



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Ministrstva za promet in
Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje

Poslanstvo

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

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi Ministrstva za promet in
Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje

1. UVOD

V revizijskem poročilu o smotrnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 (št. 1208-1/2007-21 z dne 10. 3. 2009) je Računsko sodišče Republike Slovenije Ministrstvu za promet izreklo mnenje, da ni vzpostavilo učinkovitega sistema za izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS) pa mnenje, da ni v zadostni meri prispevala k bolj učinkovitemu in gospodarnemu izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

Ker razkrite nepravilnosti in nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, smo v revizijskem poročilu podali zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo za promet in DARS sta v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo. V odzivnem poročilu Ministrstva za promet¹, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Patrick Vlačič, minister, in v odzivnem poročilu DARS², ki sta ga s podpisom in pečatom potrdili odgovorni osebi dr. Žan Jan Oplotnik, namestnik predsednika uprave, in Boštjan Rigler, član uprave, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

¹ Dopis št. 010-116/2009/14-03 z dne 8. 6. 2009 z dopolnitvami 11. 6. in 12. 6. 2009.

² Dopis št. 400-5/09-RŠ-03 z dne 2. 6. 2009 z dopolnitvami 17. 6. 2009.

2. NEPRAVILNOSTI, NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Ureditev plačevanja koncesijske dajatve v proračun Republike Slovenije

2.1.1 Opis nepravilnosti

V obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 plačilni promet med Republiko Slovenijo in DARS iz obračuna koncesijske dajatve in nadomestila za agentske storitve DARS ni potekal prek enotnega zakladniškega računa države oziroma prek transakcijskega računa DARS v skladu z določili 8. člena Zakona o plačilnem prometu³. DARS Republiko Slovenijo ni nakazovala sredstev koncesijske dajatve, ki ji pripadajo na podlagi Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁴ (v nadaljevanju: ZDARS) in glede na lastništvo avtocestne infrastrukture, Republika Slovenija pa na transakcijski račun DARS ni nakazovala nadomestila za izvajanje agentskih storitev in denarnih sredstev za plačilo drugih stroškov gradnje in obnavljanja avtocest v višini obračunane koncesijske dajatve.

Ministrstvo za promet ni ustrezno uredilo načina in rokov za plačilo koncesijske dajatve v državni proračun in za plačilo nadomestila za izvajanje agentskih storitev in drugih stroškov gradnje in obnavljanja avtocest iz državnega proračuna v ZDARS ali drugem predpisu, tega ne urejata in tudi ne določata koncesijska pogodba in pogodba o naročilu. Pri ureditvi izvajanja in financiranja gradnje in obnavljanja avtocest ni upoštevalo sistemskega zakona na področju javnih financ⁵ in ni zagotovilo izkazovanja koncesijske dajatve (prejemek) in porabe te dajatve (izdatek) v državnem proračunu.

Gradnja avtocest in drugih državnih cest zaradi sistema plačevanja koncesijske dajatve v nasprotju s predpisi v višini koncesijske dajatve ni financirana prek državnega proračuna, tako da v proračunu niso evidentirani namenski prejemki (koncesijska dajatev) in izdatki za gradnjo avtocest in drugih državnih cest.

V zahtevi za predložitev odzivnega poročila je bilo Ministrstvu za promet naloženo, da izdela predlog akta, v katerem naj opredeli način in roke plačevanja koncesijske dajatve v državni proračun ter ga predloži v obravnavo in sprejem Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS).

³ Uradni list RS, št. 105/04-UPB, 102/07.

⁴ Uradni list RS, št. 57/93, 126/03.

⁵ Četrti in peti odstavek 2. člena in 34. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 78/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02).

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrepi

Ministrstvo za promet je 10. 6. 2009 Vladi RS v obravnavo posredovalo predlog o spremembi in dopolnitvi koncesijske pogodbe za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji⁶. V tem predlogu je določilo, da se spremeni drugi stavek tretjega odstavka točke 5.4 koncesijske pogodbe, tako da se glasi: "V dveh dneh po odobritvi obračuna s strani ministrstva pristojnega za promet, koncesionar prenese mesečno akontacijo koncesijske dajatve na vplačilni račun: Republika Slovenija – proračun št. 01100-6300109972. Ta sredstva se iz proračuna v skladu z namenom iz 5. člena ZDARS nakažejo na račun izgradnje avtocest, ki ga koncesionar vodi skladno s posebno pogodbo o opravljanju storitev koncesionarja v zvezi z izgradnjo avtocest." Poleg tega je v tem predlogu določilo, da dodatek št. 2 h koncesijski pogodbi začne veljati z dnem, ko ga podpišejo zastopniki obeh pogodbenih strank, uporabljati pa se začne 1. 1. 2010.

Ministrstvo za promet je Službi vlade za zakonodajo in Ministrstvu za finance v medresorsko usklajevanje posredovalo podoben predlog⁷, ki določa, da DARS prenese mesečno akontacijo koncesijske dajatve na vplačilni račun: Republika Slovenija – proračun, št. 01100-6300109972, ter da dodatek št. 2 h koncesijski pogodbi začne veljati z dnem, ko ga podpišejo zastopniki obeh pogodbenih strank. O posredovanem predlogu je prejelo mnenje Službe vlade za zakonodajo, ki h gradivu ni imela pripomb iz svoje pristojnosti, ter mnenje Ministrstva za finance, ki je navedlo, da do potrditve odzivnega poročila na Vladi RS ne more posredovati stališča do predlagane spremembe koncesijske pogodbe. Po mnenju Ministrstva za finance namreč Ministrstvo za promet v odzivnem poročilu prejudicira rešitve, ki bodo imele širok vpliv na finančno stanje Slovenije in njeno boniteto, kar bi lahko dolgoročno ogrozilo finančno stabilnost Slovenije, ter da bo šele po sistemski ureditvi izpostavljenih vprašanj v revizijskem poročilu mogoče definirati način in postopkovne rešitve plačilnega prometa med Republiko Slovenijo in DARS.

2.1.3 Ocena popravljalnih ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi so *zadovoljivi*.

2.2 Spremembe in dopolnitve nacionalnega programa za gradnjo avtocest

2.2.1 Opis nesmotrnosti

Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji⁸ (v nadaljevanju: NPIA (2004)) ne predstavlja jasne in pregledne ureditve za gradnjo avtocest v Republiki Sloveniji, saj vključuje tudi gradnjo, obnavljanje in financiranje drugih državnih cest (regionalne in glavne ceste), ki niso del avtocestnega omrežja, glede na predpisano kategorizacijo javnih cest v Zakonu o javnih cestah⁹, pristojnega upravljavca teh cest (Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste) in glede na načrtovano ločeno

⁶ Dodatek št. 2 h Koncesijski pogodbi za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji, dopis št. 010-123/2009/20-0003293 z dne 29. 5. 2009.

⁷ Dopis št. 010-123/2009/16-0003293 z dne 29. 5. 2009.

⁸ Uradni list RS, št. 50/04.

⁹ Uradni list RS, št. 29/97, 18/02, 92/05.

financiranje teh cest (od avtocest) iz državnega proračuna. S tako ureditvijo je Ministrstvo za promet omogočilo, da financiranje gradnje nekaterih državnih cest ni potekalo prek državnega proračuna, temveč z namenskimi finančnimi viri za gradnjo avtocest, ki jih določa 5. člen ZDARS in ki jih v večjem delu zagotavlja DARS (posojila, cestnine).

NPIA (2004) za dodatni program gradnje avtocest ne določa celotne dolžine načrtovanih odsekov cest¹⁰, ocene investicijskih vrednosti, dinamike izvajanja in virov financiranja za gradnjo avtocest in navezovalnih cest. Zato tudi nista jasno določena in znana načrtovana celotna (popolna) vrednost in obseg programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji oziroma dinamika prihodkov, odhodkov in potrebno zadolževanje v načrtovanem obdobju gradnje avtocestnega omrežja. Negotov je torej čas izvedbe, obseg programa in financiranje njegove izvedbe, kar kaže na neustrezno načrtovan dolgoročni razvojni program glede na 23. člen Zakona o javnih cestah.

V obdobju od leta 2025 do konca leta 2029 (pet let) je v NPIA (2004) načrtovana izdaja dolžniških vrednostnih papirjev (obveznic) v skupni vrednosti 1.335.000 tisoč evrov za odplačilo glavnice najetih posojil in izdanih obveznic v obdobju od leta 2003 do 2013. V obdobju, za katerega je sprejet NPIA (2004), odplačilo teh obveznic ni načrtovano, kar pomeni, da finančna konstrukcija gradnje avtocest po NPIA (2004) ni zaprta¹¹ oziroma popolna, saj ne prikazuje prejemkov oziroma finančnih virov, iz katerih bodo odplačane glavnice izdanih obveznic (1.335.000 tisoč tolarjev) in pripadajočih obresti, in tudi ne izdatkov oziroma porabljenih sredstev za njihovo odplačilo. Doba izvajanja NPIA (2004) zajema obdobje od leta 2004 do 2033, ker pa je v obdobju od leta 2025 do konca leta 2029 načrtovana izdaja obveznic (ki zapadejo v plačilo v 20 letih po izdaji), je dejansko načrtovani čas izvedbe gradnje avtocest po NPIA (2004) bistveno daljši in sega v čas do leta 2050. Program gradnje avtocest, kot ga določa NPIA (2004), je računsko sodišče ocenilo kot nepopoln, ker ne prikazuje vseh sredstev za njegovo izvedbo, saj se v NPIA (2004) načrtuje reprogramiranje dolgov (odplačevanje obveznosti iz zadolževanja z novim zadolževanjem), katerih vire poplačila in samega poplačila NPIA (2004) ne prikazuje.

Ministrstvo za promet, s tem ko ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev NPIA (2004), glede na spremenjeno dinamiko investicijskih in finančnih tokov gradnje avtocest po letnih programih gradnje avtocest, ni zagotovilo dolgoročne politike Republike Slovenije izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v okviru DARS. Zaradi tega ni zagotovilo ustreznega dolgoročnega obvladovanja tveganj pri izvajanju in financiranju gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, saj izvajanje in financiranje gradnje avtocest ni dolgoročno načrtovano in so obseg investicijskih stroškov (investicijska dela, stroški financiranja oziroma obresti) in obseg finančnih virov (cestnine oziroma koncesijska dajatev, proračunska sredstva, obseg zadolžitve) ter čas odplačevanje dolgov, najetih za gradnjo avtocest, negotovi. S tem, ko niso na novo dolgoročno ocenjeni in določeni vsi finančni pritoki in odtoki gradnje avtocest, niso zagotovljeni dolgoročno plačilna sposobnost DARS za financiranje gradnje avtocest in odplačevanje dolga ter dolgoročno plačilna sposobnost državnega proračuna, saj obstaja tveganje, da bodo unovčena dana poročstva Republike Slovenije za dolgoročno posojila najeta za gradnjo avtocest.

V zahtevi za predložitev odzivnega poročila je bilo Ministrstvu za promet naloženo, da izdela načrt aktivnosti z opredeljenimi roki in odgovornimi osebami za izdelavo sprememb in dopolnitev dolgoročnega programa za gradnjo avtocest in drugih državnih cest, ki bodo zagotovile popolno dinamiko

¹⁰ Določena je le dolžina štirih avtocestnih odsekov v skupni dolžini 67,6 kilometra.

¹¹ Finančna konstrukcija je zaprta, ko vsi prejemki pokrivajo vse izdatke nekega projekta, programa ali investicije.

finančnih in investicijskih tokov ter razmejitev izvajanja investicijskih poslov med pristojne upravljavce načrtovanih gradenj.

2.2.2 Opis ukrepov

Spremembe in dopolnitve NPIA (2004) so vključene v normativni delovni program Vlade RS za leto 2009, kjer je določeno, da bo najkasneje do 8. 12. 2009 predlog sprememb predložen v sprejem Vladi RS, najkasneje do 10. 5. 2010 pa naj bi dokument sprejel državni zbor. Nesporno stališče Ministrstva za promet je, da je treba potrebne spremembe in dopolnitve veljavnega akta opraviti v čim krajšem možnem času in k tem aktivnostim pristopiti prioritarno, tudi zato, ker obstoječi nacionalni program ni več ustrezna podlaga za sprejem letnega programa za gradnjo avtocest za leto 2010.

Ministrstvo za promet je že konec leta 2008 v sodelovanju z DARS pristopilo k pripravi sprememb in dopolnitev NPIA (2004), v marcu 2009 pa so bile izdelane prve strokovne podlage (analiza izvajanja NPIA (2004) v obdobju 2003–2008, letna dinamika graditve do konca leta 2013 za dokončanje osnovnega programa in osnovni podatki za dodatni program). Ker bistven problem pri pripravi sprememb in dopolnitev NPIA (2004) predstavlja določitev finančnih virov, je Vlada RS s sklepom¹² dne 10. 12. 2008 ustanovila medresorsko delovno skupino za pripravo predloga za financiranje avtocestnih in cestnih programov ter cestninjenje. Vlada RS je delovni skupini določila rok za izvedbo aktivnosti do 1. 7. 2009¹³.

Načrt aktivnosti Ministrstva za promet za izdelavo sprememb in dopolnitev NPIA (2004) je naslednji:

- do julija 2009: priprava predloga ukrepov medresorske delovne skupine za pripravo predloga za financiranje avtocestnih in cestnih programov ter cestninjenje;
- do novembra 2009: realizacija prve faze sprememb in dopolnitev NPIA (2004), ki se nanaša na osnovni program gradnje in so potrebne za pripravo Letnega plana razvoja in obnavljanja avtocest za leto 2010;
- do 31. 12. 2009: realizacija druge faze – priprava osnutka sprememb in dopolnitev NPIA (2004), ki bodo določale popolno dinamiko finančnih in investicijskih tokov za dodatni program ter razmejitev izvajanja investicijskih poslov med pristojne upravljavce načrtovanih gradenj;
- do 30. 4. 2010: predložitev usklajenega osnutka Vladi RS;
- do 30. 5. 2010: sprejem dokumenta na Vladi RS;
- do 30. 9. 2010: sprejem dokumenta v Državnem zboru Republike Slovenije.

Odgovorna oseba za pripravo je dr. Patrick Vlačič, minister za promet.

2.2.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi so *zadovoljivi*.

¹² Št. 02401-11/2008/2.

¹³ Sklep št. 02401-11/2008/5 z dne, 7. 5. 2009.

2.3 Spremembe in dopolnitve pogodbe o naročilu

2.3.1 Opis nepravilnosti

Ministrstvo za promet ni uredilo in organiziralo prevzema in evidentiranja gradenj javne cestne infrastrukture in pripadajočih obveznosti za plačilo DARS v svojih poslovnih knjigah v skladu z Obligacijskim zakonikom¹⁴, Zakonom o javnih financah¹⁵, Zakonom o računovodstvu¹⁶ in Slovenskimi računovodskimi standardi¹⁷ (v nadaljevanju: SRS). V ZDARS in v pogodbi o naročilu namreč ni popolno uredilo mandatnega razmerja z DARS oziroma načina in rokov za sproten prevzem gradenj javne cestne infrastrukture in njeno evidentiranje v svojih poslovnih knjigah ter načina in rokov za plačilo obveznosti oziroma stroškov opravljenih gradenj javne cestne infrastrukture.

V zahtevi za predložitev odzivnega poročila je bilo Ministrstvu za promet naloženo, da izdela načrt aktivnosti z opredeljenimi roki in odgovornimi osebami za izdelavo predloga sprememb in dopolnitev pogodbe o naročilu, na podlagi katerih se bo uredil način prenosa pravic in obveznosti iz sklenjenih poslov za račun Republike Slovenije na Republiko Slovenijo, kot določa 3.b člen ZDARS.

2.3.2 Opis ukrepov

Ministrstvo za promet je z dopisom¹⁸ Ministrstvu za finance predlagalo, naj strokovna skupina za preveritev utemeljenih stroškov za opravljanje naročila po pogodbi o naročilu ter višine dejansko utemeljenih odhodkov za izračun koncesijske dajatve, ki je ustanovljena s sklepom Vlade RS dne 22. 3. 2006, nadaljuje s svojim delom ter preuči in pripravi potrebne spremembe obeh pogodb, pri tem pa naj upošteva zlasti spremembe oziroma dopolnitve, potrebne v zvezi z mnenjem računskega sodišča. Tako pripravljen predlog naj bi v skladu z veljavno zakonodajo urejal tudi način prenosa pravic in obveznosti iz sklenjenih poslov na Republiko Slovenijo. Načrt aktivnosti za izdelavo sprememb in dopolnitev pogodbe o naročilu je naslednji:

- do 30. 10. 2009: priprava prvega osnutka pogodbe;
- do 30. 11. 2009: priprava gradiva za Vlado RS;
- do 20. 12. 2009: predložitev usklajenega osnutka Vladi RS;
- do 10. 1. 2010: sprejem dokumenta na Vladi RS;
- do 20. 1. 2010: podpis pogodbe.

Ministrstvo za promet je za realizacijo tega načrta določilo naslednje odgovorne osebe: dr. Patrica Vlačiča, ministra za promet, dr. Franca Križaniča, ministra za finance in mag. Tomislava Nemca, predsednika uprave DARS.

¹⁴ Uradni list RS, št. 83/01, 40/07.

¹⁵ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02.

¹⁶ Uradni list RS, št. 23/99.

¹⁷ Uradni list RS, št. 107/01.

¹⁸ Št. 010-116/20091-3 z dne 20. 3. 2009.

2.3.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi so *zadovoljivi*.

2.4 Evidentiranje javne cestne infrastrukture in pripadajočega dolga v poslovnih knjigah Ministrstva za promet

2.4.1 Opis nepravilnosti

Ministrstvo za promet do 31. 12. 2007 v poslovnih knjigah ni izkazalo javne cestne infrastrukture in drugih objektov, naprav in opreme v skupni vrednosti 5.018.532 tisoč evrov, ki je zgrajena ali se gradi v okviru programa gradnje avtocest (NPIA (2004)). V skladu z Zakonom o računovodstvu in SRS bi morale opredmetena osnovna sredstva, ki so v lasti Republike Slovenije, evidentirati v poslovnih knjigah in jih izkazati v bilanci stanja neposrednega proračunskega uporabnika (Ministrstva za promet). Premoženje Republike Slovenije je zato na dan 31. 12. 2007 v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih ministrstva izkazano za 2.391.752 tisoč evrov prenizko, kar je razlika med vrednostjo javne cestne infrastrukture in drugih objektov, zgrajenih po sprejetih programih za gradnjo avtocest, ter med terjatvami za sredstva, dana v upravljanje DARS, ki so izkazane v poslovnih knjigah oziroma bilanci stanja Ministrstva za promet. V prav taki vrednosti kot premoženje so v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih ministrstva prenizko izkazane tudi obveznosti za plačilo tega premoženja (viri sredstev).

V zahtevi za predložitev odzivnega poročila je bilo Ministrstvu za promet naloženo, da izdela načrt aktivnosti z opredeljenimi roki in odgovornimi osebami za prevzem in evidentiranje javne cestne infrastrukture in pripadajočega dolga v svoje poslovne knjige do konca leta 2009.

2.4.2 Opis ukrepov

Ministrstvo za promet poudarja, da je za izvedbo tega popravljalnega ukrepa v delu, ki se nanaša na prenos dolga v poslovne knjige ministrstva, treba temeljito preučiti in opraviti predhodno presojo tako pozitivnih kot negativnih učinkov, saj bi prenašena in nepremišljena rešitev lahko povzročila številne negativne posledice za proračun Republike Slovenije, zlasti z vidika povečanja javnega dolga. O tem je pridobilo tudi mnenje Ministrstva za finance¹⁹, v katerem se le-to ni strinjalo s prvotno vsebino odzivnega poročila²⁰, predvsem v delu, ko je Ministrstvo za promet navedlo, da je DARS že obvestilo o nameri, da bo v svoje poslovne knjige prevzelo in evidentiralo javno cestno infrastrukturo in pripadajoče dolgove in v delu, ki se nanaša na plačevanje in porabo sredstev koncesijske dajatve. Po mnenju Ministrstva za finance je do systemske rešitve vprašanja lastništva sredstev (javne cestne infrastrukture) potrebno počakati z dokončnimi rešitvami ter navedlo, da bo do konca leta 2009 pripravilo predlog novele Zakona o javnih financah, ki bo opredeljevala javno infrastrukturo ter način razpolaganja z njo, ustrezne spremembe Zakona o javnih cestah in ZDARS.

¹⁹ Dopis št. 371-29/2009 z dne 3. 6. 2009.

²⁰ Dopis št. 010-116/2009/11-03 z dne 2. 6. 2009.

Ministrstvo za promet je sprejelo naslednji načrt aktivnosti za izvedbo tega popravljalnega ukrepa:

- do 30. 6. 2009: ustanovitev delovne skupine Vlade RS, ki jo vodita minister za finance in minister za promet, ki bo zadolžena za realizacijo tega popravljalnega ukrepa;
- do 30. 9. 2009: priprava analize prednosti in slabosti različnih modelov lastništva in računovodskega evidentiranja javne infrastrukture ter njegovega učinka na javne finance;
- do 15. 10. 2009: priprava potrebnih normativnih rešitev;
- do 31. 12. 2009: vknjižba stvarnega premoženja in pripadajočih dolgov v poslovne knjige ministrstva.

Ministrstvo za promet je za realizacijo tega načrta določilo naslednje odgovorne osebe: dr. Patricka Vlačiča, ministra za promet, dr. Franca Križaniča, ministra za finance in mag. Tomislava Nemca, predsednika uprave DARS.

2.4.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi so *zadovoljivi*.

Ministrstva za promet opozarjamo, da morebitna uveljavitev nove sistemske ureditve upravljanja javne cestne infrastrukture (ki bo omogočila prenos lastništva cestne oziroma avtocestne infrastrukture), ki jo pripravlja Ministrstvo za finance, nima vpliva na obveznost Ministrstva za promet, da na dan 1. 1. 2010 v poslovnih knjigah vzpostavi pravilno stanje obstoječega premoženja in pripadajočih dolgov, nastalih v okviru izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest do vzpostavitve nove sistemske ureditve.

2.5 Razmejitev obveznosti med različnimi investitorji gospodarske javne infrastrukture

2.5.1 Opis nesmotnosti

Finančne vire sredstev za izvajanje nalog DARS v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest določa 5. člen ZDARS in predstavljajo namenski vir sredstev za gradnjo avtocest. Za gradnjo drugih državnih cest in druge javne infrastrukture (določene v prostorskih načrtih za gradnjo cestnih odsekov), načrtovane v NPIA (2004) in letnih načrtih razvoja in obnavljanja avtocest (v nadaljevanju: LP ROAC), v skupni vrednosti 560.317 tisoč evrov, ni bilo zagotovljeno financiranje s predpisanih proračunskih postavk za gradnjo drugih državnih cest ali od drugih pristojnih upravljavcev zgrajene infrastrukture (razen sofinanciranj občin v skupni vrednosti 20.749 tisoč evrov).

V letih od 2004 do 2007 so bila namenska sredstva za gradnjo avtocest, poleg gradenj glavnih in regionalnih cest v skupni vrednosti 28.875 tisoč evrov, ki so v pristojnosti Ministrstva za promet, Direkcije za ceste, porabljeni tudi za plačilo:

- gasilskih avtomobilov Ministrstva za obrambo v vrednosti 2.883 tisoč evrov,
- radarskih naprav Ministrstva za notranje zadeve v vrednosti 96 tisoč evrov in
- sofinanciranje gradnje platoja MMP Gruškovje, ki ga upravlja Ministrstvo za javno upravo, v vrednosti 2.102 tisoč evrov.

Navedeni primeri porabe sredstev za gradnjo avtocest ter velik obseg izvajanih investicij v okviru NPIA (2004) in LP ROAC kažejo na tveganje za nastanek višje nenamenske porabe sredstev za gradnjo avtocest.

Ministrstvo za promet kot glavni nosilec prometne politike in uresničitve NPIA (2004) izvajanja gradnje avtocest ni ustrezno uredilo, saj v ustreznem predpisu ali z ustrežno spremembo Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji²¹ ni jasno in natančno omejilo vključevanja drugih investicij v program gradnje avtocest, da bi zagotovilo ustrezno razmejitev financiranja prostorskih ureditev v državnih prostorskih načrtih za gradnjo avtocest med pristojne upravljavce načrtovanih gradenj oziroma državne in občinske organe.

V zahtevi za predložitev odzivnega poročila je bilo Ministrstvu za promet naloženo, da izdela predlog akta, ki naj pri gradnji javnih cest jasno omeji vključevanje drugih investicij (ali finančnih obveznosti investitorja) in druge gospodarske javne infrastrukture v državne prostorske načrte, ter jasno razmejitev obveznosti financiranja vlaganj v gospodarsko javno infrastrukturo med vse pristojne upravljavce oziroma državne in občinske organe.

2.5.2 Opis ukrepov

Ministrstvo za promet je pripravilo predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih cestah, ki določa nov 38.a člen za razmejitev obveznosti financiranja vlaganj v okviru gradnje ali rekonstrukcije državne ceste med različne investitorje. Državni zbor ga je sprejel 26. 5. 2009 in je bil objavljen v Uradnem listu, št. 42/09 dne 5. 6. 2009. Ministrstvo je pripravilo tudi predlog podzakonskega akta – pravilnik o načrtovanju, financiranju in prevzemu gospodarske javne infrastrukture, grajene v okviru gradnje državnih cest, ki določa pravila za načrtovanje in razmejitev obveznosti med investitorji državnih cest oziroma med investitorjem državne ceste in investitorji druge gospodarske javne infrastrukture, ter način prenosa grajene infrastrukture v upravljanje pristojnemu upravljavcu.

2.5.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi so *zadovoljivi*.

²¹ Uradni list RS, št. 35/95.

2.6 Izločitev premoženja Republike Slovenije iz poslovnih knjig DARS

2.6.1 Opis nepravilnosti

DARS je v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih na dan 31. 12. 2007 izkazala sredstva Republike Slovenije prejeta v upravljanje in obveznosti do njihovih virov v skupni vrednosti 5.051.607 tisoč evrov.

DARS v svojem Pravilniku o računovodstvu po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji²² (v nadaljevanju: ZDARS-A) ni uredila poslovanja z Republiko Slovenijo kot gospodarska družba po Zakonu o gospodarskih družbah²³ (v nadaljevanju: ZGD). Po uveljavitvi ZDARS-A je DARS prenehal status javnega podjetja po Zakonu o gospodarskih javnih službah²⁴ in s tem tudi možnost uporabe računovodskih usmeritev v SRS 35 (2002) pri evidentiranju javne cestne infrastrukture v lasti Republike Slovenije oziroma možnost evidentiranja gradnje cestne infrastrukture kot sredstva v upravljanju. SRS 35 (2002) ureja posebne računovodske rešitve za javna podjetja in zavode, ki izvajajo gospodarsko javno službo v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah.

DARS je z vodenjem javne infrastrukture in dolgoročnih obveznosti za sredstva Republike Slovenije, prejeta v upravljanje, v svojih poslovnih knjigah ravnala v nasprotju s SRS 1.1²⁵ in SRS 9.1²⁶ ter s tem v računovodskih izkazih in letnih poročilih ni resnično in verodostojno prikazala premoženja in obveznosti družbe, kar ni v skladu z 51. in 57. členom ZGD. S tem je ravnala tudi v nasprotju s 7. členom ZDARS, ki določa, da mora voditi poslovne knjige in izdelati računovodske izkaze v skladu z določili ZGD in SRS ter da mora sredstva, prejeta v upravljanje, in pripadajoče vire sredstev voditi ločeno od sredstev in virov sredstev družbe. To glede na veljavne predpise in računovodske usmeritve pomeni, da jih mora voditi v posebni evidenci in ne v svojih poslovnih knjigah.

Glede na določila ZDARS in pogodbe o naročilu bi morala DARS dejavnost gradnje in obnavljanja avtocest v poslovnih knjigah obravnavati kot mandatno razmerje oziroma komisijski posel, kot je opredeljeno v pogodbi o naročilu. To pomeni, da bi morala v vrednosti zgrajene infrastrukture (z DDV) v poslovnih knjigah povečevati terjatve za tuj račun (in ne opredmetenih osnovnih sredstev, prejetih v upravljanje) in jih pokrivati s prejetimi plačili iz proračuna Republike Slovenije.

V zahtevi za predložitev odzivnega poročila je bilo DARS naloženo, da izdela načrt aktivnosti z opredeljenimi roki in odgovornimi osebami za izvedbo postopkov, ki bodo v letu 2009 zagotovili izločitev premoženja Republike Slovenije iz poslovnih knjig družbe.

²² Uradni list RS, št. 126/03.

²³ Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 45/01, 59/01 – popr., 57/04, 139/04.

²⁴ Uradni list RS, št. 32/93.

²⁵ Opredmeteno osnovno sredstvo je sredstvo v lasti ali finančnem najemu, ki se uporablja pri ustvarjanju proizvodov ali opravljanju storitev oziroma dajanju v najem ali za pisarniške namene, in se bo po pričakovanjih uporabljalo v več kot enem obračunskem obdobju.

²⁶ Dolgoročni dolgovi so pripoznane obveznosti v zvezi s financiranjem lastnih sredstev, ki jih je treba v obdobju, daljšem od leta dni, vrniti in poravnati, zlasti v denarju.

2.6.2 Opis ukrepov

Uprava DARS je 2. 6. 2009 sprejela sklep²⁷, da se pripravijo knjigovodske evidence o celotnem premoženju Republike Slovenije, s katerim upravlja DARS po stanju na dan 31. 12. 2009, ki bodo služile kot podlaga za prevzem teh sredstev in obveznosti do virov sredstev v premoženjsko bilanco države, oziroma kot podlaga za izločitev premoženja Republike Slovenije iz poslovnih knjig družbe DARS na dan 1. 1. 2010. Strokovnim službam je naložila, da do konca leta 2009 izdelajo zaključne obračune vrednosti investicij posameznih avtocestnih odsekov, ki so že v prometu. Poleg tega je sprejela naslednji načrt aktivnosti za izločitev premoženja Republike Slovenije iz poslovnih knjig družbe:

- do 30. 6. 2009 se Ministrstvu za promet in Ministrstvu za finance posredujejo knjigovodske evidence sredstev in obveznosti do virov sredstev lastnine Republike Slovenije v upravljanju DARS po stanju na dan 31. 12. 2008; odgovorna oseba je direktor področja za finance, računovodstvo in kontroling;
- do 30. 11. 2009 se pripravijo zaključni obračuni vrednosti posameznih investicij, ki so izvedene po pogodbi o naročilu, odgovorne osebe so: izvršni direktor za novogradnje in obnove, izvršni direktor IT, vodja službe za načrtovanje, razvoj ter gospodarjenje z vozišči in vodja službe za mednarodno sodelovanje;
- do 1. 1. 2010 se verificira predlog delovne skupine Vlade RS in podpiše aneks k pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi; odgovorne osebe: uprava DARS;
- do 30. 4. 2010 (okvirni datum) oziroma 10 dni po sprejemu revidiranega letnega poročila za leto 2009 se Ministrstvu za promet in Ministrstvu za finance posredujejo knjigovodske evidence sredstev in obveznosti do virov sredstev lastnine Republike Slovenije v upravljanju DARS po stanju na dan 31. 12. 2009; odgovorna oseba: izvršni direktor področja za finance, računovodstvo in kontroling;
- po reviziji računovodskih izkazov za leto 2009 se iz poslovnih knjig DARS po stanju na dan 31. 12. 2009 z dnem 1. 1. 2010 izločijo sredstva in obveznosti do virov sredstev lastnine Republike Slovenije v upravljanju DARS; odgovorna oseba: izvršni direktor področja za finance, računovodstvo in kontroling.

2.6.3 Ocena ukrepov

Izkazani popravljalni ukrepi so *zadovoljivi*.

2.7 Ureditev poslovanja DARS po sklenjeni pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi

2.7.1 Opis nepravilnosti

DARS opravlja naloge v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest po NPJA (2004) ter naloge finančnega inženiringa sredstev, namenjenih za gradnjo avtocest in odplačilo posojil, v svojem imenu in za račun Republike Slovenije. Po pogodbi o naročilu ima razmerje med Republiko Slovenijo in DARS naravo komisijskega razmerja. V obdobju od leta 2004 do 2007 je vrednost opravljenih nalog gradnje in

²⁷ Evidenčna številka: 649/2009-U.

obnavljanja avtocest po pogodbi o naročilu znašala skupaj 1.880.731 tisoč evrov²⁸ (brez DDV). Poslovanje DARS pri izvajanju nalog gradnje in obnavljanja avtocest ter nalog finančnega inženiringa ni bilo ustrezno, saj ni upoštevala splošnih ureditev poslovanja v predpisih²⁹. Republiki Sloveniji namreč v skladu s predpisi ni zaračunala opravljenih gradenj in DDV ter nanjo ni prenesla pravic in obveznosti iz sklenjene pogodbe o naročilu (javne cestne infrastrukture, obveznosti za plačilo gradenj in stroškov financiranja). S tem si je DARS v nasprotju s predpisi zagotovila vračilo vstopnega DDV (250.579 tisoč evrov) in ga v celoti uporabila kot finančni vir za gradnjo avtocest.

V skladu z določili 8. člena Zakona o plačilnem prometu DARS Republiki Sloveniji ni nakazovala sredstev koncesijske dajatve, ki ji pripadajo na podlagi ZDARS in glede na lastništvo avtocestne infrastrukture, Republika Slovenija pa na transakcijski račun DARS ni nakazovala nadomestila za izvajanje agentskih storitev in denarnih sredstev za plačilo drugih stroškov gradnje in obnavljanja avtocest v višini obračunane koncesijske dajatve.

DARS v letnih poročilih za leta 2004 do 2007 tudi ni razkrila in predstavila doseženih prihodkov, odhodkov in poslovnega izida po odsekih oziroma dejavnostih, ki jih izvaja po pogodbi o naročilu in po koncesijski pogodbi, ter sodil za razporejanje prihodkov in odhodkov po posameznem odseku, kot določajo računovodske usmeritve v SRS 25.35 (2002) oziroma SRS 25.35 (2006) in v SRS 35.51 (2002) oziroma SRS 35.34 (2006). Ocenjujemo, da poročanje DARS o izvedeni gradnji avtocest po pogodbi o naročilu ni bilo ustrezno in pregledno, saj v letnih poročilih družba ni predstavila prihodkov, odhodkov in poslovnega izida dejavnosti organiziranje in vodenje gradnje avtocest ločeno od dejavnosti upravljanja in vzdrževanja avtocest.

V zahtevi za predložitev odzivnega poročila je bilo DARS naloženo, da izdela predlog sprememb in dopolnitev internih aktov, ki bodo zagotovile ureditev računovodenja, poročanja in poslovanja družbe po pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi v skladu s predpisi in računovodskimi usmeritvami.

2.7.2 Opis ukrepov

Uprava DARS je 2. 6. 2009 sprejela sklep, da se pristopi k novelaciji Pravilnika o računovodstvu družbe DARS, d. d., tako da bo v skladu z veljavno zakonodajo ter pogodbo o naročilu in koncesijsko pogodbo med drugim opredeljeval način sestavljanja in vrste knjigovodskih listin, odgovornost za sestavo in kontrolo listin ter način izkazovanja in vrednotenja postavk v računovodskih izkazih. Spremembe in dopolnitve pravilnika o računovodstvu in z njim povezanih ostalih internih aktov se izvede v skladu s predlogom vladne delovne skupine o spremembi pogodbe o naročilu in koncesijske pogodbe ter v skladu z naslednjim načrtom aktivnosti:

- do 30. 9. 2009 se pripravi osnutek pravilnika o računovodstvu, odgovorni osebi sta: izvršni direktor področja za finance, računovodstvo in kontroling ter vodja službe za finance in računovodstvo;
- do 30. 11. 2009 uprava DARS sprejme novi pravilnik o računovodstvu;
- s 1. 1. 2010 se začne novi pravilnik o računovodstvu uporabljati.

²⁸ To je vsota sredstev Republike Slovenije (bilanca A) oziroma evidentiranega prometa (v breme) na kontih 00, 027 in 047 (vir: glavne knjige družbe DARS za leta 2004 do 2007).

²⁹ Obligacijski zakonik, Slovenski računovodski standardi, Zakon o davku na dodano vrednost.

2.7.3 Ocena ukrepov

DARS ni predložila predloga sprememb in dopolnitev internih aktov družbe za ureditev računovodenja, poročanja in poslovanja družbe po pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi. Glede na usklajene načrtovane aktivnosti z Ministrstvom za promet in Ministrstvom za finance za vzpostavitev skladne ureditve poslovanja s predpisi med DARS in Republiko Slovenijo s 1. 1. 2010 pa ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi *zadovoljivi*.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivni poročili, ki sta ju na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o smotrnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 izdelala Ministrstvo za promet in DARS. Ocenili smo, da sta odzivni poročili, ki so ju s podpisom in pečatom potrdili dr. Patrick Vlačič, minister za promet ter uprava DARS (dr. Žan Jan Oplotnik, namestnik predsednika uprave in Boštjan Rigler), verodostojni.

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

S popravljalnimi ukrepi, ki jih je v točkah 2.1.2, 2.2.2, 2.3.2, 2.4.2 in 2.5.2 izkazalo Ministrstvo za promet za odpravo nepravilnosti in nesmotnosti pri izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest, ter v točkah 2.6.2 in 2.7.2, ki jih je izkazala DARS za odpravo nepravilnosti v poslovanju z Republiko Slovenijo, so bili začeti postopki, ki bodo zagotovili, da bodo odpravljene nepravilnosti in nesmotnosti, ugotovljene v revizijskem poročilu.

Ocenjujemo, da so ukrepi, ki sta jih sprejela Ministrstvo za promet in DARS za odpravo nepravilnosti in nesmotnosti, ugotovljenih pri izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007, *zadovoljivi*.

Številka: 1208-1/2007-27

Ljubljana, 6. julija 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za promet, priporočeno;
2. Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.



Bedimo 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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 200 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96