dela ni bil izstavljen pri dveh projektih.

Deleži nepredvidenih dodatnih del predstavljajo od 3 % do 23,6 % pogodbenih vrednosti, vsota nepredvidenih dodatnih del pa predstavlja 11,3 % vsote osnovnih vrednosti pogodb v okviru katerih so se nepredvidena dela izvajala (priloga 2).

Direkcija je pojasnila, da se potrebe po izvedbi nepredvidenih in dodatno potrebnih del praviloma pokažejo med izvajanjem del na terenu in so največkrat posledica odločitev o drugačni izvedbi odvodnjavanja ali vgradnji materiala v cestno telo. Vsi predlogi izvajalcev za izvedbo nepredvidenih in dodatno potrebnih del so praviloma evidentirani v gradbenem dnevniku, ali pa izvajalci svoj zahtevek naslovijo neposredno na investitorja, ki ga odstopi v reševanje nadzornemu inženirju. Ko nadzorni inženir preveri utemeljenost zahtevka, preveri količine in cene, predlaga skrbniku, da pripravi aneks k pogodbi, če se z ugotovitvami inženirja strinja. Predlog za sklenitev aneksa za dodatna dela mora nadzorni inženir natančno utemeljiti in obrazložiti. Če so dodatna dela utemeljena, skrbnik projekta s pripravo ovitka za aneks (srajčke) in s svojim podpisom na tem ovitku predlog tudi formalno potrdi. Skrbniki direkcije, na podlagi zahtevkov izvajalcev, ki so jih potrdili inženirji in konsultanti, pripravijo predloge aneksov.

Primer 6: Nejasno evidentiranje ugotavljanja in potrjevanja nepredvidenih del

Fram – Planica

Med izvajanjem del so na podlagi terenskega ogleda predstavniki izvajalca, nadzorni inženir in predstavnik projektanta ugotovili, da je potrebno projekt dopolniti. Zaznamek o dopolnitvi projekta je bil vpisan v dnevnik o izvajanju del, vendar iz njega ni bila jasno razvidna vsebina dodatnih del. Na osnovi predračuna za izvedbo dodatnih del, iz katerega je bila razvidna tudi vsebina dodatnih del, je konzultant pripravil predlog za sklenitev aneksa za dodatna dela. Za dodatna dela je bil sklenjen aneks k pogodbi. Iz dokumentacije vloge skrbnika pri potrjevanju in odločanju o izvedbi del ni bila razvidna.

Primer 7: Neevidentirana dodatna dela, ki so bila posledica odločitve o spremembi (vgraditve) materiala

Greif – Fram

Projekt je bil uvrščen v finančni načrt na osnovi pobude občine. Občina je zagotovila izvedbo kanalizacijskih del, direkcija pa je sklenila pogodbo za izvedbo preplastitve. Po končanju kanalizacijskih del je bila sprejeta odločitev, da se v območju prekopa, kjer so bila izvedena kanalizacijska dela, odstrani del zasipa (tamponski sloj) in se ga nadomesti s kvalitetnejšim materialom (bitumensko stabilizacijo) zaradi zagotavljanja večje varnosti pred poškodbami asfaltne prevleke nad prekopom. Ugotavljanje dodatnih del in odločitev o izvedbi teh del ni bila evidentirana. Nadomeščaje dela zasipa so predstavljala dodatna dela v višini 8.637 tisoč tolarjev (brez DDV). Vrednost dodatnih del še ni potrjena (aneks k pogodbi je v pripravi).

Primer 8: Sklenitev aneksa za prvotno opredeljen obseg del

Radmirje – Ljubno

V navedenem primeru ne gre za nepredvideno dodatno delo, temveč za dokončanje prvotno predvidenih del. Direkcija je v letu 1999, ker je imela na razpolago manj sredstev od cenovno najugodnejše ponudbe (47.599 tisoč tolarjev), sklenila pogodbo s cenovno najugodnejšim izvajalcem v vrednosti 38.500 tisoč tolarjev. V letu 2000 je direkcija za dokončanje del prvotno zamišljene preplastitve po projektu in ponudbi zagotovila sredstva v višini 9.105 tisoč tolarjev in na osnovi predračuna z izvajalcem sklenila aneks k pogodbi.

Ugotovili smo, da direkcija ni imela vzpostavljenih zadostnih centralnih evidenc, iz katerih bi bila razvidna vloga in dokumentirane odločitve skrbnika pri odobritvi in potrjevanju načina izvedbe nepredvidenih dodatnih del. Nejasna odgovornost onemogoča kontrolo v posameznih fazah dela, s čimer lahko postane vprašljiva tudi smotrnost porabe sredstev za izvedbo teh del.

Čeprav v nekaterih primerih nepredvidena dodatna dela niso zahtevala dodatnih sredstev, pomanjkljivo evidentiranje potreb in odločitev ne omogoča ugotavljanje, ali so bila ta dela nujno potrebna. Dejstvo, da v nekaterih primerih izvajalec ni predlagal sklenitve aneksa k pogodbi za financiranje nepredvidenih dodatnih del, kaže na to, da bi morala direkcija zagotoviti bolj konkurenčne vrednosti pogodb v procesu oddaje del (npr. oddaja preplastitev in obnov v okviru oddaje dejavnosti rednega vzdrževanja).

Direkcija je pojasnila, da je vloga skrbnika direkcije, inženirja in konzultanta določena v opisu poslovnih procesov direkcije, opredeljenih v ISO 9002 ter v pogodbah za izvedbo inženirskih in konzultantskih storitev. Vlogo skrbnika direkcije, inženirja in konzultanta bo še bolj eksplicitno določila. Z dopisom št. 347-07-159/01 z dne 25. 9. 2001 pa je že zahtevala poostren nadzor zaradi nepredvidenih del in spoštovanje postopkov ugotavljanja in potrjevanja nepredvidenih in več del.

c. Pregled in prevzem del

Pregled in prevzem del se izvaja po dokončnem obračunu izvedenih del. Pregled in prevzem izvedenih del izvede komisija, ki jo imenuje direkcija. Komisija ugotavlja, ali so bila dela izvedena v skladu s tehnično dokumentacijo, predpisi, standardi in pogodbenimi določili ter ali cesta izpolnjuje pogoje za varno in nemoteno odvijanje prometa.

Če komisija ugotovi pomanjkljivosti, jih v zapisniku navede in izvajalcu naloži rok za njihovo odpravo. Izvajalec po odpravi pomanjkljivosti obvesti inženirja o odpravi napak, na osnovi tega pa direkcija izda potrdilo o prevzemu del. Če komisija ne ugotovi pomanjkljivosti, zapisnik predstavlja tudi potrdilo o prevzemu del (v skladu z določili pogodbe o izvajanju del).

Ugotovili smo, da so bili pri 22 projektih opravljeni komisijski pregledi, pri 6 projektih pa do 1. 11. 2001 komisijski pregled še ni bil opravljen.

Tabela 7: Pretek časa od zaključka del do komisijskega pregleda

Pretek časa v mesecih	Število projektov
od 1 do 2	3
nad 2 do 4	5
nad 4 do 7	12
nad 7	2
ni podatka	6
SKUPAJ	28

Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Ugotovljeno je bilo, da se komisijski pregledi izvedenih preplastitev in obnov opravljajo s precejšnjim časovnim zamikom. Največ komisijskih pregledov je bilo opravljenih med četrtem in sedmim mesecem po zaključku del.

Med pregledanimi projekti je komisija pri 9 projektih (50 %) ugotovila pomanjkljivosti in določila rok za njihovo odpravo.

Tabela 8: Ugotavljanje in odprava pomanjkljivosti

Naziv odseka	Datum zaključka izvedbe	Datum pregleda	Ugotovljene pomanjkljivosti	Odpravljene pomanjkljivosti	Prevzem del
Radmirje – Ljubno (1249)	31. 5. 2000	20. 7. 2000	DA (rok 15. 8. 2000)	21. 2. 2001	2. 4. 2001
Mozirje – Soteska (1247)	13. 10. 2000	27. 2. 2001	DA (rok 30. 3. 2001)	14. 3. 2001	3. 7. 2001
Bovec – Žaga	19. 10. 2000	11. 4. 2001	DA (rok 11. 5. 2000)	22. 6. 2001	ni evidentirano
Cankova – Kuzma	19.11.1999	19. 9. 2000	DA (rok 30. 10. 2000)	20. 12. 2000	ni evidentirano
Naklo-Kranj-Jeprca	11. 11. 2000	9. 3. 2001	DA (rok 30. 4. 2001)	ni evidentirano	ni evidentirano
Hrušica – Javornik	8. 11. 2000	9. 3. 2001	DA (rok 30. 4. 2001)	ni evidentirano	ni evidentirano
Postojna – Predjama	12. 11. 1999	24. 5. 2000	DA (rok 30. 6. 2000)	ni evidentirano	ni evidentirano
Šmartno – Bogenšperk	15. 5. 2000	15. 9. 2000	DA (rok 15. 10. 2000)	ni evidentirano	3. 7. 2001
Novo mesto – Šentjernej	17. 11. 2000	31. 7. 2001	DA (rok 31. 8. 2001)	ni evidentirano	ni evidentirano

Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Pri devetih projektih, kjer so bile ugotovljene pomanjkljivosti in določen rok za njihovo odpravo, je bilo ugotovljeno, da so bile v štirih primerih pomanjkljivosti odpravljene in dela prevzeta, od tega samo v enem primeru v opredeljenem roku. Ostala dela oziroma odseki cest so bili prevzeti več mesecev kasneje. Pri štirih projektih direkcija v pogodbi ni zagotovila zavarovanja odgovornosti izvajalca za odpravo pomanjkljivosti.

Direkcija je pojasnila, da je večina gradbišč na trasah obstoječih cest, na katerih poteka promet, zato datum komisijskega pregleda ni pomemben in je pregled le dodatna investitorjeva kontrola opravljenega dela.

Menimo, da so časovni zamiki med zaključki del in komisijskimi pregledi predolgi. Zgodnejši komisijski pregledi bi pripomogli k hitrejši odpravi pomanjkljivosti, v času, ko je izvajalec del z opremo še prisoten na gradbišču in preden bi pomanjkljivosti lahko postale nevarne za promet.

Direkcija je pojasnila, da so časovni zamiki posledica velikega števila projektov, ki jih vsako leto realizira direkcija, in pomanjkanja strokovnega kadra, ki ga direkcija ne more zagotoviti v okviru svojih služb zaradi restriktivne politike pri zaposlovanju v državni upravi. Direkcija je zato komisijske preglede izvršenih del prisiljena organizirati z zunanjimi izvajalci konzultantskih storitev.

d. Poročanje o izvajanju projektov

V poročilih o izvedenih aktivnostih po projektih, ki jih je direkcija pripravljala mesečno, ni bilo vedno razvidno, kje so bila dela načrtovana in kaj je bilo v okviru porabljenih sredstev na posameznem projektu izvedeno. Nekateri opisi del, navedbe načrtovanih lokacij in lokacij izvedbe pri posameznih projektih niso bili navedeni, niso bili točni ali pa so bili pomanjkljivi.

Direkcija je pojasnila, da ima vzpostavljen sistem poročanja o izvajanju projektov, in sicer tako, da inženir in konzultant dnevno obveščata skrbnika o dogajanjih na terenu. Poleg tega ima vzpostavljen tudi sistem mesečnega poročanja o izvajanju posameznih projektov prek informacijskega sistema INFOSIS, organizirani pa so tudi tedenski sestanki konzultantov in investitorja. Ocenjuje, da kljub pomanjkljivostim, ki jih namerava v prihodnje odpraviti, z načinom uvedenega sistema poročanja pridobi zadostno sliko o dogajanjih na posameznem projektu.

Sklepna ugotovitev pri izvajanju in vodenju projektov

V reviziji smo ugotovili, da je direkcija oddala dela cenovno najugodnejšim ponudnikom, kar pa ni zadostni pogoj za zagotavljanje varčnosti izvedbe posameznih projektov. Pri pripravi in oddaji del ter izvajanju in spremljanju izvedbe posameznih projektov preplastitev in obnov smo ugotovili nekatere pomanjkljivosti, ki lahko neposredno (vrednost nepredvidenih dodatnih del) oziroma posredno (nepravočasen pregled in prevzem del) vplivajo na varčnost izvedbe posameznega projekta, kar pa v reviziji nismo vrednotili.

Ob doslej že uvedenih postopkih lahko direkcija ob omejenih pogojih zaposlovanja še izboljša izvajanje in vodenje svojih projektov tako, da bolj natančno opredeli izvedbo del že pri pripravi tehnične dokumentacije. Prav tako bi lahko direkcija z jasnejšo razmejitvijo nalog in odgovornosti skrbnika, inženirja in konzultanta še povečala doslednost pri izvajanju postopkov notranjega kontroliranja v procesu potrjevanja nepredvidenih dodatnih del ter skrajšala čas, potreben za zaključitev del in odpravljanje napak ter prevzemanje izvedenih del, zadnje predvsem tam, kjer dolgotrajni postopki niso pogojeni z objektivnimi razlogi.

Zahteva za predložitev odzivnega poročila

V revizijskem poročilu so bile razkrite nesmotrnosti v poslovanju, ki se nanašajo na načrtovanje in izvajanje obnavljanja državnih cest, zato mora direkcija v roku 80 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti Računskemu sodišču RS odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati

- navedbo revizije, na katero se nanaša,
- kratek opis nesmotrnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo ter
- izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora zajemati opredelitev kriterijev za določanje prioritet pri uvrstitvi posameznih projektov (obnovo in preplastitev cest) v finančni načrt, skrbnejšo

pripravo pogodb z izvajalci ter jasnejšo razmejitev odgovornosti pri izvajanju del, nadzor nad izvajanjem del na terenu in poročanje glede odstopanj od načrtov in pogodbenih določil.

Opis sprejetih ukrepov naj bo ustrezno dokumentiran. Odzivno poročilo mora potrditi odgovorna oseba direkcije s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Če bo v porevizijskem postopku ugotovljeno, da je bila kršena obveznost dobrega poslovanja in razkrite nepravilnosti niso zadovoljivo odpravljene, lahko sledijo ukrepi, ki jih določa 29. člen ZRacS-1, v točkah od 7 do 14.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1.

Pravni pouk

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

Dr. Etelka Korpič Horvat,
prva namestnica predsednika

Poslano priporočeno:

1. Ministrstvu za promet, Direkciji RS za ceste,
Tržaška c. 19, 1000 Ljubljana, s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije,
Šubičeva 4, 1000 Ljubljana;
3. Ministrstvu za promet,
Langusova ul. 4, 1000 Ljubljana;
4. arhivu, tu.

PRILOGA 1

Tabela I: Vzorec pregledanih projektov (Preplastitve in obnove v letu 2000)

	Projekt	Odsek	Ukrep	Opis
1.	98-0839	9042	PREP	RT-935 Greif-Fram(šola)
2.	98-0837	1248	PREP	R2-428 Radmirje-Mozirje
3.	98-0837	1249	PREP	R2-428 Radmirje-Ljubno
4.	98-0837	1247	PREP	R2-428 Mozirje-Soteska
5.	98-0842	9042	PREP	RT-935 Fram(šola)-Planica
6.	98-0840	1056	PREP	R3-616 Gorjansko-Brestovica
7.	98-0843	1347	PREP	R2-416 Šmartno-Bogenšperk
8.	98-0845	6105	PREP	RT-913 Postojna-Predjama
9.	98-0847	1054	PREP	R3-617 Komen-Gorjansko
10.	98-0841	9013	PREP	R3-711 Rače-Hajdina
11.	98-0850	0315	PREP	G1-3 Lenart-Benedikt
12.	98-0852	1379	PREP	R2-404 Podgrad-Il.Bistrica
13.	99-0212	1114	PREP	R1-210 Cerkno-Želin
14.	99-0242	1222	PREP	R1-221 Dol-Marno
15.	99-0241	1454	PREP	R2-412 Naklo-Kranj-Jeprca
16.	99-0245	1015	PREP	R1-204 Dutovlje-Sežana
17.	99-0248	1178	PREP	R1-216 Črmošnjice-Črnomelj
18.	99-0165	368	PREP	R3-637Jesenice (Hrušica-Javornik)
19.	99-0247	1177	PREP	R1-216 Podturn-Črmošnjice
20.	99-0256	1204	PREP	R2-419 Novo mesto-Šentjernej
21.	98-0475	1003	PREP	R1-203 Bovec-Žaga
22.	99-0252	1332	PREP	RT-929 Belevue
23.	99-0257	1251	PREP	RT-925 Sestre logar-Rinka
24.	96-0017	0315	PREP	G1-3 Lenart
25.	98-0851	1296	OBNO	R2-440 Cankova-Kuzma
26.	99-0163	2302	OBNO	R3-693 Nova cerkev-Vitanje
27.	98-0753	9006	OBNO	R3-711 Greif-AC
28.	99-0199	1430	OBNO	R3-701 Rogla-Padeški vrh
29.	98-9010	1009	SKUP	Plave-Solkan
30.	98-9010	294	SKUP	Domžale-Trzin
31.	98-9010	1096	SKUP	Krnica-Mrzli studenec

PRILOGA 2

Tabela II: Evidentiranje, ugotavljanje, potrjevanje in obračunavanje nepredvidenih dodatnih del

Naziv odseka	Identifikacija dodatnih del	Potrditev dodatnih del pred izvedbo	Potrjevanje vrednosti dodatnih del	Vrednost nepredvidenih dodatnih del v SIT
Lenart	Ni evidenc	Ni evidenc	Ponudbeni predračun	v fazi postopka sklenitve aneksa (10.043.128)
Greif – Fram	Ni evidenc	Ni evidenc	Ponudbeni predračun	v fazi postopka sklenitve aneksa (8.795.362)
Belevue	Vpis v dnevnik o izvajanju del	Ni evidenc	Ponudbeni predračun	v fazi postopka sklenitve aneksa (7.315.714)
Fram - Planica	Vpis v dnevnik o izvajanju del	Vpis inženirja v dnevnik	Potrditev ponudbenega predračuna	6.387.529
Radmirje – Ljubno (1249)	*	*	Potrditev ponudbenega predračuna	9.105.642
Radmirje – Mozirje (1248)	Vpis v dnevnik o izvajanju del	Ni evidenc	Potrditev ponudbenega predračuna	990.421
Nova cerkev – Vitanje	Ni evidenc	Ni evidenc	Ni evidenc	1.574.627
Gorjansko – Brestovica	Ni evidenc	Ni evidenc	Ni evidenc	2.071.718
Podgrad – Ilirska Bistrica	Ni evidenc	Ni evidenc	Potrditev ponudbenega predračuna	1.286.401
Dol – Marno	Vpis v dnevnik o izvajanju del	Ni evidenc	Potrditev ponudbenega predračuna	2.136.908
SKUPAJ**				49.707.450

*Aneks je posledica zagotovitve sredstev za izvedbo prvotno zamišljene preplastitve.

** V skupni vrednosti dodatnih nepredvidenih del so zajete tudi vrednosti, kjer je bila sklenitev aneksa v pripravi (na dan 1. 10. 2001).

Vir: podatki Direkcije RS za ceste.

Tabela III: Vrednost in delež nepredvidenih dodatnih del glede na osnovno pogodbeno vrednost

Naziv projekta	Osnovna pogodbeno vrednost v SIT	Dogovorjena in obračunana vrednost dodatnih del v SIT	Delež nepredvidenih dodatnih del v pogodbeni vrednosti v %
Fram - Planica	30.284.641	6.387.529	21,1
Radmirje – Ljubno 1249	38.500.000	9.105.642	23,6
Radmirje-Mozirje 1248	23.744.216	990.421	4,2
Nova cerkev – Vitanje	60.772.608	1.574.627	2,6
Gorjansko – Brestovica	25.397.137	2.071.718	8,1
Podgrad – Ilirska Bistrica	72.912.667	1.286.401	1,7
Dol – Marno	54.312.880	2.136.908	3,9
Lenart	30.737.700	10.043.128	32,7
Greif – Fram	45.843.560	8.795.362	19,2
Belevue	58.011.607	7.315.714	12,6
SKUPAJ	440.517.016	49.707.450	11,3

Vir: podatki Direkcije RS za ceste.