



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

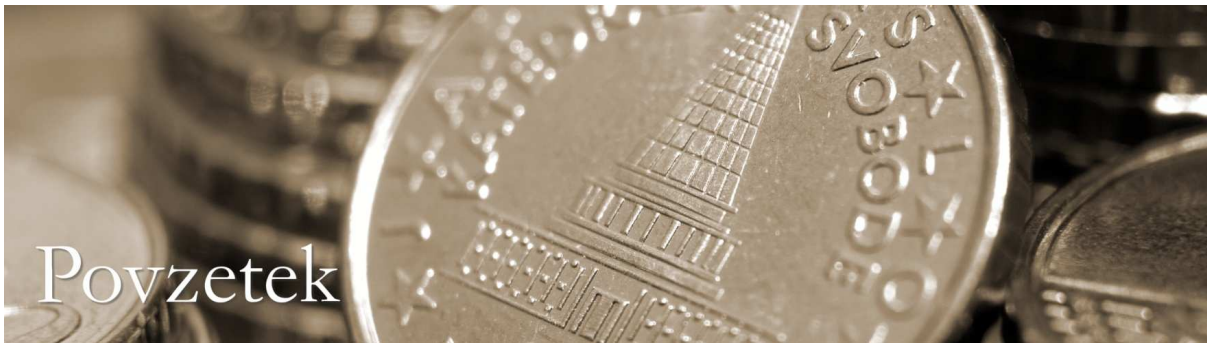
Izvajanje in financiranje programa
gradnje avtocest

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.

Revizijsko poročilo

Izvajanje in financiranje programa
gradnje avtocest



Računsko sodišče je revidiralo smotrnost izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007, ki se kot del cestne prometne politike izvaja že od leta 1994. Revizija je potekala na Ministrstvu za promet, ki je nosilec in glavni izvajalec prometne politike v Republiki Sloveniji, in v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje (v nadaljevanju: DARS), ki je pooblaščenca izvajalka vseh investitorskih nalog pri izvajanju in financiranju gradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007. Računsko sodišče je ocenjevalo *učinkovitost in gospodarnost poslovanja* Ministrstva za promet in DARS, tako da je iskalo odgovor na vprašanja, *ali je Ministrstvo za promet vzpostavilo učinkovit sistem za izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji in ali je DARS zagotovila učinkovito in gospodarno izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji*. Računsko sodišče je preučevalo ureditev in organiziranost gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, načrtovanje, izvajanje in financiranje njihove gradnje avtocest ter poročanje o gradnji avtocest.

Računsko sodišče je ocenilo, da *Ministrstvo za promet* kot resorni organ za opravljanje nalog na področju cestnega prometa in cestne infrastrukture *ni vzpostavilo učinkovitega sistema za izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, saj ni zagotovilo ustrezne in pregledne ureditve, organiziranosti izvajanja in financiranja gradnje ter obnavljanja avtocest, dolgoročnega načrtovanja gradnje, vzdrževanja in financiranja avtocest in drugih cest v Republiki Sloveniji, ter namenske in gospodarne porabe sredstev za gradnjo avtocest*.

Ministrstvo za promet je v okviru DARS uveljavilo posebno obliko izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest (avtocest) ter posreden način zadolževanja Republike Slovenije za financiranje gradnje avtocest oziroma infrastrukturnih objektov gospodarske javne službe. Poleg tega ni zagotovilo ustrezne razmejitve investicijskih poslov pri gradnji avtocest po pristojnih upravljalcih načrtovanih gradenj. DARS je tako dolžna brez zakonskega pooblastila izvajati gradnje glavnih in regionalnih cest, za kar je pristojno Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste. S koncesijsko pogodbo in pogodbo o naročilu, sklenjeno z DARS, tudi ni zagotovilo jasne razmejitve ter pregledne in popolne ureditve financiranja nalog upravljanja in vzdrževanja avtocest ter nalog gradnje in obnavljanja avtocest, saj je dopustilo začasno financiranje opreme in naprav koncesije z namenski sredstvi za gradnjo in obnavljanje avtocest. Pretežni del nalog vodenja in organiziranja gradnje in obnavljanja avtocest na podlagi sklenjenih pogodb po javnih razpisih z DARS izvaja družba DDC, d. o. o., Ljubljana, ki jo je Republika Slovenija ustanovila za vodenje gradnje in vzdrževanja avtocest in drugih državnih cest. Po oceni računskega sodišča je DARS le vmesni člen med Ministrstvom za promet in družbo DDC, d. o. o., Ljubljana, ki neupravičeno nosi vso javno odgovornost za izvajanje nalog po nacionalnem in letnih programih gradnje avtocest.

Ministrstvo za promet v ustreznem predpisu ni uredilo načina in rokov za plačilo koncesijske dajatve v državni proračun, zato plačilni promet med Republiko Slovenijo in DARS (v vrednosti koncesijske dajatve 387.738 tisoč evrov) ni potekal prek predpisanih računov, v proračunu pa niso bili izkazani vsi prejemki, ki pripadajo državi, in tudi ne vsi izdatki države za gradnjo avtocest. V skladu s predpisi in Slovenskimi računovodskimi standardi (v nadaljevanju: SRS) tudi ni celovito in popolno uredilo izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v pogodbi o naročilu, sklenjeni z DARS, saj ni zagotovilo prevzema in evidentiranja izvedenih gradenj javne cestne infrastrukture in pripadajočih obveznosti za plačilo opravljenih del v svojih poslovnih knjigah. V poslovnih knjigah in računovodskih izkazih zato na dan 31. 12. 2007 ne izkazuje zgrajene javne cestne infrastrukture v skupni vrednosti 5.018.532 tisoč evrov; premoženje Republike Slovenije je izkazano za 2.391.752 tisoč evrov prenizko, v prav taki vrednosti pa tudi obveznost za plačilo opravljenih gradenj avtocest in drugih cest.

Ministrstvo za promet tudi ni zagotovilo dolgoročne politike razvoja in vzdrževanja avtocest Republike Slovenije oziroma pogojev za dolgoročno načrtovano izvajanje in financiranje gradnje avtocest v okviru DARS, saj glede na spremenjeno dinamiko investicijskih in finančnih tokov v letnih programih gradnje avtocest ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev nacionalnega programa za gradnjo avtocest, da bi zagotovilo ustrezno obvladovanje tveganj pri izvajanju in financiranju gradnje avtocest v Republiki Sloveniji. Negotovi so investicijski stroški (investicijska dela, stroški financiranja oziroma obresti), obseg finančnih virov (cestnine oziroma koncesijska dajatev, proračunska sredstva, obseg zadolžitve) ter čas izvedbe programa gradnje avtocest oziroma odplačevanja dolgov. Nacionalni program gradnje avtocest tudi ni popoln, jasen in točen prikaz načrtovane dinamike investicijskih in finančnih tokov, saj Ministrstvo za promet ni načrtovalo vseh potrebnih sredstev in virov za njegovo izvedbo, zato ocenjujemo, da bo dejanski čas njegove izvedbe bistveno daljši od načrtovanega (leto 2033) in bo segal v obdobje do leta 2050. Poleg tega vključuje tudi gradnjo regionalnih in glavnih cest (najmanj v vrednosti 113.780 tisoč evrov); s tem je Ministrstvo za promet omogočilo, da financiranje gradnje teh glavnih in regionalnih cest ni potekalo prek državnega proračuna, temveč z namenskimi sredstvi za gradnjo avtocest.

Ker Ministrstvo za promet z ustrežno ureditvijo v predpisih ni jasno in natančno omejilo vključevanja drugih investicij v program gradnje avtocest in državne prostorske načrte ter ni razmejilo financiranja načrtovanih prostorskih ureditev v državnih prostorskih načrtih med vse pristojne upravljavce oziroma državne in občinske organe, v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 ni zagotovilo namenske porabe sredstev za gradnjo avtocest najmanj v vrednosti 33.956 tisoč evrov. Poleg tega je dopustilo negospodarno porabo sredstev za gradnjo avtocest v vrednosti 2.462 tisoč evrov pri gradnji avtocestnega odseka Vrba–Peračica.

Računsko sodišče je ocenilo tudi, da *DARS* kot izvajalka investitorskih poslov gradnje avtocest *ni v zadostni meri prispevala k bolj učinkovitemu in gospodarnemu izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji* v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007.

DARS v skladu z veljavnimi predpisi Republiki Sloveniji ni zaračunala opravljenih gradenj in DDV v skupni vrednosti 2.130.694 tisoč evrov ter na Republiko Slovenijo ni prenesla pravic in obveznosti iz sklenjene pogodbe o izvajanju gradnje in obnavljanja avtocest (javne cestne infrastrukture, obveznosti za plačilo gradenj in stroškov financiranja). S tem si je *DARS* v nasprotju s predpisi zagotovila vračilo vstopnega DDV iz državnega proračuna v skupni vrednosti 250.579 tisoč evrov za financiranje gradnje avtocest. Poleg tega je v nasprotju s predpisi in računovodskimi usmeritvami v svojih poslovnih knjigah in računovodskih izkazih evidentirala in prikazovala sredstva Republike Slovenije (javno cestno

infrastrukturo) in dolgoročne obveznosti do njihovih virov, namesto da bi javno cestno infrastrukturo in pripadajoče vire sredstev vodila v posebni evidenci ločeno od sredstev in virov sredstev družbe.

DARS ni v celoti ocenila potrebnih vlaganj v gradnjo posameznih odsekov Pomurskega avtocestnega kraka v skladu s predpisano metodologijo in državnimi prostorskimi načrti, saj je njihovo gradnjo ocenila in načrtovala le v delnem obsegu (varčni prečni profil cestišča). Poleg tega je negospodarno porabila namenska sredstva za gradnjo avtocest za plačilo občinske gradnje, ki se še ni pričela (zasuk vzletno-pristajalne steze športnega letališča Lesce–Bled).

DARS tudi ni jasno in točno poročala o izvajanju in financiranju gradnje avtocest. V letnih poročilih poslovanja ni ustrezno in pregledno poročala in predstavila prihodkov, odhodkov in poslovnega izida dejavnosti organiziranja in vodenja gradnje avtocest. V poročilih o izvrševanju letnih programov gradnje avtocest pa ni jasno in točno prikazala porabljenih sredstev za posamezno gradnjo in celotno porabo sredstev v posameznem letu, saj je bila skupna poraba sredstev v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 dejansko nižja od prikazane za vstopni DDV (v skupni vrednosti 259.963 tisoč evrov), poleg tega v poročilih za leti 2006 in 2007 ni jasno in pregledno predstavila likvidnostnih težav pri financiranju gradnje avtocest in odplačevanju dolga.

Računsko sodišče je za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti od Ministrstva za promet in DARS zahtevalo *izvedbo popravljalnih ukrepov in predložitev odzivnega poročila*. Ministrstvu za promet je podalo tudi več *priporočil* za izboljšanje izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE.....	10
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP	11
1.4 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA PROMET	12
1.5 PREDSTAVITEV DARS.....	12
1.6 TEMELJNI PREDPISI IN USMERITVE ZA GRADNJO IN FINANCIRANJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI	14
1.6.1 Nacionalni program gradnje avtocest – NPIA (2004).....	18
1.6.2 Pogodba o naročilu.....	22
1.6.3 Koncesijska pogodba	23
2. IZVAJANJE IN FINANCIRANJE PROGRAMA GRADNJE AVTOCEST	24
2.1 UREDITEV IN ORGANIZIRANOST GRADNJE AVTOCEST.....	24
2.1.1 Status ustanovljene družbe za gradnjo in vzdrževanje avtocest.....	24
2.1.2 Posebna ureditev gradnje avtocest in izvajanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest.....	26
2.1.2.1 Prenos državnega premoženja v last DARS z dokapitalizacijo	27
2.1.2.2 Drugi prenosi stvarnega premoženja v last DARS.....	28
2.1.2.3 Prenos opreme in naprav koncesije po prenehanju koncesijskega razmerja.....	29
2.1.3 Obseg investitorskih nalog DARS	29
2.1.4 Organizacija in naloge družbe DARS po pogodbi o naročilu	31
2.1.5 Upravljanje finančnih sredstev za gradnjo in obnavljanje avtocest	34
2.1.5.1 Plačevanje koncesijske dajatve in nadomestila za izvajanje agentskih storitev	34
2.1.6 Prezem in evidentiranje zgrajene javne cestne infrastrukture.....	37
2.2 NAČRTOVANJE GRADNJE IN OBNAVLJANJA AVTOCEST	38
2.2.1 Načrtovana gradnja in obnavljanje avtocest v NPIA (2004)	38
2.2.1.1 Osnovni in dodatni program gradnje avtocest.....	39
2.2.1.2 Dinamika denarnega toka za gradnjo in obnavljanje avtocest.....	43

2.2.2	Načrt razvojnih programov	46
2.2.3	Letni programi razvoja in obnavljanja avtocest (LP ROAC)	48
2.2.3.1	Načrtovani finančni viri (prejemki) v letih od leta 2004 do 2007	48
2.2.3.2	Načrtovana poraba sredstev v LP ROAC za leta 2004 do 2007.....	50
2.3	IZVAJANJE GRADNJE IN OBNAVLJANJA AVTOCEST	53
2.3.1	Investicijska vrednost gradnje in obnavljanja avtocest in drugih cest.....	54
2.3.1.1	Investicijska vrednost posameznih odsekov avtocest in drugih cest.....	55
2.3.2	Gradnja druge infrastrukture	65
2.3.2.1	Nenamenska poraba sredstev za gradnjo avtocest.....	67
2.3.3	Nezaračunani opravljeni posli po pogodbi o naročilu.....	68
2.3.4	Sredstva Republike Slovenije prejeta v upravljanje	69
2.3.5	Financiranje programa gradnje avtocest	71
2.3.5.1	Zadolževanje zaradi gradnje in obnavljanja avtocest.....	74
2.3.5.2	Ocenjeno stanje celotnega dolga	77
2.3.5.3	Preveritev stabilnosti ekonomsko-finančne konstrukcije NPIA (2004)	79
2.3.6	Poslovni izid dejavnosti organiziranja in vodenja gradnje avtocest.....	81
3.	MNENJE	83
3.1	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA MINISTRSTVA ZA PROMET PRI IZVAJANJU IN FINANCIRANJU PROGRAMA GRADNJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI	83
3.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA DARS, D. D., CELJE PRI IZVAJANJU IN FINANCIRANJU PROGRAMA GRADNJE AVTOCEST V REPUBLIKI SLOVENIJI	85
4.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	87
5.	PRIPOROČILA	89
6.	PRILOGE	91

1. UVOD

Revizijo smotrnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 smo izvedli na Ministrstvu za promet, Langusova 4, Ljubljana in v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d., Celje, Ulica XIV. divizije 4, Celje. Zakonsko podlago za izvedbo revizije predstavljajo 20. člen Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije² ter drugi predpisi. Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 5. 11. 2007.

Pristojnost računskega sodišča je podati mnenje o smotrnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 na podlagi revizije. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je obsegala predvsem preučevanje izvajanja nalog in aktivnosti Ministrstva za promet in DARS na področju gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, ki ga kot del cestne prometne politike ureja Zakon o javnih cestah⁵ (v nadaljevanju: ZJC), Zakon o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁶ (v nadaljevanju: ZDARS) ter strategija razvoja in vzdrževanja avtocest, določena v Resoluciji o Nacionalnem programu gradnje avtocest v Republiki Sloveniji⁷ (v nadaljevanju: NPIA (2004)).

Splošni cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007. Pri tem smo ocenjevali učinkovitost in gospodarnost poslovanja Ministrstva za promet in DARS.

Pri presojanju učinkovitosti smo ocenjevali ustreznost, preglednost in popolnost:

- ureditve in organiziranosti gradnje avtocest,
- načrtovanja gradnje avtocest,

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1208-1/2007-3.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Uradni list RS, št. 29/97, 18/02, 92/05.

⁶ Uradni list RS, št. 57/93, 126/03.

⁷ Uradni list RS, št. 50/04.

- izvajanja in financiranja gradnje avtocest ter
- poročanja o gradnji avtocest.

Pri presojanju gospodarnosti smo ocenjevali:

- ustreznost pogodbenih določil,
- načrtovanje investicijskih projektov in
- načrtovanje investicijskih stroškov ter

ugotavljali obseg nenamenske in negospodarne porabe denarnih sredstev za gradnjo avtocest.

V reviziji smo iskali odgovore na naslednja revizijska vprašanja:

- ali je Ministrstvo za promet vzpostavilo učinkovit sistem za izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, pri tem smo preučevali:
 - kako je v predpisih uredilo gradnjo in financiranje avtocest ter organiziralo poslovanje med udeleženci gradnje avtocest;
 - kako je dolgoročno in kratkoročno načrtovalo gradnjo in financiranje avtocest;
 - kako je spremljalo izvajanje gradnje in financiranja avtocest in pri tem ukrepalo;
 - ali je zagotovilo namensko in gospodarno porabo sredstev za gradnjo avtocest;
- ali je DARS zagotovila učinkovito in gospodarno izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, pri tem smo preučevali:
 - ali je poslovala v skladu s predpisi, pogodbenimi določili in letnimi načrti razvoja in obnavljanja avtocest;
 - kako je izvrševala letne načrte razvoja in obnavljanja avtocest;
 - kako je upravljala denarna sredstva;
 - kako je poročala o izvedeni gradnji in financiranju avtocest;
 - gospodarnost porabljenih denarnih sredstev za gradnjo avtocest.

1.2 Utemeljitev revizije

Pomembno tveganje na področju izvajanja in financiranja gradnje avtocest v Republiki Sloveniji predstavlja:

- s 1. 1. 2004 spremenjena ureditev izvajanja gradnje in obnavljanja avtocest v okviru družbe DARS, na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji⁸ (v nadaljevanju: ZDARS-A) in
- 27. 2. 2004 sprejet nov program gradnje avtocest – NPIA (2004), s katerim sta se pomembno spremenila načrtovana dinamika in obseg finančnih in investicijskih tokov gradnje avtocestnega omrežja⁹ v Republiki Sloveniji. Povečala se je celotna načrtovana investicijska vrednost, načrtovano obdobje gradnje avtocest se je prestavilo z leta 2004 na leto 2013, povečal se je načrtovani obseg zadolževanja, načrtovana doba odplačevanja dolgov pa se je podaljšala na čas po letu 2033.

⁸ Uradni list RS, št. 126/03.

⁹ V predpisih pomen pojma "avtocestno omrežje" ni opredeljen, v tem poročilu je obravnavan glede na predpisano kategorizacijo in sestavne dele javnih cest v ZJC, to je kot omrežje avtocest s pripadajočimi objekti in napravami.

1.3 Revizijski pristop

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij, s posebnim poudarkom na standardu št. 41 "Revizija izvajanja nalog" Evropskih smernic za izvajanje mednarodnih revizijskih standardov INTOSAI¹⁰, ki opredeljuje potek revidiranja izvajanja nalog (revidiranje smotrnosti poslovanja).

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- proučevanje predpisov in drugih usmeritev na področju gradnje in financiranja javnih cest;
- zbiranje dokumentacije o vsebini in poteku dosedanjih aktivnosti Ministrstva za promet, Ministrstva za finance in DARS, kot tudi preiskovanje javno dostopnih virov na področju gradnje, obnavljanja in vzdrževanja avtocest, cestninjenja ter proračunskega financiranja projektov v javnem interesu¹¹;
- intervjuji s predstavniki Ministrstva za promet in DARS;
- proučevanje državnih lokacijskih načrtov, investicijskih programov in študij za izvedbo investicije za naslednje avtocestne odseke in pododseke:
 - AC¹² Vrba–Peračica; AC Maribor–Lenart; AC Lenart–Coetinci; AC Lenart–Beltinci, pododsek Spodnja Senarska–Coetinci; AC Coetinci–Vučja vas; AC Lendava–Pince z odcepom na hitro cesto na Dolgo vas; rekonstrukcija Mariborske ceste v Celju, AC Hrastje–Kronovo, pododsek Hrastje–Lešnica; Slovenska Bistrica–Hajdina, obvoznica Pragersko, Klanec–Ankaran, navezava Luke Koper; DC¹³ Koper–Šmarje–Dragonja, pododsek Slavček–Tomos; Mednarodni prehod Gruškovje;
- izdelava primerjalnih analiz investicijskih vrednosti posameznih avtocestnih odsekov v investicijski dokumentaciji, letnih načrtih in NPIA (2004), z uresničeno vrednostjo del;
- izdelava primerjalnih analiz doseženih pogojev zadolževanja v sklenjenih posojilnih pogodbah in v prospektih izdanih obveznic, s pogoji zadolževanja države v poročilih Ministrstva za finance o javnem dolgu Republike Slovenije in s predpisanimi pogoji v zakonih o soglasjih Republike Slovenije k najemu posojila;
- analiziranje pravilnosti in smotrnosti ravnanja Ministrstva za promet in DARS v obdobju, na katerega se nanaša revizija.

V tem poročilu so prikazani vrednostni podatki, ki se nanašajo na leta 2004, 2005 in 2006, preračunani v evre s povprečnimi letnimi tečaji Banke Slovenije¹⁴.

¹⁰ Revizor, št. 7-8/99.

¹¹ Mojmir Mrak: Projektno financiranje – alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2005. Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2004.

¹² Avtocesta.

¹³ Državna cesta.

¹⁴ Povprečni letni tečaji Banke Slovenije za evro: 238,8615 tolarjev (leto 2004), 239,6371 tolarja (leto 2005) in 239,6009 tolarja (leto 2006).

1.4 Predstavitev Ministrstva za promet

Ministrstvo za promet je v skladu z Zakonom o državni upravi¹⁵ nosilec in glavni izvajalec prometne politike v Republiki Sloveniji. Opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa (razen nadzora varnosti cestnega prometa) ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav. Za realizacijo prometne politike države pripravlja ustrezne predpise, nacionalne programe in druge akte ter skrbi za njihovo izvajanje. Za opravljanje nalog na področju cestnega prometa in cestne infrastrukture ima organiziran Direktorat za ceste. Njegove prednostne programske naloge v cestnem prometu so:

- presoja možnosti uporabe zasebnega kapitala in drugih zunajproračunskih virov kot dodatnih virov za hitrejši razvoj cestne infrastrukture in za učinkovitejše reševanje potreb uporabnikov cest,
- razvoj službe operativnega upravljanja prometa na vseh državnih cestah in organizacija integralnega obveščanja uporabnikov državnih cest z enega mesta (CUP-PIS¹⁶),
- dograditev avtocestnega sistema v državi v skladu z nacionalnim programom gradnje avtocest,
- razvoj cestninskega sistema kot sistema za financiranje razvoja avtocestnega sistema in sistema usmerjanja prometnih tokov in obremenitev, uvajanje elektronskega cestninskega sistema v prostem prometnem toku in
- priprava programa posodobitve državne cestne mreže nacionalnega pomena.

Ministrstvo za promet izvaja naloge na področju cestnega prometa in cestne infrastrukture tudi v okviru organa v sestavi: Direkcije Republike Slovenije za ceste (v nadaljevanju: Direkcija za ceste), ki izvaja strokovno-tehnične, razvojne, organizacijske in upravne naloge za graditev, vzdrževanje in varstvo glavnih in regionalnih cest ter dela hitrih cest, naloge, ki se nanašajo na prevoze v tovornem in potniškem cestnem prometu ter ugotavljanje skladnosti cestnih vozil.

Odgovorne osebe za poslovanje Ministrstva za promet v obdobju, na katerega se nanaša revizija, so bile:

- Jakob Presečnik, minister, od 20. 12. 2002 do 20. 4. 2004,
- dr. Marko Pavliha, minister, od 21. 4. 2004 do 2. 12. 2004,
- mag. Janez Božič, minister, od 3. 12. 2004 do 12. 9. 2007,
- mag. Radovan Žerjav, minister, od 13. 9. 2007 do 21. 11. 2008.

Med izvajanjem revizije sta bili odgovorni osebi mag. Radovan Žerjav, minister in dr. Patrick Vlačič, minister od 21. 11. 2008.

1.5 Predstavitev DARS

Družba DARS je ustanovljena na podlagi Zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji¹⁷ in je vpisana v sodni register pri Okrožnem sodišču v Celju dne 7. 12. 1993. Njena ustanoviteljica in edina delničarka je Republika Slovenija, ki jo zastopa Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS). Osnovni kapital družbe znaša 212.819 evrov in je razdeljen na 5.100 neprenosljivih imenskih kosovnih delnic.

¹⁵ Uradni list RS, št. 83/03-UPB1, 61/04, 123/04, 93/05.

¹⁶ Center za upravljanje s prometom in Prometni informacijski center.

¹⁷ Uradni list RS, št. 57/93.

DARS je imela do 31. 12. 2003 status javnega podjetja v obliki delniške družbe po Zakonu o gospodarskih javnih službah¹⁸ (v nadaljevanju: ZGJS) za opravljanje nalog finančnega inženiringa, priprave, organiziranja in vodenja gradenj in vzdrževanja avtocestnega omrežja (obnavljanja avtocest) ter upravljanja avtocest v Republiki Sloveniji. Na podlagi ZDARS-A ima od 1. 1. 2004 položaj delniške družbe kot gospodarske družbe po Zakonu o gospodarskih družbah¹⁹ (v nadaljevanju: ZGD). V skladu z ZDARS-A se je DARS s 1. 1. 2004 pripojilo javno podjetje Podjetje za vzdrževanje avtocest, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: JPVAC), ki ga je Republika Slovenija ustanovila za opravljanje obvezne gospodarske javne službe rednega vzdrževanja javnih cest (avtocest).

Osnovna dejavnost DARS je izvajanje nalog, ki so določene z ZDARS, in sicer organiziranje in vodenje gradnje avtocest ter upravljanje in vzdrževanje zgrajenih avtocest.

Tabela 1: Dolžina avtocest v upravljanju in vzdrževanju DARS na dan 31. 12. 2007

Avtoceste	Dolžina avtocest v kilometrih
• avtoceste	438,245
• razcepi	13,351
• povezovalni odseki	9,297
• priključki	128,592
• predori	17,958
Skupaj	607,443

Vir: letno poročilo DARS za leto 2007.

DARS od 1. 1. 1994 deluje na sedežu v Celju in v izpostavi v Ljubljani. Poslovanje ima organizirano v naslednjih organizacijskih enotah: Uprava, Področje za finance in trženje, Področje za izvedbo cestninjenja, Področje za organizacijo gradenj in obnov ter Področje za vzdrževanje avtocest. V družbi je bilo 31. 12. 2007 zaposlenih 1.165 delavcev²⁰.

Organi DARS so skupščina, nadzorni svet in uprava. Pristojnosti skupščine kot edinega delničarja izvaja Vlada RS.

Nadzorni svet sestavlja devet članov. Šest članov imenuje skupščina družbe – Vlada RS (od teh po dva člana predlagata Ministrstvo za finance in Ministrstvo za promet), tri člane nadzornega sveta pa imenujejo zaposleni v družbi. Nadzorni svet nadzira vodenje poslov, odloča o soglasju k poslovnim in razvojnim načrtom družbe, ki jih sprejema uprava, odloča o potrditvi letnega poročila, o nagrajevanju članov uprave družbe, daje soglasje na vse posle v vrednosti nad 2.500 tisoč evrov ter predlaga v imenovanje in razrešitev člane uprave družbe.

¹⁸ Uradni list RS, št. 32/93.

¹⁹ 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.

²⁰ Vir: letno poročilo DARS za leto 2007.

DARS vodi, zastopa in predstavlja uprava, pri tem jo zastopata vedno skupno predsednik uprave in še en član uprave ali namestnik predsednika uprave in član uprave. V skladu s Statutom Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.²¹ ima uprava do pet članov. Kadar uprava odloča o kadrovskih in socialnih vprašanjih zaposlenih, nastopa delavski direktor kot peti član uprave. Vse člane uprave imenuje Vlada RS za dobo petih let. Člani uprave imajo v DARS sklenjeno delovno razmerje. Medsebojne pravice in obveznosti med članom uprave in DARS so podrobneje določene s pogodbo, ki jo v imenu DARS na podlagi sklepa nadzornega sveta sklene predsednik nadzornega sveta.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, so bile odgovorne osebe DARS:

- v letu 2004: mag. Janez Božič, predsednik uprave od 25. 2. 1999 do 3. 12. 2004 in Jožef Zimšek, namestnik predsednika uprave od 7. 6. 2001,
- v letu 2005: Jožef Zimšek, namestnik predsednika uprave in Rajko Siročič, predsednik uprave DARS od 6. 10. 2005,
- v letu 2006: Rajko Siročič, predsednik uprave,
- v letu 2007: Rajko Siročič, predsednik uprave in mag. Tomislav Nemeč, predsednik uprave od 25. 10. 2007.

Med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba mag. Tomislav Nemeč, predsednik uprave.

1.6 Temeljni predpisi in usmeritve za gradnjo in financiranje avtocest v Republiki Sloveniji

Temeljni zakon, ki ureja področje cestne infrastrukture, je ZJC. Ta določa status²² in kategorizacijo javnih cest, ureja pravila določanja mej javnih cest, določa enotna pravila in strokovne podlage za graditev in vzdrževanje vseh javnih cest, določa obvezno gospodarsko javno službo za zagotavljanje usposobljenosti teh cest za varen in neoviran promet ter ureja upravljanje, graditev, vzdrževanje in varstvo državnih cest in prometa na njih.

Celotno javno cestno omrežje v Republiki Sloveniji predstavljajo javne ceste, ki se delijo na državne²³ in občinske²⁴. Glede na pomen za promet in povezovalne funkcije v prostoru se državne ceste kategorizirajo na avtoceste, hitre ceste, glavne ceste I. in II. reda ter regionalne ceste I., II. in III. reda, občinske ceste pa na lokalne ceste in javne poti. Skupna dolžina javnega cestnega omrežja je na dan 31. 12. 2007 znašala približno 38.708 kilometrov²⁵, od tega so državne ceste merile skupaj okoli 6.475 kilometrov. Za upravljanje, vzdrževanje in razvoj državnega cestnega omrežja (regionalne in glavne ceste) je pristojno Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste. Na podlagi ZDARS, ki ima pravno podlago v 20. členu ZJC²⁶, pa je v pristojnosti DARS upravljanje, vzdrževanje in razvoj avtocest ter hitrih cest (v nadaljevanju: avtoceste).

²¹ Notarsko potrdilo, opr. št. SV 845/07 z dne 28. 9. 2007 - prečiščeno besedilo statuta DARS.

²² Javne ceste so javno dobro in so izven pravnega prometa.

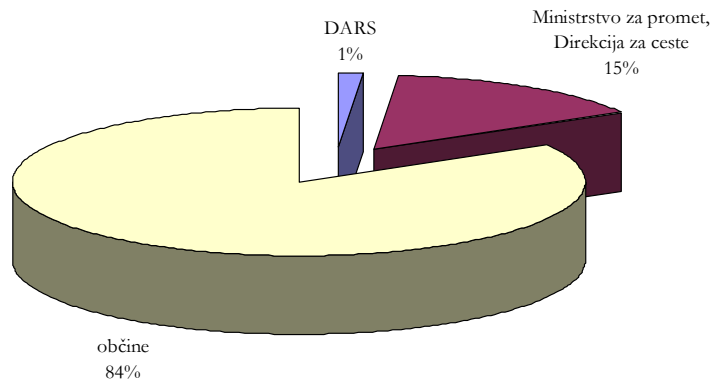
²³ V lasti Republike Slovenije.

²⁴ V lasti občin.

²⁵ Začasni podatki Ministrstva za promet z dne 29. 8. 2008.

²⁶ 20. člen ZJC določa, da se lahko za organiziranje in vodenje gradnje ter vzdrževanje določenih državnih cest in upravljanje teh cest ustanovi posebno gospodarsko družbo pod pogoji in na način, kot določa poseben zakon.

Slika 1: Struktura upravljanja javnega cestnega omrežja Republike Slovenije in občin na dan 31. 12. 2007



Vir: podatki Ministrstva za promet z dne 29. 8. 2008.

Po 23. členu ZJC se cilji in naloge strategije razvoja in vzdrževanja državnih cest natančneje določijo v nacionalnem programu, ki ga sprejme Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) na predlog Vlade RS. Z nacionalnim programom razvoja in vzdrževanja državnih cest se določijo:

- vrstni red prednostnih nalog vzdrževanja in razvoja državnih cest,
- viri sredstev za njihovo uresničitev ter
- dinamika in obseg uresnitve posameznih razvojnih nalog v planskem obdobju.

Državni zbor je 15. 11. 1995 sprejel prvi Nacionalni program izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji²⁷ (v nadaljevanju: NPIA (1996)), ki je načrtoval gradnjo omrežja avtocest in hitrih cest v obdobju od leta 1994 do 2004, in sicer tako v smeri zahod–vzhod (primorska in štajerska smer) kot tudi v smeri sever–jug (gorenjska in dolenska smer), določil je tudi dograditev takratnih dvopasovnih avtocest v štiripasovne (AC Hoče–Arja vas in AC Naklo–Kranj) ter rekonstrukcijo glavne ceste Slovenska Bistrica–Hajdina–Ormož. Državni zbor je 23. 4. 1998 sprejel Spremembe in dopolnitve nacionalnega programa izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji²⁸ (v nadaljevanju: NPIA (1998)), ki so določile gradnjo omrežja avtocest in hitrih cest, gradnjo navezovalnih cest na avtocestno omrežje, gradnjo razbremenilnih cest med gradnjo avtocestnega omrežja ter izvedbo nujnih posegov na železniškem omrežju in omrežju državnih cest (v nadaljevanju: druge državne ceste), ki jih je treba izvesti zaradi gradnje avtocestnega omrežja.

Ministrstvu za promet sta Vlada RS (22. 11. 2001) in državni zbor (2. 4. 2002) s sklepom naložila pripravo sprememb NPIA (1998). Predlog novega nacionalnega programa izgradnje avtocest – NPIA (2004), ki ga je državni zbor sprejel 27. 2. 2004, je Ministrstvo za promet pripravilo na podlagi analize uspešnosti izvajanja NPIA (1998) v obdobju od leta 1994 do 2002.

²⁷ Uradni list RS, št. 13/96, 41/98.

²⁸ Uradni list RS, št. 41/98.

Analiza uspešnosti izvajanja NPIA (1998)

Analiza fizične in finančne realizacije NPIA (1998) za obdobje od leta 1994 do 2002 je pokazala, da je bilo do 31. 12. 2002 zgrajenih 252,2 kilometra cest ali 45,5 odstotka od načrtovanih 553,7 kilometra državnih cest, za kar je bilo porabljenih 2.232.000 tisoč ameriških dolarjev ali 54,4 odstotka načrtovanih denarnih sredstev (4.100.300 tisoč ameriških dolarjev). Glavni vzroki za navedena odstopanja so bili:

- dolgotrajni postopki umeščanja tras v prostor,
- zamude pri izdelavi projektno-tehnične dokumentacije,
- zamude pri pridobivanju zemljišč in drugih nepremičnin,
- izvajanje postopkov oddaje del po zakonu o javnih naročilih,
- izvajanje arheoloških raziskav in
- zmanjšani predvideni finančni viri za izvajanje programa (bencinski tolar, cestnine, posojila).

Analiza investicijske vrednosti posameznih odsekov na dan 31. 12. 2002 (v skupni vrednosti 4.837.060 tisoč ameriških dolarjev) v primerjavi z NPIA (1998) (v skupni vrednosti 3.814.300 tisoč ameriških dolarjev) je pokazala, da se je investicijska vrednost skupaj povečala za 27 odstotkov. Glavni vzroki navedenega povečanja so predvsem:

- zunanji vzroki, nad katerimi DARS kot naročnik gradenj nima neposrednega vpliva in ne pristojnosti (primer: sprememba poteka trase in dolžine določenega odseka, uvedba 20-odstotnega DDV namesto prejšnjega 3-odstotnega prometnega davka),
- notranji vzroki, nad katerimi ima DARS neposredni vpliv in pristojnost (primer: dodatna dela zaradi sprememb in dopolnitev že izdelane projektne tehnične dokumentacije, do katerih pride zaradi dejanskih pogojev gradnje, ugotovljenih na terenu).

Vir: NPIA (2004).

Na podlagi 24. člena ZJC in 3.a člena ZDARS se je uresničitev NPIA (2004) načrtovala z letnimi načrti razvoja in obnavljanja avtocest v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: LP ROAC), ki predstavljajo operativni dokument za vodenje in organiziranje gradnje in obnavljanja avtocest v tekočem letu ter določajo vsebino in vrednost načrtovanih del, načrtovane vire finančnih sredstev in načrtovani letni obseg odplačila dolgov (glavnice najetih posojil in kupone zapadlih obveznic, obresti).

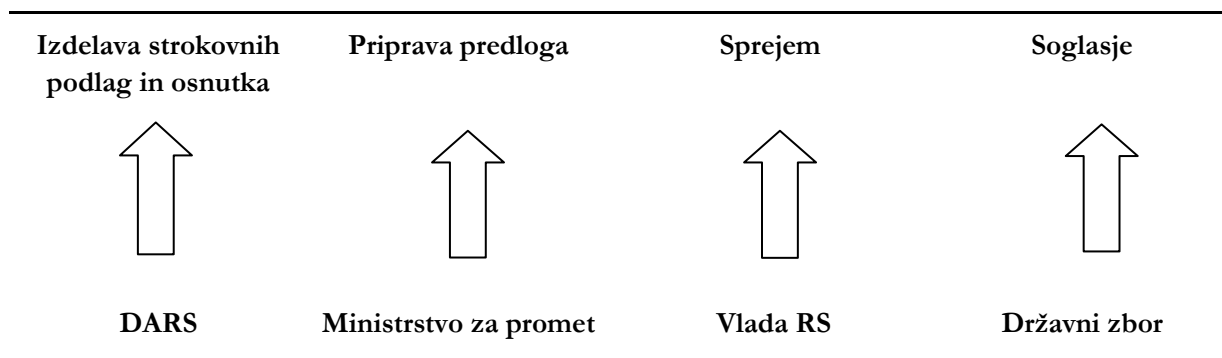
Temeljno podlago za pripravo LP ROAC za leta 2004 do 2007²⁹ so predstavljali:

- NPIA (2004),
- ZDARS,
- Zakon o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji³⁰ (v nadaljevanju: ZZNSGC),
- sklep Vlade RS št. 346 z dne 29. 7. 2004 v zvezi s pospešeno gradnjo Pomurskega avtocestnega kraka,
- vsakoletni predlogi proračuna Republike Slovenije, ki določajo višino investicijskih transferjev za gradnjo avtocest.

²⁹ Uradni list RS, št. 69/04, 49/05, 37/06, 45/07.

³⁰ Uradni list RS, št. 57/98, 18/02.

Slika 2: Udeleženci in postopek priprave in sprejema LP ROAC



Vir: NPIA (2004), ZDARS.

Vsebina in vrednost načrtovanih gradenj v NPIA (2004) in LP ROAC temeljita na prostorski dokumentaciji³¹ (državni lokacijski oziroma prostorski načrti), investicijski dokumentaciji³² (investicijski program) in projektni dokumentaciji³³. Postopke za pridobitev zemljišč za gradnjo avtocest in zagotovitev podlag za tehnično načrtovanje, poleg Zakona o urejanju prostora in Zakona o graditvi objektov, ureja tudi Zakon o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z graditvijo avtocestnega omrežja v Republiki Sloveniji³⁴ (v nadaljevanju: ZUDVGA).

Financiranje gradnje avtocest po NPIA (2004) poleg ZZNSGC in ZDARS urejajo zakoni o soglasju in poroštvu Republike Slovenije za najetje posojil in izdajo dolžniških vrednostnih papirjev za gradnjo avtocest, ki omogočajo zadolževanje DARS zaradi gradnje avtocest in določajo pogoje zadolževanja.

Na podlagi ZDARS medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in DARS pri gradnji avtocest ter upravljanju in vzdrževanju avtocest urejata 29. 4. 2004 sklenjeni pogodbi:

- Pogodba o izvajanju naročila za opravljanje nalog v zvezi z izgradnjo in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom in drugih povezanih nalog po Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: pogodba o naročilu) in
- Koncesijska pogodba za upravljanje in vzdrževanje avtocest v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: koncesijska pogodba).

³¹ Prostorsko dokumentacijo določa Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/02, 8/03).

³² Investicijsko dokumentacijo določajo uredbe o metodologiji za izdelavo investicijske dokumentacije, izdane na podlagi Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02; v nadaljevanju: ZJF).

³³ Projektno dokumentacijo določa Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 110/02, 47/04).

³⁴ Uradni list RS, št. 35/95.

1.6.1 Nacionalni program gradnje avtocest – NPIA (2004)

NPIA (2004) ima *naravo več generacijskega projekta* (z visoko pozitivno narodnogospodarsko vrednostjo) in *naravo dolgoročne spremenljivosti*, ki omogoča njegovo realizacijo na podlagi kratkoročnih (tri- ali štiriletnih) časovnih obdobj. Osnovni strateški cilji gradnje avtocestnega omrežja po NPIA (2004) so:

- zagotovitev ustrezne notranje in zunanje povezanosti države,
- spodbujanje nadaljnega gospodarskega razvoja države in
- izboljšanje in povečanje prometne varnosti udeležencev v cestnem prometu.

S sprejetjem NPIA (2004) se je *podaljšal rok za gradnjo avtocestnega omrežja* od leta 2004 na leto 2013, ko naj bi bilo zgrajenih *najmanj*³⁵ 640,2 kilometra cest, od tega:

- 606,2 kilometra avtocest in hitrih cest ter
- 34 kilometrov navezovalnih cest.

NPIA (2004) določa osnovna načela in cilje gradnje avtocestnega omrežja, kriterije za določanje prioritet oziroma vrstnega reda gradnje še nezgrajenih avtocestnih odsekov/pododsekov (ekonomska upravičenost, prometna politika, razvojna politika, okoljevarstvena politika), obseg (investicijska vrednost, dolžina cestnih odsekov/pododsekov) in roke gradnje avtocest, hitrih cest in navezovalnih cest ter ostalih investicij od leta 2003 do 2013, vrednost in dinamiko izvajanja nalog upravljanja in vzdrževanja avtocestnega omrežja od leta 2003 do 2033, vire finančnih sredstev ter načrtovano dinamiko finančnega in investicijskega toka od leta 2003 do 2033, temeljne nosilce nalog ter postopke za letno načrtovanje izvajanja tega programa.

Načrtovana celotna vrednost NPIA (2004)³⁶ znaša 11.652.490 tisoč evrov in je sestavljena iz naslednjih načrtovanih stroškov:

- gradnja avtocest in drugih državnih cest pred in po letu 1994 do 2013³⁷,
- stroški financiranja³⁸ od leta 2003 do konca leta 2033,
- stroški naložb v že zgrajene avtoceste, druge objekte in opremo od leta 2003 do 2033, in
- stroški upravljanja in vzdrževanja avtocest od leta 2003 do 2033.

³⁵ Opomba: izraz "najmanj" je uporabljen, ker v NPIA (2004) za dodaten program gradnje avtocest ni določena dolžina odsekov hitrih cest in navezovalnih cest.

³⁶ Po stalnih cenah na dan 31. 12. 2002.

³⁷ V stroške gradnje avtocest in drugih cest je vključen 20-odstotni davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) in načrtovani stroški financiranja, ki bodo nastali *do* predaje posameznih odsekov cest, financiranih z najetimi posojili, v uporabo, in ki v skladu s Slovenskimi računovodskimi standardi (Uradni list RS, št. 107/01, 118/05; v nadaljevanju: SRS) lahko sestavljajo nabavno vrednost opredmetenih osnovnih sredstev.

³⁸ To so načrtovani stroški financiranja, ki bodo nastali *od* predaje posameznih odsekov cest, financiranih z najetimi posojili, v uporabo do dokončnega odplačila najetih posojil.

Tabela 2: Načrtovana celotna vrednost NPIA (2004), od leta 1994 do konca leta 2033

Stroški/odhodki programa		Vrednost programa v tisoč evrih	Struktura v odstotkih
1.	Gradnja AC in drugih državnih cest od leta 1994 do 2013	5.503.890	47,2
2.	Obresti od posojil in izdanih obveznic	2.695.000	23,1
3.	Obnove in naložbe v obstoječe AC, objekte, opremo	1.522.000	13,1
4.	Stroški upravljanja in vzdrževanja, od tega:	1.931.600	16,6
4.1.	Tekoče vzdrževanje	997.200	8,6
4.2.	Stroški pobiranja cestnin	467.100	4,0
4.3.	Stroški upravljanja	287.500	2,5
4.4.	Vračunani donos	179.800	1,5
Skupaj		11.652.490	100,0

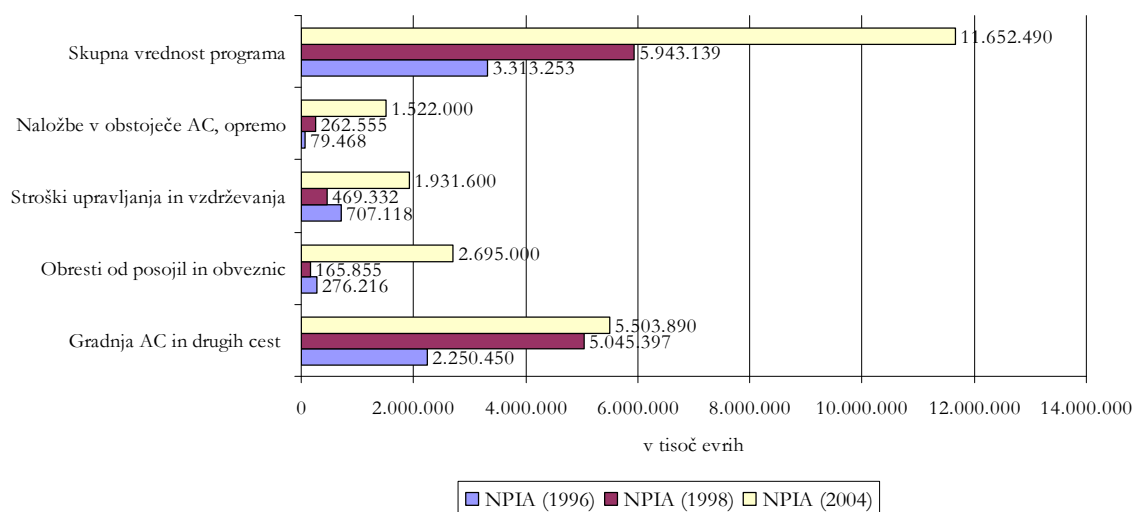
Vir: NPIA (2004).

Primerjava z načrtovano celotno vrednostjo programa gradnje avtocest v NPIA (1996)³⁹ in NPIA (1998)⁴⁰ kaže, da se je celotna vrednost programa gradnje avtocest v NPIA (2004) povečala za 252 odstotkov glede na NPIA (1996) in za 96 odstotkov glede na NPIA (1998).

³⁹ Celotna vrednost programa (cene oktober 1995) je iz ameriških dolarjev preračunana v tolarje po tečaju 130,00 tolarjev za ameriški dolar, v cene na dan 31. 12. 2002 pa s kumulativnim količnikom rasti cen 1,742743; iz tolarjev je vrednost programa preračunana v evre s tečajem 230,2673 tolarja na dan 31. 12. 2002.

⁴⁰ Celotna vrednost programa (cene september 1997) je iz ameriških dolarjev preračunana v tolarje po tečaju 166,8074 tolarja za ameriški dolar, v cene na dan 31. 12. 2002 pa s kumulativnim količnikom rasti cen 1,45695; iz tolarjev je vrednost programa (cene na dan 31. 12. 2002) preračunana v evre s tečajem 230,2673 tolarja na dan 31. 12. 2002.

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

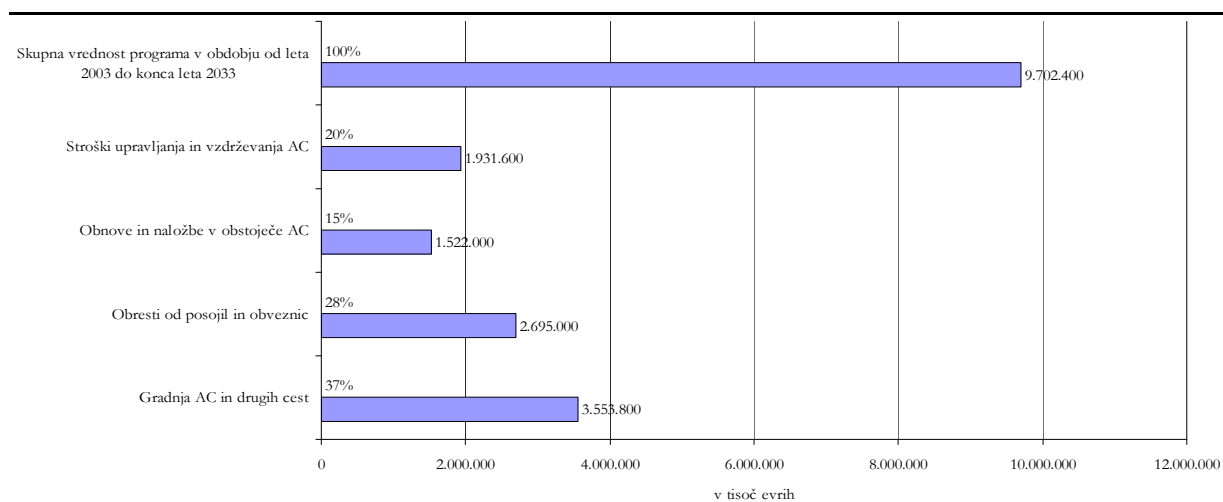


Vir: NPIA (1996), NPIA (1998), NPIA (2004).

Na povečanje celotne vrednosti programa gradnje avtocest v NPIA (2004) je vplival predvsem spremenjeni rok gradnje avtocestnega omrežja (iz leta 2004 na leto 2013) in podaljšano obdobje vrednotenja finančnih tokov z leta 2007 na leto 2033, ko naj bi bile odplačane obveznosti od najetih posojil in izdanih dolžniških vrednostnih papirjev (infrastrukturne obveznice). To je vplivalo na povečanje načrtovanih stroškov financiranja (obresti od posojil, obveznic), stroškov obnavljanja in naložb v obstoječe avtoceste, druge objekte in opremo ter stroškov upravljanja in vzdrževanja avtocestnega omrežja⁴¹. Poleg tega je v celotno vrednost programa gradnje avtocest v NPIA (2004), kot sestavni del stroškov upravljanja in vzdrževanja avtocest, vključena postavka, ki v NPIA (1996) in NPIA (1998) ni bila načrtovana, in sicer vračunani donos v skupnem znesku 179.800 tisoč evrov, ki znaša 1,5 odstotka celotne vrednosti tega programa.

⁴¹ Ti zajemajo stroške rednega vzdrževanja, stroške upravljanja, stroške pobiranja cestnin, vračunani donos.

Slika 4: Načrtovana vrednost programa gradnje avtocest v NPIA (2004) v obdobju od leta 2003 do konca leta 2033



Vir: NPIA (2004).

Načrtovana vrednost programa gradnje avtocest v obdobju od leta 2003 do konca leta 2033 znaša 9.702.400 tisoč evrov ali 83 odstotkov načrtovane celotne vrednosti programa gradnje avtocestnega omrežja določene v NPIA (2004)⁴². Razliko v skupni vrednosti 1.950.090 tisoč evrov predstavlja že zgrajeno avtocestno omrežje do konca leta 2002.

⁴² Ta znaša 11.652.490 tisoč evrov.

1.6.2 Pogodba o naročilu

DARS opravlja naloge v zvezi z gradnjo⁴³ in obnavljanjem avtocest ter finančnim inženiringom na podlagi 3. člena ZDARS in z Republiko Slovenijo sklenjene pogodbe o naročilu ter aneksom številka 1 k pogodbi o naročilu⁴⁴, in sicer:

- v imenu in za račun Republike Slovenije opravlja naloge v zvezi s prostorskim načrtovanjem in umeščanjem avtocest v prostor in naloge v zvezi s pridobivanjem zemljišč in drugih nepremičnin za potrebe gradnje avtocest;
- v svojem imenu in za račun Republike Slovenije opravlja naloge v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest v skladu z nacionalnim programom gradnje avtocest v Republiki Sloveniji ter opravlja finančni inženiring sredstev, namenjenih za gradnjo avtocest, in odplačilo posojil, najetih za njihovo gradnjo;
- v svojem imenu in za račun Republike Slovenije upravlja in razpolaga s tistimi nepremičninami, ki so bile pridobljene v zvezi z gradnjo avtocest, a niso bile v celoti uporabljene za njihovo gradnjo ali niso v celoti potrebne za upravljanje in vzdrževanje avtocest v skladu z zakonom in predpisi, ki urejajo javne ceste in varnost cestnega prometa.

Na podlagi 3.b člena ZDARS pogodba o naročilu ureja medsebojne pravice in obveznosti med Republiko Slovenijo in DARS:

- višino nadomestila za izvajanje agentskih storitev;
- pridobivanje in upravljanje zemljišč in drugih nepremičnin;
- pridobivanje in upravljanje s finančnimi sredstvi, potrebnimi za gradnjo avtocest in za odplačilo obveznosti iz posojil ter dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih v ta namen;
- način in obliko nadzora Ministrstva za finance nad pridobivanjem in upravljanjem s finančnimi sredstvi za gradnjo avtocest in za odplačilo obveznosti iz zadolževanja za ta namen;
- način in obliko nadzora Ministrstva za promet, glede izvajanja nalog gradnje in obnavljanja avtocest ter kvalitete in racionalnosti njihovega izvajanja;
- pogoje za oddajo del in izbiro izvajalcev;
- naloge družbe med gradnjo avtocest in njihovega prevzema v upravljanje in vzdrževanje ter naloge prenosa v upravljanje tistih objektov in naprav, ki so bili zgrajeni v okviru gradnje avtoceste, niso pa njen sestavni del in z njimi po zakonu upravljajo drugi upravljavci;
- pooblastila, pravice in obveznosti družbe v zvezi s sklepanjem in izvrševanjem pogodb v zvezi z gradnjo avtocest;
- obveznosti v zvezi z zavarovanjem interesov Republike Slovenije;
- vodenje evidenc sredstev in virov sredstev v upravljanju družbe;
- druga vprašanja v zvezi s storitvami oziroma nalogami, ki jih družba opravlja.

Pogodba o naročilu je sklenjena za čas trajanja gradnje avtocest, oziroma za obdobje odplačevanja obveznosti iz zadolževanja za ta namen, če je to obdobje daljše od obdobja gradnje avtocest. Za dan zaključka gradnje avtocest se šteje dan, ko DARS odplača vse obveznosti iz najetih posojil oziroma vse obveznosti iz izdanih dolžniških vrednostnih papirjev.

⁴³ Gradnja avtocest so vse aktivnosti in naloge v zvezi z avtocesto od priprave strokovnih podlag za pobudo ministra za pričetek postopka za pripravo lokacijskega načrta do pridobitve uporabnega dovoljenja in izpolnitevi obveznosti v zvezi z garancijami in dokončanje poslov.

⁴⁴ Z dne 28. 7. 2004.

1.6.3 Koncesijska pogodba

DARS upravlja in vzdržuje avtoceste v svojem imenu in za svoj račun na podlagi ZDARS in z Republiko Slovenijo sklenjeno koncesijsko pogodbo (29. 4. 2004), po kateri upravljanje in vzdrževanje avtocest obsega:

- dejavnost in naloge upravljanja avtocest:
 - strokovno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge iz 3.č člena ZDARS in v zvezi z 19. členom ZJC,
 - izvajanje javnih pooblastil iz četrtega odstavka 3.č člena ZDARS in v zvezi z ukrepi za varstvo cest in prometa na njih po ZJC in na njegovi podlagi izdanih predpisov,
 - izvajanje nalog povezanih z zbiranjem in posredovanjem podatkov o prometu Ministrstvu za promet (Direkcija za ceste) v obliki, kot jo zahteva koncedent (Republika Slovenija), in v skladu z mednarodnimi pogodbami za posredovanje podatkov,
 - oddajanje površin zunaj vozišča avtocest in na površinah ob njej za opravljanje spremljajočih dejavnosti,
 - dovoljevanje ustanavljanja služnosti za napeljevanje vodovoda in kanalizacije, električnih, telefonskih in telegrafskih napeljav, plinovodov ter podobnih objektov in naprav javnega pomena;
- izvajanje rednega vzdrževanja avtocest in objektov na njih ter
- dejavnost in naloge pobiranja cestnine za uporabo cestninskih avtocest.

Koncesijska pogodba je sklenjena ob upoštevanju veljavnega nacionalnega programa gradnje avtocest – NPIA (2004) – ter sklepov pristojnih državnih organov, ki se nanašajo na razvoj cestninskega sistema oziroma cestninjenja avtocest kot glavnega vira prihodkov koncesionarja (DARS) za pokrivanje obveznosti po tej pogodbi.

Na podlagi 3.d člena ZDARS koncesijska pogodba določa:

- višino koncesijske dajatve, ki se določi v odvisnosti od števila kilometrov avtocest v upravljanju družbe, deleža cestninskih cest, števila vozil (prometa) na avtocestah in višine cestnine po kilometru avtocest;
- način upravljanja in vzdrževanja avtocest;
- obliko in način nadzora koncedenta (Republika Slovenija) glede izvajanja nalog, kvalitete njihovega izvajanja ter možne posledice pri ugotovljenih kršitvah;
- roke vknjižbe prepovedi razpolaganja v zemljiško knjigo za objekte iz petega odstavka 4. člena ZDARS, njihovo vzdrževanje v času trajanja koncesijske pogodbe ter način in roke prenosa lastninske pravice in posesti na Republiko Slovenijo po prenehanju koncesijske pogodbe.

Koncesijska pogodba je sklenjena za čas trajanja gradnje avtocest, oziroma za čas odplačevanja obveznosti iz zadolževanja v ta namen, če je to obdobje daljše od obdobja gradnje avtocest, vendar najmanj za obdobje 20 let, z možnostjo podaljšanja pogodbe za polovico časa njenega trajanja.

2. IZVAJANJE IN FINANCIRANJE PROGRAMA GRADNJE AVTOCEST

2.1 Ureditev in organiziranost gradnje avtocest

Preučevali smo sistemsko ureditev na področju javnih cest (ZJC) in na področju izvajanja in financiranja dejavnosti v javnem interesu (ZGJS, ZJF) ter ocenjevali ustreznost, popolnost in preglednost vzpostavljene ureditve in organiziranosti gradnje avtocest, ki jo je pripravilo in predlagalo Ministrstvo za promet za uresničitev naslednjih ciljev državne prometne politike na področju cestnega prometa in cestne infrastrukture:

- zagotovitev ustrezne notranje povezanosti države,
- izboljšanje prometne varnosti,
- zagotovitev povezave s širšim evropskim prostorom,
- spodbujanje gospodarskega razvoja države.

Ministrstvo za promet je za ureditev in organiziranost gradnje avtocest v Republiki Sloveniji pripravilo in predlagalo poseben zakon (ZDARS), ki ureja način ustanovitve, preoblikovanja in delovanja družbe DARS. Na podlagi ZDARS-A medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in DARS pri izvajanju in financiranju nalog gradnje avtocest bolj podrobno določata pogodba o naročilu, ki ureja gradnjo in obnavljanje avtocest, ter koncesijska pogodba, ki ureja upravljanje in redno vzdrževanje avtocest.

2.1.1 Status ustanovljene družbe za gradnjo in vzdrževanje avtocest

Družba DARS je bila v letu 1993 ustanovljena v obliki delniške družbe s statusom javnega podjetja po ZGJS, da v imenu in za račun Republike Slovenije organizira gradnjo avtocest ter upravlja in vzdržuje zgrajene avtoceste. Ministrstvo za promet je 18. 9. 2003 Vladi RS predlagalo spremembe in dopolnitve ZDARS, predvsem zaradi potreb po uresnitvi nacionalnega programa za gradnjo avtocest in pomanjkljivosti v obstoječi ureditvi, ki naj bi zavirala in onemogočala vlaganje zasebnih sredstev v upravljanje in vzdrževanje avtocest.

Ministrstvo za promet je v Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji (ZDARS-A)⁴⁵ navedlo:

"Temeljna zamisel je, da novi DARS opravlja upravljanje in vzdrževanje avtocest kot svojo dejavnost (prek lastne bilance – pogodbeno razmerje), medtem ko ostaja v okviru dejavnosti izgradnje agent države. V okviru gospodarjenja z avtocestami se z DARS sklene najemna pogodba z elementi koncesijske pogodbe za 30 ali

⁴⁵ Objavljen je v Poročevalcu št. 75 dne 22. 9. 2003.

večletno obdobje. Smiselno je namreč, da se gospodarjenje z avtocestami, obravnava kot celota in definira kot obvezna gospodarska javna služba. Druga dejavnost novega podjetja so t.i. spremljajoče dejavnosti (npr. oddajanje objektov ob avtocestah v najem). Ker so sredstva, ki bi jih novo podjetje potrebovalo za opravljanje dejavnosti, last države, se zanje določi t.i. služnost. Izgradnjo avtocest bi tako v Sloveniji dokončali po obstoječem načinu, kar je popolnoma ustrezno (realna možnost za pridobitev koncesionarja za gradnjo je namreč majhna). Upravljanje in vzdrževanje avtocest, kot obvezna gospodarska javna služba, se s predlaganim modelom opravlja bolj učinkovito, tveganja se porazdelijo med zasebni in javni sektor."

Ministrstvo za promet je z uresničitvijo predlaganih sprememb ZDARS pričakovalo naslednje pozitivne ekonomske učinke:

- jasno razmejitev dejavnosti in tveganj med javnim in zasebnim sektorjem in s tem povečanje učinkovitosti v spremljajočih dejavnostih;
- država pridobi relativno konstanten in ne tvegan vir financiranja;
- zmanjša se obremenitev države iz morebitnega zadolževanja zaradi prenosa dejavnosti upravljanja in vzdrževanja avtocest ter spremljajočih dejavnosti na podjetje zasebnega prava;
- država ima prek lastniškega deleža popoln nadzor nad dejavnostmi, poleg tega je upravičena tudi do prihodka od udeležbe na dobičku;
- država se lahko odloči in podjetje zasebnega prava v višini 49 odstotkov proda (delna privatizacija) ali pa v prav taki vrednosti podjetje dokapitalizira s pomočjo zainteresiranih subjektov zasebnega prava in s tem pridobi prihodek in/ali dodatne vire, ki jih lahko usmeri v gradnjo.

Državni zbor je 28. 11. 2003 sprejel predlagane zakonske spremembe Ministrstva za promet. Na podlagi ZDARS-A je s 1. 1. 2004 DARS prenehal status javnega podjetja, k družbi je bilo pripojeno JPVAC, 29. 4. 2004 pa sta bili sklenjeni pogodba o naročilu, ki ureja gradnjo in obnavljanje avtocest, ter koncesijska pogodba, ki ureja upravljanje in redno vzdrževanje avtocest.

Menimo, da je Ministrstvo za promet napačno utemeljevalo predlagane spremembe in dopolnitve ZDARS z navedbo, da obstoječa ureditev zavira in onemogoča investiranje zasebnih sredstev v upravljanje in vzdrževanje avtocest, ter z navedbo, da se dejavnost upravljanja in vzdrževanja avtocest ter spremljajočih dejavnosti prenaša na podjetje zasebnega prava, saj ni upoštevalo:

- da vlaganje zasebnih sredstev v dejavnost upravljanja in vzdrževanja avtocest ni odvisno od organiziranosti poslovanja DARS, temveč od možnosti in odločitve Republike Slovenije o:
 - izvajanju gospodarske javne službe v obliki koncesijskega razmerja z osebo zasebnega prava,
 - sprejemu koncesijskega akta, ki bi določal predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe, kot določata 32. in 33. člen ZGJS, oziroma zakona o pogojih za dodelitev koncesije za gradnjo državne ceste in objektov na njej, kot določa 12. člen ZJC in
 - izvedbi dokapitalizacije DARS z vložki oseb zasebnega prava (kar je bilo sicer mogoče že pred uveljavitvijo ZDARS-A);
- da ni predlagalo prenosa dejavnosti upravljanja in vzdrževanja avtocest na osebo zasebnega prava, temveč na DARS, ki je po ZJF pravna oseba javnega sektorja oziroma oseba javnega prava⁴⁶.

⁴⁶ Ustanovila jo je Republika Slovenija na podlagi ZDARS. Republika Slovenija je njen edini delničar. DARS opravlja naloge po javnem pooblastilu, prav tako pa izvaja gospodarsko javno službo. Financirana je med drugim tudi iz proračuna Republike Slovenije.

Družbe DARS tudi po Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu⁴⁷, uveljavljenem v letu 2007, ni mogoče smiselno obravnavati kot zasebne partnerice v pogodbenem razmerju z Republiko Slovenijo, saj je ustanovljena na podlagi zakona in v 100-odstotni lasti Republike Slovenije.

2.1.2 Posebna ureditev gradnje avtocest in izvajanja obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest

Na podlagi ZDARS je izvajanje gradnje avtocest v okviru DARS organizirano skupaj z izvajanjem obnavljanja avtocest, ki je poleg rednega vzdrževanja avtocest obvezna gospodarska javna služba po 8. členu ZJC. Medsebojna razmerja med Republiko Slovenijo in DARS pri izvajanju obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest urejata koncesijska pogodba (redno vzdrževanje avtocest) in pogodba o naročilu (obnavljanje avtocest).

Ministrstvo za promet pri ureditvi delovanja DARS v ZDARS ni upoštevalo systemske ureditve na področju izvajanja gospodarskih javnih služb, saj kot podlago za ureditev oblike in načina opravljanja gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest (redno vzdrževanje in obnavljanje avtocest) in drugih dejavnosti (upravljanje avtocest, gradnja avtocest, oddaja objektov v najem) ni uporabilo ZGJS. S tem ni zagotovilo izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest (redno vzdrževanje in obnavljanje avtocest) v obliki iz 6. člena ZGJS⁴⁸ in določenega načina zadolževanja za financiranje infrastrukturnih objektov gospodarske javne službe v 63. členu⁴⁹ ZGJS.

Izvajanje obvezne gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest (avtocest) in drugih dejavnosti je namreč organiziralo v osebi javnega prava (DARS) brez statusa javnega podjetja po ZGJS ter na način, kot da je DARS oseba zasebnega prava oziroma zasebni partner⁵⁰, ki v svojem imenu izvaja gospodarsko javno službo in se v svojem imenu zadolžuje zaradi obnavljanja in gradnje infrastrukturnih objektov gospodarske javne službe (avtocest). Kljub temu pa na DARS ni preneslo poslovnih tveganj, saj je družbi pri izvajanju osnovnih dejavnosti⁵¹ zagotovilo doseganje normalnega donosa na vložena sredstva (dobiček), pri zadolževanju zaradi gradnje in obnavljanja infrastrukturnih objektov (avtoceste) pa družba vsa posojila najema za račun in s poroštvom Republike Slovenije. S predlagano in sprejeto ureditvijo v ZDARS je uveljavilo posebno obliko izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest in posreden način zadolževanja Republike Slovenije za financiranje avtocest oziroma infrastrukturnih objektov gospodarske javne službe.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Kot najbolj smotrni način, ki ne bo ogrozil finančne stabilnosti Republike Slovenije, hkrati pa bo omogočal dokončanje gradnje avtocestnega omrežja, je bil predlagan model novega sistema financiranja avtocest, pri katerem se gospodarsko družbo, ki je hkrati tudi koncesionar, usposobi za najemanje posojil. Če bi pogodbe o posojilih sklenila neposredno Republika

⁴⁷ Uradni list RS, št. 127/06, velja od 7. 3. 2007.

⁴⁸ Oblike zagotavljanja javnih služb: režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, koncesija osebi zasebnega prava in vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava.

⁴⁹ Po tem mora posojila za financiranje infrastrukturnih objektov najeti Republika Slovenija ali lokalna skupnost, glede na vrsto gospodarske javne službe.

⁵⁰ Ta v pogodbenem razmerju praviloma nosi poslovna tveganja, od obvladovanja teh tveganj pa je odvisna višina njegovih donosov na vložena sredstva.

⁵¹ Organiziranje in vodenje gradnje avtocest ter upravljanje in vzdrževanje avtocest.

Slovenija, bi bil znatno povečan del javnega dolga, kar bi vplivalo na izpolnjevanje kriterijev za vstop Republike Slovenije v Evropsko monetarno unijo. Izbrana rešitev je bila v ZDARS zapisana tudi zato, da se vzpostavi določene mehanizme, ki bi omogočali učinkovitejše izvajanje gospodarske javne službe.

Pojasnilo DARS

V koncesijski pogodbi je uveljavljen model priznanih stroškov, katerega del je model priznanega normalnega donosa. Vzpostavljen je, da bi se DARS usposobila tudi za razvoj drugih, novih dejavnosti, ki bi lahko v prihodnosti prinašale nove prihodke iz poslovanja ter kot posledico tega povečevale koncesijsko dajatev.

2.1.2.1 Prenos državnega premoženja v last DARS z dokapitalizacijo

DARS je s 1. 1. 2004 prevzela v last stvarno državno premoženje⁵² z dokapitalizacijo družbe v skupnem znesku 26.202 tisoč evrov na podlagi četrtega in petega odstavka 4. člena ZDARS, ki določa, da se družbi prenese v last premoženje, ki sta ga DARS in JPVAC imeli v posesti na podlagi upravljanja, in sicer:

- objekte⁵³, opremo in naprave, potrebne za opravljanje dejavnosti vzdrževanja avtocest;
- opremo in naprave, potrebne za opravljanje dejavnosti pobiranja cestnine;
- turistično in drugo obvestilno signalizacijo, opremo in naprave, potrebne za delovanje sistema ABC in cestninskega sistema, vodenje in upravljanje s prometom ter informacijskega sistema in sistema za obveščanje.

Ministrstvo za promet je v ZDARS uveljavilo neenotno ureditev javnih cest, ki omogoča prenos objektov za vzdrževanje avtocest v last DARS oziroma drugačno opredelitev sestavnih delov avtocest, kot velja za druge državne in občinske ceste po ZJC. Pri ureditvi načina dokapitalizacije DARS v ZDARS namreč ni upoštevalo sistemske opredelitve javnih cest v 13. členu ZJC, ki določa sestavne dele javnih cest, in omejitve pri razpolaganju z javnimi cestami v 2. členu ZJC.

Kljub temu da je ZDARS omogočal, da bi Republika Slovenija prenesla objekte za vzdrževanje avtocest v last DARS, pa Republika Slovenija tega ni storila in tako upoštevala omejitve, ki jih predpisuje 2. člen ZJC.

Pojasnilo Ministrstva za promet

ZDARS ureja določena vprašanja na poseben način (lex specialis) in razveljavlja splošno določbo ZJC o javnih cestah. S prenosom določenih naprav in opreme v last DARS je družbi dana večja fleksibilnost in usposobljenost v vlogi koncesionarja, saj lahko prosto razpolaga z opremo in napravami, ki jih za izvajanje nalog upravljanja in vzdrževanja potrebuje vsak dan.

⁵² Oprema avtocestnih baz za vzdrževanje avtocest in cestninskih postaj (pisarniška in računalniška oprema, drobni inventar, osebna vozila, posebna vozila za vzdrževanje avtocest itn.), turistična in druga obvestilna signalizacija na počivališčih, oprema in naprave, potrebne za delovanje ABC cestninskega sistema, ter oprema in naprave za delovanje sistema obveščanja in informacijskega sistema.

⁵³ Po osmem odstavku 4. člena ZDARS je razpolaganje z objekti iz prve alineje petega odstavka 4. člena ZDARS v času trajanja koncesijske pogodbe prepovedano. Pravni posel, sklenjen v nasprotju s tem določilom, je ničen. Po prenehanju koncesijske pogodbe, sklenjene na podlagi ZDARS, mora družba DARS prenesti te objekte neodplačno na Republiko Slovenijo v stanju, ki omogoča njihovo takojšnjo uporabo za enake namene.

2.1.2.2 Drugi prenosi stvarnega premoženja v last DARS

Koncesijska pogodba določa, da so oprema in naprave koncesije premične stvari, namenjene upravljanju in vzdrževanju avtocest, katerih lastnik je ali postane koncesionar (DARS). Oprema in naprave koncesije obsegajo:

- opremo in naprave, potrebne za vzdrževanje avtocest;
- opremo in naprave, potrebne za opravljanje dejavnosti pobiranja cestnine oziroma za delovanje sistema ABC in cestninskega sistema;
- turistično in drugo obvestilno signalizacijo;
- opremo in naprave informacijskega sistema in sistema za obveščanje in
- drugo opremo in naprave, namenjene upravljanju in vzdrževanju avtocest.

Seznam opreme in naprav koncesije je priloga koncesijske pogodbe in obsega stvarno premoženje, preneseno v last DARS z dokapitalizacijo. DARS mora v skladu s koncesijsko pogodbo to prilogo sproti dopolnjevati in dopolnitve predlagati koncedentu (Republika Slovenija) oziroma Vladi RS v potrditev.

Po koncesijski pogodbi (točka 3.2) je DARS dolžna v svojem imenu in za svoj račun vlagati v opremo in naprave koncesije, razen v opremo in naprave za odseke avtocest, katerih gradnja poteka ali se je začela v letu 2004, in se gradi oziroma kupi v okviru gradnje teh avtocest za račun Republike Slovenije ter se mora prenesti v last DARS najkasneje v 30 dneh po predaji v obratovanje zadnjega odseka teh avtocest v promet.

Ministrstvo za promet je s prej navedeno ureditvijo financiranja opreme in naprav koncesije dejansko dopustilo financiranje te opreme in naprav⁵⁴ iz namenskih sredstev za gradnjo avtocest in s tem tudi iz sredstev državnega proračuna, kar ni v skladu z določeno razmejitvijo izvajanja in financiranja obeh osnovnih dejavnosti DARS v ZDARS. Na DARS z ureditvijo izvajanja dejavnosti upravljanja in vzdrževanja avtocest v koncesijski pogodbi (v točki 3.2.) namreč ni bila v celoti prenesena obveznost financiranja koncesijske dejavnosti, kar po naši oceni ne predstavlja jasne razmejitve oziroma popolne in pregledne ureditve financiranja obeh osnovnih dejavnosti DARS.

DARS je v obdobju od leta 2005 do 2007 iz sredstev za gradnjo avtocest za račun Republike Slovenije nabavila opremo in naprave koncesije v vrednosti 16.142 tisoč evrov. V poslovnih knjigah je DARS nabavljeno opremo in naprave koncesije evidentirala kot svoja sredstva in do Republike Slovenije vzpostavila obveznost za plačilo. V letnih poročilih je navedla, da se obveznosti iz prenesenih osnovnih sredstev zmanjšajo, ko Vlada RS sprejme sklep o dokapitalizaciji družbe in se povečajo kapitalske rezerve; pri odplačnem prenosu pa se obveznost zapre s prenosom denarja.

Vlada RS je sprejela sklepe o odplačnem prenosu opreme in naprav koncesije⁵⁵, in sicer dne 29. 6. 2007 za opremo nabavljeno v letu 2005 in 2006 v vrednosti 15.962 tisoč evrov in dne 17. 7. 2008 za opremo nabavljeno v letu 2006 v vrednosti 128 tisoč evrov in v letu 2007 v vrednosti 52 tisoč evrov. DARS je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, poravnala obveznosti do Republike Slovenije po sklepu Vlade RS z dne 29. 6. 2007 v vrednosti 15.962 tisoč evrov s prenosom denarnih sredstev 4. 9. 2007 na poseben transakcijski račun, kjer vodi denarna sredstva za gradnjo avtocest (t.i. račun gradnje⁵⁶).

⁵⁴ Za odseke avtocest, katerih gradnja poteka ali se je začela gradnja v letu 2004.

⁵⁵ Št. 38101-2/2007/2 in št. 371000-4/2008/4.

⁵⁶ Račun gradnje je bolj podrobno predstavljen v točki 2.1.5.

Ministrstvo za promet je Vladi RS predlagalo sprejetje sklepov o odplačnem prenosu opreme in naprav koncesije, čeprav koncesijska pogodba ali ZDARS ne urejata te oblike prenosa (odplačno) opreme in naprav koncesije v last DARS. Glede na določila prehodne določbe v drugem odstavku 15. člena⁵⁷ ZDARS-A je mogoče sklepati, da tudi za druge prenose opreme in naprav koncesije, ki so financirane iz sredstev za gradnjo avtocest, veljajo pravila o neodplačnem prenosu stvarnega premoženja z dokapitalizacijo DARS iz 4. člena ZDARS.

Pojasnilo DARS

DARS je tekoče dopolnjevala in predlagala dopolnitev priloge koncesijske pogodbe Vladi RS in na podlagi koncesijske pogodbe izvedla tudi prenos iz registra osnovnih sredstev Republike Slovenije v register osnovnih sredstev DARS. Da se je DARS izognila dvojni (različni) obravnavi opreme in naprav koncesije (en postopek za osnovna sredstva nabavljena pri investicijah, ki so bile v letu 2004 v gradnji, in drugi postopek za osnovna sredstva nabavljena za začete investicije po letu 2004), je izvedla odplačen prenos osnovnih sredstev. Z odplačnim prenosom je izključena tudi možnost dvakratnega plačila za ta sredstva s strani Republike Slovenije – enkrat ob nabavi in drugič ob prenehanju koncesijskega razmerja.

2.1.2.3 Prenos opreme in naprav koncesije po prenehanju koncesijskega razmerja

Koncesijska pogodba ne določa točnega števila let oziroma trajanja koncesijskega razmerja, kot je običajno v pogodbah o javno-zasebnih partnerstvih. V točki 9.2. pa določa, da mora DARS ob prenehanju koncesijskega razmerja Republiki Sloveniji prodati vso opremo in vse naprave koncesije. Republika Slovenija pa jo je dolžna *odkupiti po tržni ceni*⁵⁸, upošteva njihovo funkcijo v obratovanju avtocest in njihovo stanje na dan prenehanja koncesijskega razmerja. Poleg tega določa, da se postopek prevzema posameznega odseka avtoceste ne more začeti, dokler se stranki pisno ne sporazumeta o opremi in napravah, ki se prenesejo v zvezi s tem odsekom, njihovi tržni ceni in dokler ni ta cena koncesionarju plačana v celoti, razen če se stranki ne sporazumeta za poznejše plačilo.

Ministrstvo za promet ni predlagalo jasne in pregledne ureditve v zvezi z odkupom opreme in naprav koncesije, saj v koncesijski pogodbi ni natančno opredeljena vrsta opreme in naprav koncesije, ki jo namerava Republika Slovenija odkupiti. Zato ni jasno, katero opremo in naprave, in če sploh, naj bi Republika Slovenija odkupila na dan prenehanja koncesijskega razmerja, oziroma v kolikšni vrednosti naj bi ta odkup bremenil proračun Republike Slovenije.

2.1.3 Obseg investitorskih nalog DARS

V prostorski zasnovi cestnega omrežja, ki je predmet NPIA (2004), so zajeti odseki avtocest, hitrih cest in navezovalnih cest (glavne ceste in regionalne ceste). NPIA (2004) določa, da so temeljni nosilci nalog pri uresničevanju programa gradnje avtocest vsa pristojna ministrstva⁵⁹ in občinski organi na tistih območjih, na katerih se gradi avtocestno omrežje. Glavni nosilec izvajanja teh nalog je Ministrstvo za promet, DARS pa opravlja investitorske naloge za vse gradnje državnih cest, ki so določene v nacionalnem programu.

⁵⁷ Ta določa, da za novo zgrajene avtoceste glede stvarnega premoženja veljajo določbe 6. člena ZDARS-A (tj. 4. člen ZDARS).

⁵⁸ Tržno ceno mora določiti pooblaščen cenilec, ki ga pogodbeni stranki določita sporazumno.

⁵⁹ Ministrstvo, pristojno za promet, ministrstvo, pristojno za okolje, prostor in energijo, ministrstvo, pristojno za finance, ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, ministrstvo, pristojno za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, ministrstvo, pristojno za kulturo.

Nadalje NPIA (2004) določa, da bo DARS po gradnji avtocestnega omrežja in njegovi predaji v promet upravljala in gospodarila s tistimi cestami, ki so določene kot avtoceste ali hitre ceste; z ostalimi cestami (navezovalne ceste, rekonstrukcije glavnih in regionalnih cest, ki se izvajajo v sklopu gradnje avtocestnega omrežja), pa bo upravljalo in z njimi gospodarilo Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste. S pogodbo o naročilu je Republika Slovenija prenesla na DARS izvrševanje naročila za opravljanje nalog v zvezi z gradnjo avtocest, drugih cest in ostalih investicij po NPIA (2004) in letnih načrtih razvoja in obnavljanja avtocest (LP ROAC).

Ministrstvo za promet v predlagani ureditvi izvajanja investitorskih nalog DARS v NPIA (2004) in pogodbi o naročilu ni ustrezno in pregledno uredilo izvajanja gradnje avtocest, saj ni upoštevalo sistemske ureditve glede upravljanja in gradnje državnih cest v ZJC. Izvajanja in financiranja investicijskih poslov namreč ni razmejilo po pristojnih upravljavcih javne infrastrukture glede na kategorizacijo državnih cest (Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste upravlja in gradi glavne in regionalne ceste⁶⁰; DARS upravlja in gradi avtoceste⁶¹). DARS je tako dolžna opraviti vse naloge investitorstva, čeprav za gradnjo glavnih in regionalnih cest, ki jih določajo NPIA (2004)⁶² in LP ROAC, nima zakonskega pooblastila v ZDARS ali v drugem posebnem zakonu, kot zahteva 20. člen ZJC.

Pojasnilo Ministrstva za promet

K odločitvi o gradnji drugih državnih cest oziroma navezovalnih cest v okviru programa gradnje avtocest so Ministrstvo za promet vodili predvsem stroški gradnje, ki so bistveno manjši, kot če bi njihovo gradnjo organizirala samostojno Direkcija za ceste. Ministrstvo za promet bo zagotovilo nedvoumno pravno podlago za organiziranje in financiranje gradnje navezovalnih cest v okviru programa gradnje avtocest, ki ga izvaja DARS, ter financiranje gradnje izključno iz sredstev proračuna Republike Slovenije.

⁶⁰ To so državne ceste, namenjene prometnemu povezovanju med pomembnejšimi središči regionalnega in lokalnega pomena ter navezovanju prometa na državne ceste enake ali višje kategorije (14. člen ZJC).

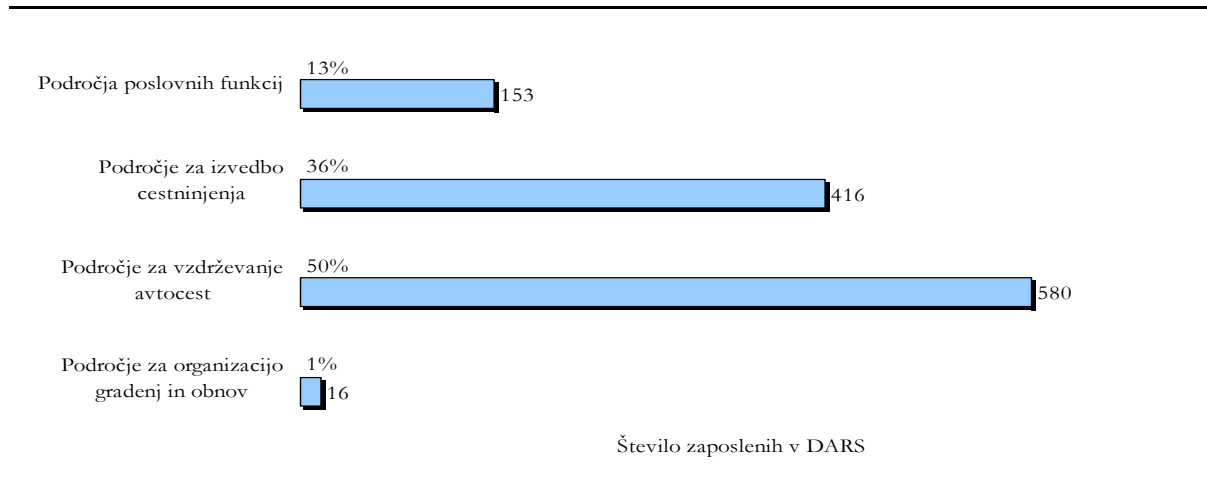
⁶¹ Avtocesta je državna cesta, namenjena daljinskemu prometu motornih vozil, in je sestavni del avtocestnih povezav s sosednjimi državami; njen sestavni del so tudi posebej zgrajeni priključki nanjo (14. člen ZJC).

⁶² Osnovni program gradnje avtocest določa gradnjo 34 kilometrov glavnih in regionalnih cest v vrednosti 113.780 tisoč evrov (stalne cene 31. 12. 2002).

2.1.4 Organizacija in naloge družbe DARS po pogodbi o naročilu

Organizacija DARS temelji na treh osnovnih dejavnostih (organizacija gradnje in obnov avtocest, cestninjenje in vzdrževanje avtocest) in poslovnih funkcijah (finančni inženiring, trženje storitev, obveščanje o stanju na cestah, nadzor in vodenje prometa na avtocestah ipd.).

Slika 5: Delež in število zaposlenih v organizacijskih enotah družbe DARS konec leta 2007



Vir: letno poročilo DARS.

Predmet poslovanja DARS po pogodbi o naročilu je izvajanje nalog, ki jih je Republika Slovenija naročila v skladu z javnim interesom. Naloge v zvezi z gradnjo avtocest, obnavljanjem in finančnim inženiringom ter druge povezane naloge so natančno navedene v treh prilogah k pogodbi o naročilu.

Pogodba o naročilu v prilogah I, II in III določa številne naloge (101), ki jih DARS izvaja ali za svoj račun ali za račun Republike Slovenije. Sodila za določitev narave posla, organizacijo izvajanja in računovodenja nalog pa določata naslednji točki pogodbe o naročilu:

- točka 1.3.3: "Če pogodba o naročilu ali njena priloga določa, da DARS izvaja in/ali izdeluje in/ali opravlja določeno nalogo, to pomeni, da *mora DARS to nalogo izvršiti sam ali po pogodbah o oddaji del za svoj račun*. Plačila za te opravljene naloge se poravnava z nadomestilom po tej pogodbi."
- točka 1.3.4: "Če pogodba o naročilu ali njena priloga določa, da DARS organizira in/ali vodi določeno nalogo, to pomeni, da *mora DARS storiti vse, kar je potrebno, da se ta naloga izvrši s sklenitvijo pogodbe s tretjo osebo* za račun Republike Slovenije. Naloge iz te točke se poravnava neposredno z računa gradnje, organiziranje in vodenje teh nalog pa se poravnava z nadomestilom po tej pogodbi."

V prilogah I, II in III k pogodbi o naročilu je za 27 nalog določeno, da jih izvaja/opravlja DARS *sama* ali po pogodbah o oddaji del *za svoj račun*. To pomeni, da mora DARS odhodke (stroške) izvedbe nalog v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih pripoznati kot svoj odhodek (strošek) poslovanja in jih poravnati s prihodkom poslovanja – nadomestilom za izvajanje agentskih storitev.

Za 74 nalog iz priloge I, II in III pa je določeno, da jih DARS organizira in/ali vodi ter da *mora* te naloge oddati tretji osebi za račun Republike Slovenije. To pomeni, da DARS odhodke (stroške) izvedbe teh nalog v poslovnih knjigah in računovodskih izkazih ne sme pripoznati kot odhodek (strošek) poslovanja,

temveč mora v vrednosti izvedenih nalog neposredno povečati sredstva Republike Slovenije, prejeta v upravljanje (cestna infrastruktura, drugi objekti in naprave).

DARS je za izvajanje nalog organiziranja in vodenja prostorskega načrtovanja in umeščanja avtocest v prostor, izdelave projektne in tehnične dokumentacije ter gradnje in obnavljanja avtocest sklenila pogodbe z inženirskimi organizacijami (t.i. inženirji) za izvajanje strokovnih in svetovalnih storitev. Delo inženirjev obsega predvsem naslednje naloge:

- pridobivanje vseh upravnih dovoljenj, študij in projektne dokumentacije za pridobitev lokacijske dokumentacije, dela za naročanje lokacijskih načrtov in pridobivanje investicijske dokumentacije;
- izvajanje nadzora izvedbe gradnje (trasa AC z objekti, deviacije, regulacije, nadomestni objekti, elektrovi, plinovodi in druge komunalne naprave);
- skrb za odpravo pomanjkljivosti zgrajenih objektov in napak v garancijski dobi;
- priprava in razvijanje vseh vrst tehnoloških postopkov, potrebnih za gradnjo in vzdrževanje AC;
- pridobivanje projektne dokumentacije PGD⁶³, PZI⁶⁴ za vse objekte in strokovno svetovanje (objekti, mostovi, viadukti, podvozi, nadvozi);
- vodenje postopkov pri pridobivanju zemljišč in reševanje druge pravne problematike;
- vodenje postopkov za vse razpise, preverjanje ponudbenih cen in vrednosti vseh ponujenih del (vodenje razpisnih postopkov, priprava presoje in vrednotenje prispelih ponudb, pregled cen in priloženih analiz v fazi javnega razpisa in sestavljanje ustreznih poročil komisiji za oddajo del, izdelava poročil o izvedenih razpisnih postopkih, priprava pogodb in aneksov);
- računalniška obdelava podatkov in podpora strokovnim službam;
- komuniciranje in razvoj strateškega marketinga;
- pridobivanje celotne projektne in izvajanje nadzora nad gradnjo predorov;
- tehnična kontrola projektne dokumentacije in strokovnih rešitev;
- vodenje in nadzorovanje del v zvezi z arheološkimi izkopavanji ter razreševanje celovite ekološke problematike v zvezi z gradnjo avtocest;
- storitve posameznih strokovnjakov in tehnične ekspertize.

Najpomembnejši inženir DARS je družba DDC svetovanje inženiring, Družba za svetovanje in inženiring, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: DDC), ki je največja svetovalna in inženiring organizacija v Sloveniji⁶⁵. Opravlja celovite in specializirane svetovalne, inženirske in raziskovalne storitve pri načrtovanju, umeščanju v prostor, gradnji in upravljanju, rednem vzdrževanju ter obnovitvenih delih na zgrajenem avtocestnem omrežju. DDC je v letu 1992 ustanovila⁶⁶ Republika Slovenija za vodenje gradnje in vzdrževanja avtocest in drugih državnih cest, danes pa je ta družba prisotna na vseh področjih infrastrukturnih gradenj⁶⁷. Izvaja vodenje in uresničevanje investicijskih projektov, od načrtovanja, gradnje,

⁶³ Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja.

⁶⁴ Projekt za izvedbo.

⁶⁵ Vir: spletna stran DDC [<http://www.ddc.si>].

⁶⁶ Preoblikovanje družbenega podjetja v družbo z omejeno odgovornostjo z dnem 16. 10. 1992 je vpisano v sodni register s sklepom Srg 12344/94 z dne 1. 7. 1994.

⁶⁷ Področja delovanja: ceste (avtoceste, druge državne ceste, lokalne ceste), mejni prehodi, vodna infrastruktura, komunalna infrastruktura, železnice, energetika, visoke gradnje.

vzdrževanja in gospodarjenja z infrastrukturnimi objekti. Glavni področji delovanja DDC so inženirsko svetovalne storitve na področju:

- gradenj in vzdrževanja slovenskih avtocest in
- gradenj in vzdrževanja ostalih državnih cest v Sloveniji⁶⁸.

DARS je na podlagi izvedenih postopkov javnega naročanja z DDC sklenila več pogodb za opravljanje strokovno-svetovalnih storitev na različnih avtocestnih odsekih. Pomemben del prihodka DDC pridobiva z opravljanjem strokovno svetovalnih storitev na dokončanju že zgrajenih avtocestnih odsekov, za katere je bila sklenjena pogodba št. 5622/95 z dne 31. 3. 1995 za izvajanje strokovnih in tehničnih opravil za izvedbo programa gradnje in vzdrževanja avtocest v Republiki Sloveniji do konca leta 1999.

K pogodbi št. 5622/95⁶⁹ je bilo sklenjenih pet aneksov, katerih predmet je dokončanje del v zvezi z graditvijo in vzdrževanjem avtocestnih odsekov in drugih odsekov, v skladu z NPIA (1996) in letnimi programi dela DARS. V letu 2004 je bila sklenjena nova pogodba za opravljanje strokovnih in svetovalnih storitev na področju obnavljanja avtocest, za strokovno svetovalne storitve na področju upravljanja in vzdrževanja ter prometne varnosti in tehničnega urejanja prometa. DDC izvaja storitve tudi po devetih večletnih pogodbah⁷⁰ za vodenje projektov za pridobitev prostorske dokumentacije za odseke avtocest, hitrih cest in državnih cest, in sicer za gorenjski, dolenski, primorski, štajerski in pomurski avtocestni krak ter dodatne cestninske postaje.

Ocenjujemo, da Ministrstvo za promet ni jasno in pregledno uredilo izvajanja nalog organiziranja in vodenja gradnje in obnavljanja avtocest po NPIA (2004). Dejavnost organiziranja in vodenja gradnje in obnavljanja avtocest je namreč določilo kot eno izmed glavnih dejavnosti DARS, čeprav je Republika Slovenija za vodenje gradnje in vzdrževanja avtocest in drugih državnih cest ustanovila DDC, ki dejansko kot podizvajalka družbe DARS izvaja večji del nalog po NPIA (2004). DARS je predvsem le vmesni člen⁷¹ med Ministrstvom za promet in DDC pri načrtovanju, izvajanju in poročanju o gradnji in obnavljanju avtocest ter neupravičeno nosi vso odgovornost za izvajanje nalog po NPIA (2004) in LP ROAC.

⁶⁸ Za Ministrstvo za promet, Direkcijo za ceste izvaja svetovalne in inženirske storitve pri vzdrževanju in varstvu državnih cest, svetovalne storitve pri izvajanju investicij na državnih cestah in inženirske storitve pri izvajanju investicij na državnih cestah.

⁶⁹ DDC se je po pogodbi zavezala letno zagotoviti 250.000 efektivnih ur storitev inženirja, kar pomeni, da storitve opravlja s 135 inženirji, če eden na leto opravi 1.848 efektivnih ur (je zmanjšan letni fond 2.088 ur za 240 ur odsotnosti iz dela – dopust, prazniki, odsotnost zaradi bolezni). Efektivne ure opravljajo inženirji v organizacijskih enotah, ki delajo v celoti za DARS in delavci drugih organizacijskih enot na osnovi internih evidenc.

⁷⁰ Za naslednje odseke: HC Slovenska Bistrica–Hajdina; obvoznica Pragersko, AC Lenart–Beltinci; Cogetinci–Vučja; Koper–Šmarje–Dragonja; Slavček–Tomos, AC Lenart–Beltinci; Lenart–Cogetinci, AC Maribor–Lenart, HC Hrastje–Kronovo, AC Beltinci–Pince; Beltinci–Lendava (dolžine 17,4 kilometra), Lendava–Pince; navezava na Luko Koper–Bertoška vpadnica in del Ankaranske vpadnice s povezovalno cesto; glavna cesta Želodnik–Mengeš (z obvoznico Mengeš)–Žeje–Vodice.

⁷¹ Poleg tega izvaja finančni inženiring sredstev za gradnjo avtocest, v poslovnih knjigah vodi in spremlja gradnjo, obnavljanje in financiranje avtocest ter o tem poroča.

2.1.5 Upravljanje finančnih sredstev za gradnjo in obnavljanje avtocest

DARS se je v sklenjeni pogodbi o naročilu zavezala, da bo nadaljevala vse že začete gradnje in v okviru naročila za opravljanje nalog dokončala gradnjo začelih avtocestnih odsekov, že začelih obnavljanj ter izvajala naloge finančnega inženiringa⁷². Pogodba o naročilu določa, da mora iz določenih finančnih virov v 5. členu ZDARS zagotoviti odplačilo vseh posojil, ki jih je v svojem imenu in za račun Republike Slovenije s poroštvom Republike Slovenije najel pravni prednik DARS, kakor tudi odplačilo posojil, ki jih bo s poroštvom Republike Slovenije najela do dokončanja nacionalnega programa gradnje avtocest.

V skladu s 5. členom ZDARS sta Republika Slovenija in DARS v pogodbi o naročilu določila naslednje finančne vire sredstev:

- nakazila na račun gradnje iz proračuna Republike Slovenije iz investicijskih transferjev za gradnjo avtocestnega omrežja,
- druga namenska sredstva, med katera se šteje tudi morebitni vstopni DDV,
- najeta posojila,
- refinancirana posojila,
- sredstva, zbrana z izdajo dolžniških vrednostnih papirjev,
- prilivi iz upravljanja in razpolaganja z nepremičninami,
- sredstva koncesijske dajatve in
- drugi morebitni prihodki (na primer tisti iz najemnih pogodb in pogodb o prodaji nepremičnin).

Po 6. členu ZDARS mora DARS voditi prej navedene vire sredstev za izvajanje nalog iz 3. člena ZDARS in za plačilo obveznosti iz posojil na posebnem računu (račun gradnje), ločeno od ostalih sredstev, s katerimi posluje. Pogodba o naročilu določa, da lahko z računa gradnje opravi plačila za:

- izpolnitev obveznosti iz pogodb, ki jih sklepa za gradnjo in obnavljanje avtocest s tretjimi osebami za račun Republike Slovenije;
- plačilo obveznosti iz najetih posojil in dolžniških vrednostnih papirjev, izdanih za financiranje gradnje in obnavljanje avtocest, ter posojil in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih ali izdanih zaradi refinanciranja prej prevzetih obveznosti;
- nadomestilo družbi DARS za izvajanje agentskih storitev po pogodbi o naročilu.

2.1.5.1 Plačevanje koncesijske dajatve in nadomestila za izvajanje agentskih storitev

DARS mora na podlagi 6.b člena ZDARS za pridobljeno pravico upravljanja avtocest plačevati koncesijsko dajatev, ki je presežek prihodkov (cestnine za uporabo avtocest, drugi prihodki upravljanja avtocest) nad odhodki upravljanja in vzdrževanja avtocest in priznanim donosom kapitala. Način obračuna in plačevanja koncesijske dajatve, ki predstavlja strošek oziroma obveznost DARS do Republike Slovenije, bolj podrobno določa koncesijska pogodba. DARS med letom prenaša mesečno akontacijo koncesijske dajatve na račun gradnje, dokončen poračun letnega zneska koncesijske dajatve pa se opravi na podlagi vseh prihodkov in priznanih odhodkov najkasneje osem dni po prejemu mnenja revizorja

⁷² Pomen tega pojma v ZDARS ni opredeljen, glede na Zakon o finančnem poslovanju podjetij ga je mogoče opredeliti in razumeti kot zagotavljanje finančnih sredstev, upravljanje s finančnimi sredstvi in njihovimi viri ter razporejanje virov finančnih sredstev.

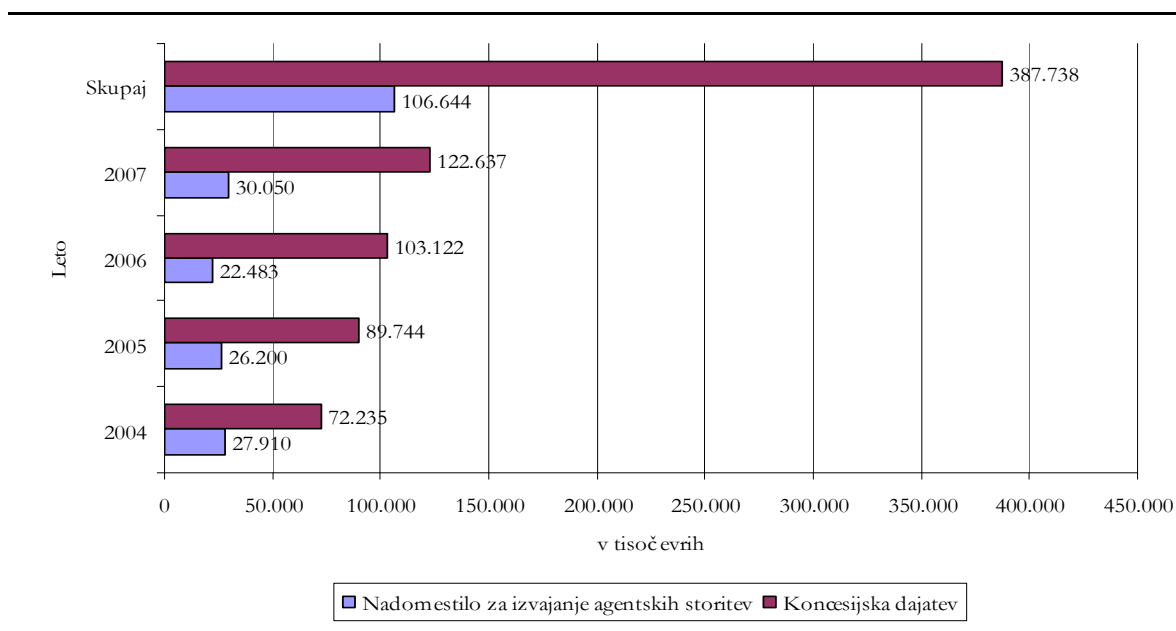
o letnem poročilu DARS. V osmih dneh po prejemu odobritve letnega poročila koncesijske dajatve od Ministrstva za promet mora DARS prenesti znesek poročila koncesijske dajatve na račun gradnje avtocest.

Nadomestilo za izvajanje agentskih storitev predstavlja prihodek oziroma terjatev družbe DARS do Republike Slovenije. DARS ima za izvajanje nalog po pogodbi o naročilu pravico do akontacije nadomestila v višini 5,49 odstotka od vrednosti vseh del, ki jih določa vsakokratni letni načrt razvoja in obnavljanja avtocest (LP ROAC). Dokončen obračun nadomestila v višini 5,49 odstotka se opravi na podlagi dejansko realiziranih vrednosti del (osnova) iz vsakoletnega poročila o razvoju in obnavljanju avtocest. Vrednost del iz LP ROAC, ki je osnova za nadomestilo, vključuje znesek za razvoj avtocest, razvoj navezovalnih cest in obnavljanje vozišč in objektov, vse brez stroškov financiranja. Na vsa nadomestila se obračunava DDV; morebitni celotni vstopni DDV iz poslov s tretjimi osebami za račun Republike Slovenije v zvezi z investicijami v gradnjo in obnavljanje avtocest mora družba DARS prenesti na račun gradnje v roku 60 dni po predložitvi obračuna DDV.

DARS vodi denarna sredstva za gradnjo in obnavljanje avtocest na posebnem transakcijskem računu (račun gradnje) v skladu s 6. členom ZDARS. Finančno poslovanje po pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi izkazuje ločeno tudi v glavni knjigi, kjer denarna sredstva vodi na posebnih analitičnih kontih denarnih sredstev na transakcijskih računih.

V obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 je DARS na račun gradnje prenesla denarna sredstva koncesijske dajatve v skupni vrednosti 387.738 tisoč evrov, nadomestilo za izvajanje agentskih storitev pa je z računa gradnje prenesla na redni transakcijski račun v skupni vrednosti 106.644 tisoč evrov.

Slika 6: Koncesijska dajatev in nadomestilo za izvajanje agentskih storitev v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007



Vir: glavne knjige družbe DARS.

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, plačilni promet⁷³ 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 prometu⁷⁴ (v nadaljevanju: ZPlaP) lahko imetniki transakcijskih računov in podračunov enotnega zakladniškega računa države ali občin prejemajo in nakazujejo denarna sredstva le prek transakcijskega računa oziroma prek sistema enotnega zakladniškega računa države ali občine. DARS Republiko 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.

Ministrstvo za promet ni ustrezno uredilo načina in rokov za plačilo koncesijske dajatve v državnem proračunu 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. Da sta način plačevanja in porabe sredstev koncesijske dajatve v okviru transakcijskih računov oziroma poslovnih knjig DARS neustrezna, je opozorilo Ministrstvo za finance že v letu 2005.

Ministrstvo za finance je na sestanku s predstavniki Ministrstva za promet in DARS v zvezi s knjiženjem koncesijske dajatve in agentske provizije opozorilo, da je treba koncesijsko dajatev ter njeno porabo evidentirati v poslovnih knjigah Ministrstva za promet po bruto principu, kar pomeni, da se koncesijska dajatev najprej evidentira kot prihodek proračuna, njena poraba pa kot odhodek proračuna.

Vir: Zapisnik sestanka glede usklajevanja sredstev v upravljanju DARS, št. 30514-1/205/22-0022035, 1. 6. 2005.

Pojasnilo DARS

DARS nakazuje koncesijsko dajatev na račun gradnje v skladu s koncesijsko pogodbo, ki je bila medresorsko usklajevana tudi z Ministrstvom za finance. Slednje ob sprejemu in podpisu te pogodbe ni imelo nikakršnih pripomb na ureditev plačila koncesijske dajatve (točka 5.4) in tudi ni predlagalo spremembe koncesijske pogodbe na podlagi zapisnika sestanka predstavnikov Ministrstva za finance in Ministrstva za promet z dne 1. 6. 2005.

Ministrstvo za promet pri ureditvi izvajanja in financiranja gradnje in obnavljanja avtocest ni upoštevalo systemskega zakona na področju javnih financ (ZJF) in ni zagotovilo izkazovanja koncesijske dajatve (prejemek) in porabe te dajatve (izdatek) v državnem proračunu. Ravnanje ministrstva je v nasprotju s:

- četrtem odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se v proračunu izkazujejo vsi prejemki, ki pripadajo državi oziroma občini, ter vsi izdatki države oziroma občine za posamezne namene;
- petim odstavkom 2. člena ZJF, ki določa, da se vsi prejemki in izdatki izkazujejo v polnem (bruto) obsegu brez medsebojnega poračunavanja;
- drugim odstavkom 34. člena ZJF, po katerem je dolžno zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje in vplačevanje prejemkov državnega proračuna.

⁷³ Plačilni promet je proces prenosa denarnih sredstev, izvajanja vplačil in izplačil ter izvajanja obračunov in drugih poravnjav v plačilnih sistemih.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 105/04–UPB, 102/07.

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.

2.1.6 Prevzem in evidentiranje zgrajene javne cestne infrastrukture

Ministrstvo za promet ni uredilo načina in rokov za sproten prevzem gradenj javne cestne infrastrukture po NPJA (2004) in njeno evidentiranje v svojih poslovnih knjigah s predpisi ali v pogodbi o naročilu, načina in rokov za plačilo obveznosti oziroma stroškov opravljenih nalog DARS pa ne v skladu s 766. do 787. členom Obligacijskega zakonika⁷⁵, ki bolj natančno opredeljuje mandatno razmerje, pravice in obveznosti prevzemnika naročila in naročitelja oziroma sklepanje poslov za račun naročitelja (v svojem imenu in za tuj račun ali v imenu in za račun naročitelja).

Ministrstvo za promet je na dan 31. 12. 2007 v poslovnih knjigah med sredstvi izkazalo terjatve do DARS za sredstva, dana v upravljanje, v vrednosti 2.626.780 tisoč evrov in v prav taki vrednosti obveznosti do virov sredstev (splošni sklad). V obdobju od leta 2004 do konca leta 2007 so se terjatve za sredstva, dana v upravljanje (DARS), povečevale v glavnem za evidentirane izdatke proračuna (nakazana namenska in kohezijska sredstva iz proračuna Republike Slovenije), obračunano koncesijsko dajatev ter obračunane obresti od finančnih naložb in obresti na vpogledne vloge pri bankah, ki jih je DARS prejela na račun gradnje. Terjatve za sredstva, dana v upravljanje, pa so se zmanjševale⁷⁶ predvsem za obračunano amortizacijo sredstev, danih v upravljanje, brezplačne prenose opredmetenih osnovnih sredstev drugim upravljavcem in za stroške financiranja, ki jih je DARS plačala od najetih posojil in izdanih obveznic iz računa gradnje.

Izkazovanje terjatev za sredstva, dana v upravljanje družbi DARS, v poslovnih knjigah Ministrstvo za promet po 1. 1. 2004 ni zakonsko utemeljeno. S sprejetjem ZDARS-A je DARS odzvet status javnega podjetja po ZGJS in s tem možnost uporabe računovodskih usmeritev v Slovenskem računovodskem standardu 35⁷⁷ (v nadaljevanju: SRS 35 (2002)) pri evidentiranju javne cestne infrastrukture v lasti Republike Slovenije v poslovne knjige kot opredmetenih osnovnih sredstev prejetih v upravljanje.

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 (NPJA (2004)). V skladu z Zakonom o računovodstvu⁷⁸ 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).

⁷⁵ Uradni list RS, št. 83/01, 40/07.

⁷⁶ Na podlagi dokumentacije in obračunov družbe DARS.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 107/01.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 23/99.

Ocenjujemo, da 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 zakonikom, ZJF, Zakonom o računovodstvu in 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. Premoženje v bilanci stanja Ministrstva za promet je zato izkazano za 2.391.752 tisoč evrov prenizko in v prav taki vrednosti obveznost za plačilo opravljenih gradenj DARS.

2.2 Načrtovanje gradnje in obnavljanja avtocest

Ocenjevali smo ustreznost in skladnost dolgoročno in kratkoročno načrtovane gradnje avtocest, ki jo je predlagalo Ministrstvo za promet in je opredeljena v strategiji razvoja in vzdrževanja avtocest oziroma v NPIA (2004) in se izvršuje na podlagi kratkoročnih letnih programov dela (LP ROAC). Ustreznost in skladnost dolgoročno in kratkoročno načrtovane gradnje avtocest smo ocenjevali tudi v načrtih razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP), ki predstavljajo tretji del vsakoletnega proračuna Republike Slovenije.

2.2.1 Načrtovana gradnja in obnavljanje avtocest v NPIA (2004)

V prostorski zasnovi avtocestnega omrežja, ki je predmet NPIA (2004), so zajete avtoceste, hitre ceste in navezovalne ceste (glavne ceste in regionalne ceste). NPIA (2004) določa gradnjo za 86,4 kilometra več cest od načrtovane v NPIA (1998), kar kaže tabela 3.

Tabela 3: Načrtovane skupne dolžine gradnje javnih cest v NPIA (1998) in NPIA (2004)

Javne ceste	v kilometrih		
	NPIA (1998)	NPIA (2004)	Razlika
Avtoceste in hitre ceste	518,6	606,2	87,6
Navezovalne ceste	35,2	34,0	(1,2)
Skupaj	553,8	640,2	86,4

Vir: NPIA (2004).

Investicijska vrednost gradnje in obnavljanja avtocest in drugih cest je v NPIA (2004) načrtovana v evrih po stalnih cenah na dan 31. 12. 2002 v skupni vrednosti 9.720.890⁷⁹ tisoč evrov.

Na dan 31. 12. 2002 je bilo zgrajenih 252,2 kilometra načrtovanih javnih cest v NPIA (1998) v investicijski vrednosti 1.950.090 tisoč evrov (stalne cene 31. 12. 2002), kar je povprečno 7.732 tisoč evrov na kilometer zgrajene javne ceste.

⁷⁹ To je vsota načrtovanih stroškov: 5.503.890 tisoč evrov (gradnja AC in drugih državnih cest), 1.522.000 tisoč evrov (obnavljanje in naložbe v obstoječe ceste in opremo) in 2.695.000 tisoč evrov (stroški financiranja).

2.2.1.1 Osnovni in dodatni program gradnje avtocest

NPIA (2004) določa osnovni in dodatni program gradnje avtocest v obdobju od leta 1994 do 2013. Osnovni program gradnje avtocest določa gradnjo javnih cest (v skupni dolžini 572,6 kilometra) in obnove cest in drugih objektov v investicijski vrednosti 5.425.890 tisoč evrov (brez stroškov financiranja).

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

Osnovni program gradnje avtocest	Vrednost v tisoč evrih	Dolžina cest v kilometrih
1. Avtoceste, ki so bile sestavni del NPIA (1998)⁸⁰	4.906.230	538,6
2. Navezovalne ceste na avtocestno omrežje, ki so bile sestavni del NPIA (1998):	113.780	34,0
• Zahodna obvoznica Maribor	33.830	3,9
• Rekonstrukcija Mariborske ceste v Celju	18.820	2,9
• Želodnik–Vodice	35.640	17,7
• Koper–Šmarje–Dragonja	11.700	4,0
• Obvoznica Novo mesto	10.510	2,8
• Mele–Šratovci–Radenci	3.290	2,7
3. Ostale investicije, ki so bile sestavni del NPIA (1998)	164.750	-
• zaključna dela na AC in HC, zgrajenih pred letom 1994	10.780	-
• zunanja kontrola kvalitete	8.090	-
• AC in HC, zgrajene pred letom 1994	145.880	-
4. Ostale investicije na avtocestah in hitrih cestah	241.130	-
• dodatne cestninske postaje	7.770	-
• priključki na obstoječe in bodoče avtocestno omrežje	49.520	6,1
• odseki avtocest na področju MMP	3.270	-
• rehabilitacija državnih cest	30.570	-
• elektronski cestninski sistem (dograjevanje obstoječega in elektronski cestninski sistem v prostem prometnem toku)	150.000	-
Skupaj	5.425.890	572,6

Vir: NPIA (2004).

⁸⁰ Gradnja je ločena po šestih projektih: Pomurski krak, Štajerski krak, Primorski krak, Vipavski krak, Gorenjski krak in Podravske krak.

V osnovnem programu NPJA (2004) je poleg avtocest načrtovana gradnja navezovalnih cest (regionalne in glavne ceste) in obvoznic v skupnem znesku 113.780 tisoč evrov ter v okviru načrtovanih ostalih investicij tudi obnove (rehabilitacija) državnih cest skupaj za 30.570 tisoč evrov, čeprav je za razvoj in vzdrževanje teh cest pristojno Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste na podlagi 19. člena ZJC, oziroma občine za sofinanciranje obvoznic in dodatnih del pri graditvi državnih cest na podlagi 32. in 33. člena ZJC. V okviru rehabilitacije cest je načrtovan sporazum za sofinanciranje del med Mestno občino Ljubljana in DARS, čeprav prej navedena člena ZJC določata sklenitev posebne pogodbe za sofinanciranje med občino in Ministrom za promet.

Ministrstvo za promet je v program gradnje avtocest (NPJA (2004)) vključilo gradnjo in obnavljanje regionalnih in glavnih cest, ker te omogočajo dostop do avtocest in normalno obratovanje avtocestnega omrežja. Ker v NPJA (2004) za izvajalca in financerja gradenj in obnavljanja regionalnih in glavnih cest ni določilo Ministrstva za promet, Direkcije za ceste, je vzpostavilo nesistemsko ureditev gradnje in obnavljanja državnih cest, saj jih je ločilo na ceste, ki jih gradi in obnavlja DARS v okviru NPJA (2004), in na ceste, ki jih gradi in obnavlja Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste v okviru vsakoletnega proračuna Republike Slovenije.

Ocenjujemo, da NPJA (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 ZJC, pristojnega upravljavca teh cest (Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste) in glede na načrtovano ločeno 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).

Dodatni program gradnje avtocest

Dodatni program gradnje avtocest v NPJA (2004) določa gradnjo avtocest in hitrih cest⁸¹ ter navezovalnih cest⁸², ki niso bile sestavni del NPJA (1998) in so vključene v NPJA (2004), zaradi doseganja naslednjih ciljev:

- izboljšanja in povečanja prometne varnosti udeležencev v cestnem prometu zaradi prometnih obremenitev na obstoječih glavnih in regionalnih cestah v smereh bodočih avtocest in hitrih cest,
- zagotavljanja ustrezne notranje in zunanje povezanosti države, in sicer v funkciji priključevanja in navezovanja posameznih regij in večjih urbanih območij na avtocestno omrežje,
- izpolnjevanja obveznosti, ki jih je Republika Slovenija prevzela z mednarodnimi sporazumi in pobudami v zvezi z gradnjo mednarodnih cestnih koridorjev.

⁸¹ Odsek AC Koseze–Kozarje (razširitev v 6-pasovnico) v skupni dolžini 2,5 kilometra, odsek AC Ptuj (Draženci)–Gruškovje, v skupni dolžini 13,9 kilometra, odsek AC Postojna/Divača–Ilirska Bistrica–Jelšane, v skupni dolžini 39,4 kilometra, odsek AC Šmarje Sap–Višnja gora (dograditev druge polovice avtoceste) v skupni dolžini 11,8 kilometra, odsek HC Dravograd–Velenje–Arja vas, odsek HC Koper–Dragonja.

⁸² Navezovalna cesta iz smeri Škofljice na južno obvoznico Ljubljana, navezovalna cesta na AC Šentvid–Koseze (odsek regionalne ceste Povodje–Jeprca in Jeprca–Stanežiče), zahodna obvoznica Maribor na AC Slivnica–Maribor (in odsek regionalne ceste Streliška ulica), navezovalna cesta na AC Hoče–Arja vas (odsek regionalne ceste Dramlje–Šentjur).

NPIA (2004) za dodatni program gradnje avtocest ne določa celotne dolžine načrtovanih odsekov cest⁸³, ocene investicijskih vrednosti, dinamike izvajanja in virov financiranja za gradnjo avtocest in navezovalnih cest. Zato tudi ni 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 ZJC.

NPIA (2004) določa, da naj bi bila investicijska vrednost dodatnega programa znana, ko se projektno-tehnična dokumentacija izdela vsaj do faze idejnih projektov, oziroma ko naj bi bili za te odseke/pododseke že sprejeti lokacijski načrti. Ministrstvo za promet je v letu 2005 ocenjevalo⁸⁴, da naj bi bila vrednost dodatnega programa po približni oceni 2.100.000 tisoč evrov ter da naj bi se gradnja teh odsekov pričela že v letu 2009.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Dodatni program v NPIA (2004) je zgolj vizija nadaljnjega razvoja avtocestnega programa, namenjen je začetku aktivnosti za umeščanje tras cest v prostor, in bo dopolnjen v nadaljevanju procesa načrtovanja avtocest.

2.2.1.1.1 Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje od leta 2007 do 2023

Vlada RS je 12. 10. 2006 sprejela Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje od leta 2007 do 2023 (v nadaljevanju: Resolucija o NRP) za doseganje ciljev Strategije razvoja Slovenije⁸⁵, v kateri je dodatni program gradnje avtocest iz NPIA opredeljen v obliki dveh projektov: Modernizacije državnega cestnega omrežja na prioritetnih razvojnih oseh (3.⁸⁶, 3.a⁸⁷ in 4.⁸⁸ razvojna os) in Dodatni avtocestni program. Ocenjeno vrednost obeh projektov, načrtovane finančne vire in čas gradnje predstavlja tabela 5.

Tabela 5: Nacionalna razvojna projekta Vlade RS na področju cestne infrastrukture

v tisoč evrih

Naziv projekta	Čas gradnje		Finančni viri			Skupaj
	Od leta	Do leta	Proračun RS	Evropski viri	JZP ⁸⁹	
Modernizacija državnega cestnega omrežja na prioritetnih razvojnih oseh	2007	2020	963.000	283.000	200.000	1.446.000
Dodatni avtocestni program	2009	2020	890.000		472.000	1.362.000
Skupaj			1.853.000	283.000	572.000	2.808.000

Vir: Resolucija o NRP.

⁸³ Določena je le dolžina štirih avtocestnih odsekov v skupni dolžini 67,6 kilometra.

⁸⁴ Dopis Uradu za makroekonomske analize in razvoj, št. 015-5/2005/16-0032000 z dne 30. 11. 2005.

⁸⁵ Sprejela jo je Vlada RS dne 23. 6. 2005.

⁸⁶ Odsek: Dravograd in/ali Holmec (meja z Avstrijo)–Metlika in/ali Vinica (meja s Hrvaško).

⁸⁷ Odsek: Škofljica–Petrina (meja s Hrvaško).

⁸⁸ Odsek: Robič (meja z Italijo)–Jeprca.

⁸⁹ Javno-zasebno partnerstvo (zasebni viri).

Ministrstvo za promet torej načrtuje povečanje investicijske vrednosti programa gradnje avtocest in drugih cest najmanj za 2.808.000 tisoč evrov, tako da bo znašala okoli 12.528.890⁹⁰ tisoč evrov. Do izdaje tega poročila ni pripravilo predloga za vključitev predvidenih razvojnih projektov na področju cestne infrastrukture v nacionalni program gradnje avtocest in drugih cest v Republiki Sloveniji (NPIA (2004)). Glede na 84. člen ZJC bi morale pripraviti predlog nacionalnega programa za razvoj in vzdrževanje državnih cest v enem letu po uveljavitvi tega zakona, a ga tudi še ni pripravilo. Državni zbor zato še ni obravnaval in sprejel celovite dolgoročne politike na področju razvoja in vzdrževanja avtocest in drugih državnih cest v Republiki Sloveniji.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Ministrstvo za promet je v preteklosti že večkrat pristopilo k pripravi nacionalnega programa razvoja in vzdrževanja državnih cest. Večja prizadevanja so bila nazadnje v letu 2005, ko je bil osnutek nacionalnega programa pripravljen in poslan v medresorsko usklajevanje. V juniju 2005 je bil osnutek nacionalnega programa obravnavan na gospodarskem kolegiju predsednika Vlade RS. Sprejeto je bilo stališče, da priprava parcialnih nacionalnih programov s področja prometne infrastrukture ni ustrezna, temveč je treba pripraviti skupen dokument, ki bo enotno urejal razvoj (načrtovanje in financiranje) celotne prometne infrastrukture, tako cestne kot tudi železniške, letalske in pomorske. Prav gradivo, obravnavano na gospodarskem kolegiju Vlade RS, je bilo kasneje v delu, ki se nanaša na cestno in železniško infrastrukturo, uporabljeno pri pripravi predloga Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023. V predlogu te resolucije, ki je bila predložena v obravnavo Vladi RS, je bilo sprva obravnavano celotno cestno omrežje, na sami seji Vlade RS dne 12. 10. 2006, ko je bila Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023 sprejeta, pa je bil prvotni obseg cestnega omrežja skrčen zgolj na projekte na t.i. razvojnih oseh. Nadaljnji koraki v zvezi s pripravo nacionalnega programa za druge državne ceste – glede ostalih projektov, ki niso vključeni med razvojne projekte navedene resolucije – pa so bili ustavljeni zaradi priprave in obravnave zakonodaje o ustanovitvi pokrajin ter predvidenem prenosu nalog z države na pokrajine.

Ministrstvo za promet je 29. 11. 2007 predstavilo⁹¹ gradnjo slovenskega cestnega omrežja v obdobju od leta 2007 do 2023, med drugim je natančneje opredelilo oba prej navedena projekta, poleg vrednosti finančnih virov in časa gradnje je predstavilo tudi dolžino predvidenih cest:

- projekt Modernizacija državnega cestnega omrežja obsega gradnjo cest v dolžini 354 kilometrov,
- projekt Dodatni avtocestni program pa 95,3 kilometra avtocest in hitrih cest ter 31,8 kilometra navezovalnih cest.

Ministrstvo za promet v Resoluciji o NRP in v predstavitvi gradnje slovenskega cestnega omrežja od leta 2007 do 2023 ni načrtovalo in predstavilo predmetov javno-zasebnega partnerstva oziroma načrtovanih odsekov cest, za katere je financiranje načrtovano z zasebnim kapitalom, ter ni utemeljilo upravičenosti načrtovane gradnje javnih cest na način javno-zasebnega partnerstva. Ocenjujemo, da gre pri načrtovanju zasebnega kapitala kot finančnega vira za izvedbo nacionalnih razvojnih projektov zgolj za zapolnitev načrtovane strukture virov financiranja, pri tem pa obstaja tveganje, da teh virov ne bo mogoče zagotoviti na način javno-zasebnega partnerstva.

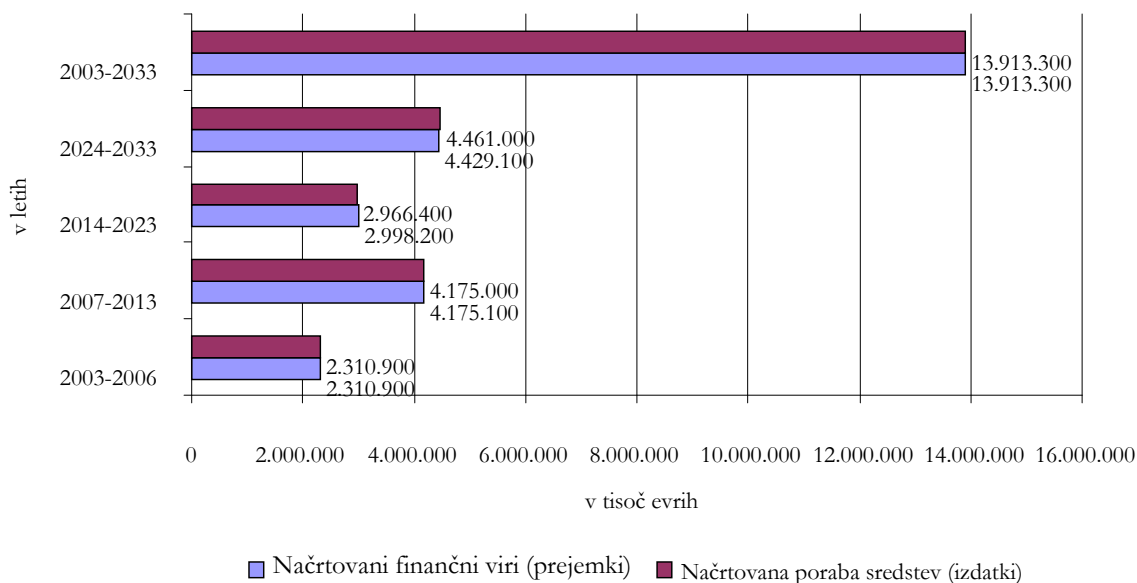
⁹⁰ To je vsota načrtovane investicijske vrednosti 9.720.890 tisoč evrov v NPIA (2004) in ocenjene investicijske vrednosti naložb v cestno infrastrukturo 2.808.000 tisoč evrov v Resoluciji o NRP.

⁹¹ Mag. Gregor Ficko: Od gradnje avtocest k pospešeni modernizaciji državnih cest ali v tujino, 11. kolokvij o asfaltih in bitumnih, Kranjska Gora, 29. 11. 2007.

2.2.1.2 Dinamika denarnega toka za gradnjo in obnavljanje avtocest

NPIA (2004) v obdobju od leta 2003 do 2033 načrtuje denarni tok (prejemke, izdatke) za izvedbo programa gradnje avtocest v skupni vrednosti 13.913.300 tisoč evrov (stalne cene na dan 31. 12. 2002).

Slika 7: Finančni viri in poraba sredstev po načrtovanih obdobjih izvajanja NPIA (2004)



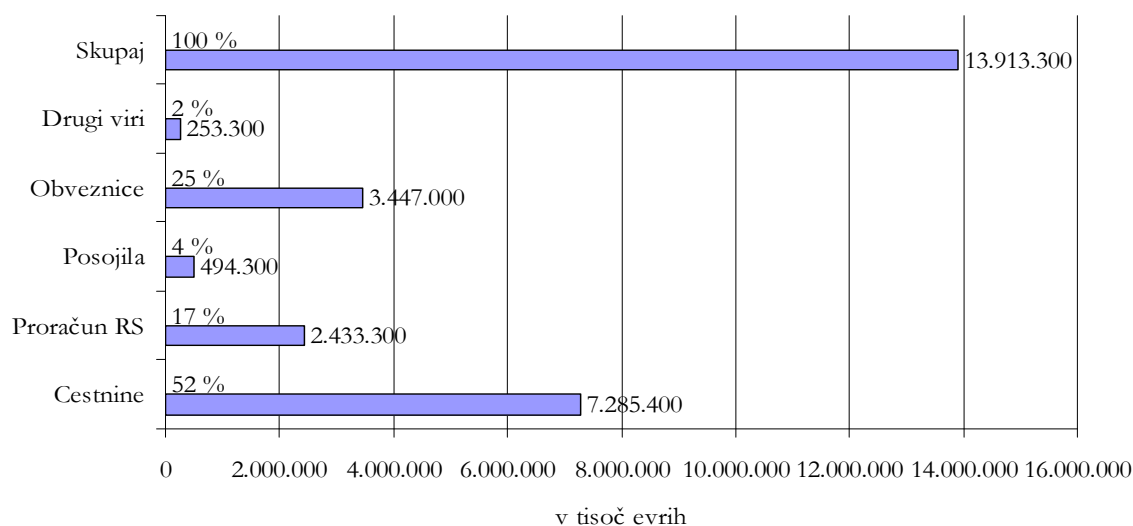
Vir: NPIA (2004).

V obdobju od leta 2003 do konca leta 2033 je načrtovana finančna konstrukcija izravnana oziroma sta enaki načrtovani vrednosti finančnih virov (prejemki) in poraba sredstev (izdatki). Načrtovani prejemki presegajo načrtovane izdatke v obdobju od leta 2007 do 2013 in od leta 2014 do 2023 za 100 tisoč evrov oziroma za 31.800 tisoč evrov. Navedena presežka prejemkov nad izdatki pokrivata načrtovano porabo sredstev v zadnjem obdobju NPIA (2004), v obdobju od leta 2024 do 2033.

2.2.1.2.1 Načrtovani finančni viri (prejemki)

NPIA (2004) v obdobju od leta 2003 do konca leta 2033 za gradnjo in obnove avtocest načrtuje finančne vire (prejemki) v skupni vrednosti 13.913.300 tisoč evrov. Načrtovano strukturo prejemkov po posameznih finančnih virih prikazuje slika 8.

Slika 8: Načrtovani prejemki po finančnih virih v NPIA (2004)



Vir: NPIA (2004).

Zunanji finančni viri znašajo 3.941.300 tisoč evrov ali 29 odstotkov vseh načrtovanih finančnih virov v NPIA (2004), lastni finančni viri pa 9.972.000 tisoč evrov ali 71 odstotkov.

Prejemki iz proračuna Republike Slovenije so v NPIA (2004) načrtovani do konca leta 2020. V letih od 2003 do konca leta 2013 so načrtovani v skupni vrednosti 1.959.600 tisoč evrov oziroma v letni vrednosti, ki je v skladu z ZZNSGC, ta pa določa financiranje gradnje državnih cest⁹² najmanj v znesku 37.000.000 tisoč tolarjev ali 158.320⁹³ tisoč evrov. Po načrtovani končani gradnji avtocest, v letih od 2014 do konca leta 2020, znašajo načrtovani letni prejemki iz proračuna Republike Slovenije največ 112.400 tisoč evrov v letu 2014 in najmanj 10.000 tisoč evrov v letu 2020.

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 zaprta⁹⁴ oziroma popolna, saj ne prikazuje prejemkov oziroma finančnih virov, iz katerih

⁹² Določenih v nacionalnem programu gradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

⁹³ Preračunana vrednost 37.000.000 tisoč tolarjev s povprečnim tečajem Banke Slovenije: 233,7045 tolarja za evro (leto 2003).

⁹⁴ Finančna konstrukcija je zaprta, ko vsi prejemki pokrivajo vse izdatke nekega projekta, programa ali investicije.

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), ocenjujemo kot nepopoln, ker se ne prikazujejo vsa sredstva 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.

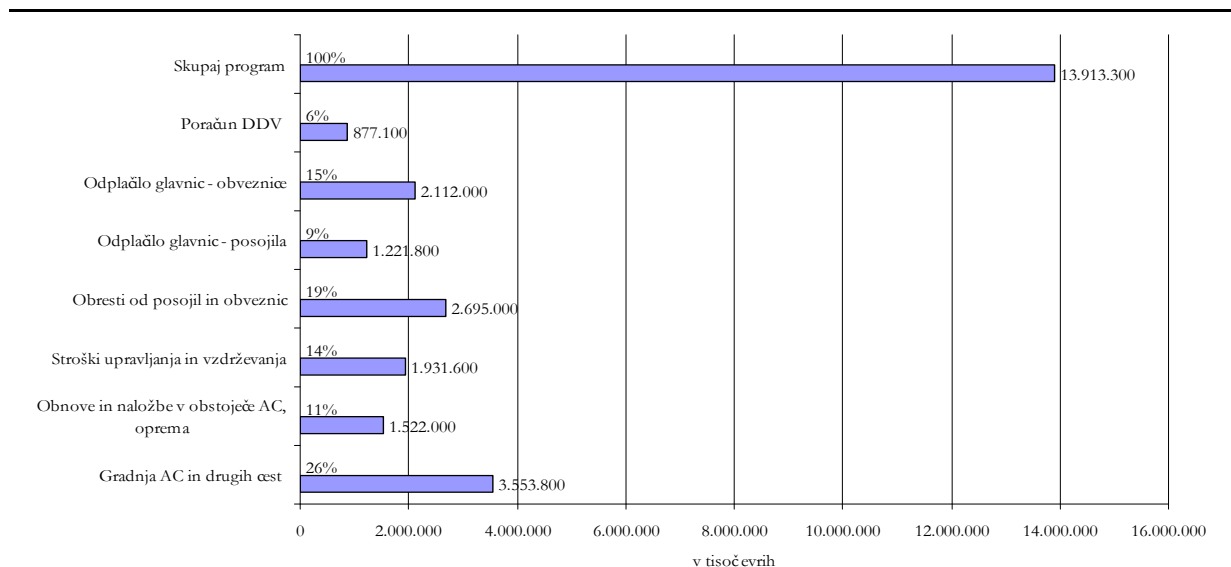
Pojasnilo Ministrstva za promet

NPIA (2004) se je pripravljala v obdobju od leta 2002 do 2004, torej pred sprejemom ZDARS-A in sklenitvijo pogodbe o izvajanju naročila in koncesijske pogodbe med DARS in Republiko Slovenijo. Z veljavnostjo omenjenih dokumentov se je spremenil tudi sistem financiranja gradnje avtocest in drugih cest vključenih v NPIA (2004). Za interne potrebe je bil zato izdelan finančni tok, ki je upošteval tako statusne kot pogodbene spremembe, ta pa izdaje dolžniških vrednostnih papirjev (obveznic) v obdobju od leta 2025 do 2029 ne predvideva več.

2.2.1.2.2 Načrtovani nameni porabe denarnih sredstev (izdatki)

V NPIA (2004) v obdobju od leta 2003 do konca leta 2033 je za gradnjo in obnavljanje avtocest ter njihovo upravljanje in vzdrževanje načrtovana poraba denarnih sredstev v skupni vrednosti 13.913.300 tisoč evrov. Načrtovano višino izdatkov po posameznih namenih porabe prikazuje slika 9.

Slika 9: Načrtovana vrednost in deleži posameznih namenov porabe sredstev v NPIA (2004)



Vir: NPIA (2004).

Načrtovane finančne obveznosti za odplačilo glavnice posojil v NPIA (2004) v vrednosti 1.221.800 tisoč evrov presegajo načrtovane finančne vire⁹⁵ od najetih posojil (494.300 tisoč evrov) za 147 odstotkov ali v znesku 727.500 tisoč evrov, ki predstavlja stanje dolga zaradi gradnje avtocest na dan 31. 12. 2002.

⁹⁵ Načrtovane finančne vire predstavlja slika 8.

Prikazana načrtovana poraba sredstev – Poračun DDV, v dinamiki finančnega toka v skupni vrednosti 877.000 tisoč evrov po vsebini v NPIA (2004) ni bila predstavljena in opredeljena.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Poračun DDV v dinamiki finančnega toka predstavlja načrtovani presežek prilivov nad odlivi v ocenjeni vrednosti terjatev oziroma pravice DARS do vračila razlike med več obračunanim vstopnim DDV po prejetih računih za opravljene gradnje in storitve ter med obračunano obveznostjo za plačilo DDV po izdanih računih cestnin in drugih storitev.

Glede na pojasnilo Ministrstva za promet je načrtovani Poračun DDV finančni vir za gradnjo avtocest in ne načrtovana poraba sredstev, kar pomeni, da v NPIA (2004) ni predstavljena popolna, jasna in točna dinamika načrtovanih finančnih tokov, saj je v vseh letih dejansko prikazan načrtovani presežek finančnih virov nad načrtovano porabo sredstev v vrednosti Poračuna DDV (v skupni vrednosti 877.000 tisoč evrov), in ne izravnana finančna konstrukcija, kot je navedeno v točki 2.2.1.2 tega poročila.

Ocenjujemo tudi, da Poračun DDV oziroma vračilo DDV po letu 2013 oziroma po končani gradnji avtocest vse do konca leta 2033 ni bilo realno načrtovano. V tem obdobju bi morale obveznosti za plačilo DDV (izdatki) preseči terjatve za vračilo DDV (prejemki) iz državnega proračuna zaradi nižje investicijske dejavnosti, kar bi se odražalo ali na nižjih vračilih DDV ali celo na dodatnih vplačilih DDV v proračun.

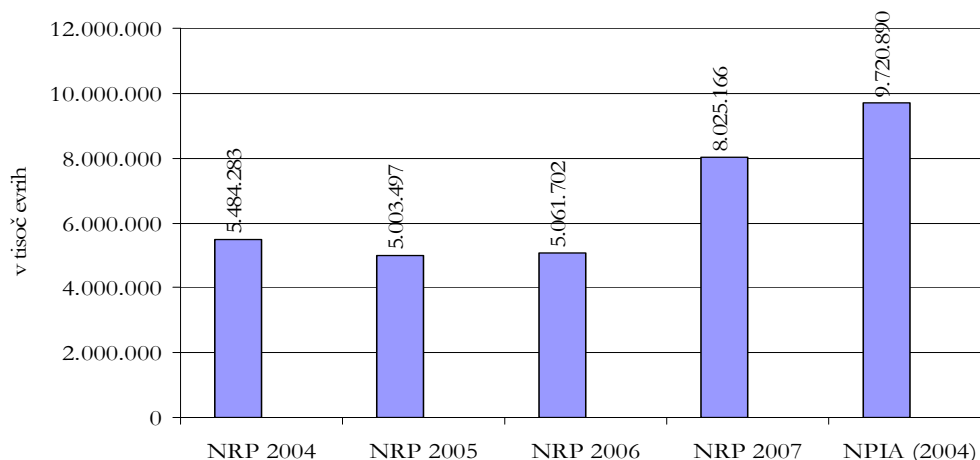
2.2.2 Načrt razvojnih programov

Načrt razvojnih programov (NRP) je sestavni del državnega proračuna (III. del), kjer so javni izdatki prikazani v obliki projektov oziroma programov za prihodnja štiri leta. V NRP se izkazujejo celotne vrednosti projektov in programov po tekočih cenah oziroma vsi načrtovani izdatki iz proračuna ter tudi izdatki, ki se financirajo iz drugih virov (občinski viri, viri posrednih proračunskih uporabnikov, viri ostalih domačih in tujih partnerjev). Načrt financiranja projekta se povzame po investicijskem programu ali po drugem dokumentu, ki določa projekt in način njegove izvedbe. Metodološke osnove za ocenjevanje in vrednotenje projektov in programov določa predpisana enotna metodologiji za pripravo investicijske dokumentacije⁹⁶. Program gradnje avtocest v Republiki Sloveniji je vrednostno največji projekt oziroma program v NRP za leta od 2004 do 2007⁹⁷.

⁹⁶ V obdobju, na katerega se nanaša revizija, je veljala Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 82/98, 86/98, 43/99, 79/99, 39/00; v nadaljevanju: Uredba o metodologiji za izdelavo investicijskih programov) in od 17. 6. 2006 Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/06).

⁹⁷ Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004, NRP za leta 2004–2007 (Uradni list RS, št. 130/03), Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005, NRP za leta 2005–2008 (Uradni list RS, št. 61/05), Proračun Republike Slovenije za leto 2006, NRP za leta 2006–2009 (Uradni list RS, št. 116/05), Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2007, NRP za leta 2007–2010 (Uradni list RS, št. 126/06).

Slika 10: Vrednost programa gradnje avtocest v NRP za leta od 2004 do 2007 in v NPIA (2004)



Vir: načrti razvojni programov (NRP) za leta od 2004 do 2007, NPIA (2004).

Nižje ocenjena vrednost programa gradnje avtocest po tekočih cenah v NRP⁹⁸ za leta 2004 do 2007 od ocenjene po stalnih cenah na dan 31. 12. 2002 v NPIA kaže, da vrednost programa v NRP ne zajema vseh gradenj oziroma načrtovanih investicij v NPIA (2004), oziroma da ocenjena vrednost programa v NRP ni popolna in v skladu z investicijsko vrednostjo gradnje avtocest v NPIA (2004), saj bi morale biti vrednosti programa po tekočih cenah v NRP višje za ocenjeno rast cen v načrtovanem času gradnje in financiranja avtocest (tj. do konca leta 2033).

Ocenjena vrednost programa gradnje avtocest v NRP za leto 2007, ki znaša 83 odstotkov načrtovane v NPIA (2004), zajema načrtovano gradnjo državnega cestnega omrežja – 3. razvojna os⁹⁹, v ocenjeni vrednosti 1.092.133 tisoč evrov. Vključitev te gradnje v NRP v okviru programa gradnje avtocest nima podlage v NPIA (2004), ker ta ne določa predvidenega obsega gradnje cestnih odsekov 3. razvojne osi (obračunskih kilometrov), investicijske vrednosti in finančnih virov.

Navedena dejstva kažejo, da poleg NPIA (2004) tudi vsakoletni NRP v okviru proračuna Republike Slovenije ne določajo načrtovane pričakovane dejanske vrednosti programa gradnje avtocest in pričakovani dejanski obseg potrebnih finančnih virov za njegovo realizacijo do konca leta 2033.

⁹⁸ Ta načrtuje izvedbo nacionalnega programa gradnje avtocest v letu 2014.

⁹⁹ Bolj podrobno je gradnja predstavljena v točki 2.1.6.3 Osnovni in dodatni program gradnje avtocest.

2.2.3 Letni programi razvoja in obnavljanja avtocest (LP ROAC)

LP ROAC predstavljajo operativni dokument, na podlagi katerega DARS vodi in organizira gradnjo in obnavljanje avtocest v tekočem letu. Ti dokumenti določajo vsebino in vrednost načrtovanih del, načrtovane vire finančnih sredstev in načrtovani letni obseg odplačila dolgov (posojila, obveznice, obresti).

Priprava predlogov vsakoletnih LP ROAC je naloga DARS po pogodbi o naročilu, ki določa naloge načrtovanja razvoja avtocest, ki med drugim obsegajo:

- organiziranje in vodenje priprave vseh potrebnih strokovnih podlag, potrebnih za oblikovanje politike razvoja in obnavljanja avtocest, ki mora biti usklajena s strateškimi državnimi dokumenti (nacionalni program, državni proračun, makro-fiskalni scenariji, prometna politika RS, meddržavni transportni in prometni sporazumi);
- organiziranje in vodenje priprave vseh strokovnih podlag, potrebnih za pripravo nacionalnega programa in njegovih sprememb in dopolnitev, pripravo vseh potrebnih strokovnih podlag in predlogov za RP IAC¹⁰⁰, pripravo vseh potrebnih strokovnih podlag in predlogov LP ROAC, vključno s koordinacijo in usklajevanjem z ministrstvom, pristojnim za promet ter drugimi upravnimi organi in institucijami, pristojnimi za gradnjo in obnavljanje avtocest;
- izdelavo osnutkov in predlogov RP IAC in LP ROAC.

2.2.3.1 Načrtovani finančni viri (prejemki) v letih od leta 2004 do 2007

V LP ROAC za leta 2004 do 2007 so načrtovani finančni viri skupaj znašali 2.476.830 tisoč evrov, bolj podrobno jih prikazuje tabela 6.

Tabela 6: Načrtovani finančni viri sredstev v LP ROAC za leta 2004 do 2007

Viri sredstev	2004	2005	2006	2007	Skupaj	Struktura v odstotkih
	v tisoč evrih					
Sredstva proračuna RS	128.108	113.275	24.767	13.228	279.378	11,3
Sredstva kohezijskih skladov	26.794	45.485	8.410	15.965	96.654	3,9
Povračilo DDV	56.208	50.463	63.644	77.284	247.599	10,0
Posojila mednarodnih finančnih institucij	220.690	125.191	168.426	304.734	819.041	33,1
Posojila domačih finančnih institucij	24.144	-	333.472	-	357.616	14,4
Izdane obveznice	56.225	109.332	27.754	209.500	402.811	16,3
Sredstva koncesijske dajatve	-	72.192	83.612	111.834	267.638	10,8
Drugi viri	-	2.128	2.087	1.878	6.093	0,2
Skupaj	512.169	518.066	712.172	734.423	2.476.830	100,0

Vir: LP ROAC za leta od 2004 do 2007.

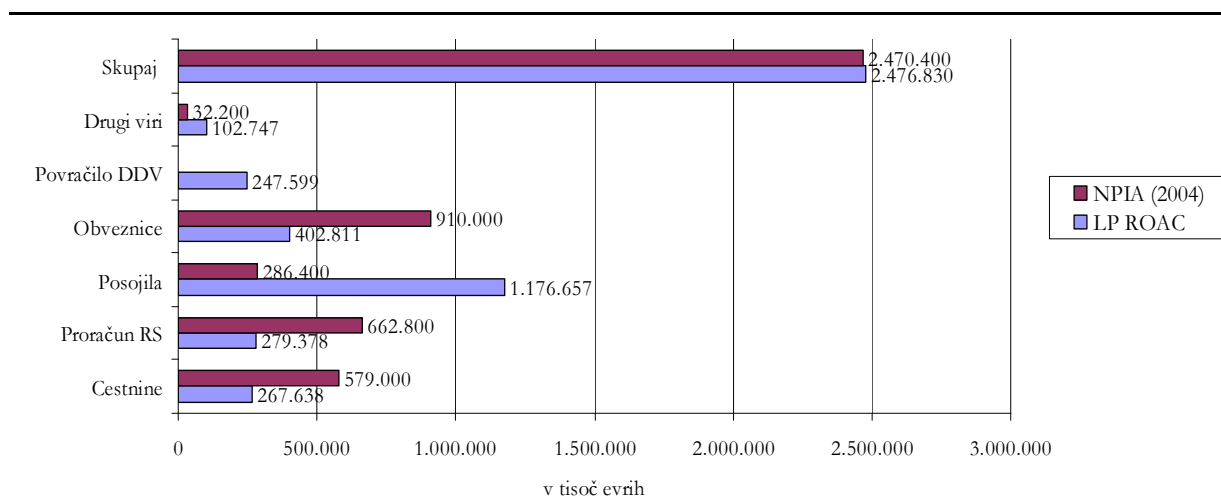
¹⁰⁰ Razvojni program za gradnjo avtocest.

Načrtovani finančni viri sredstev iz proračuna Republike Slovenije v LP ROAC so v vseh obravnavanih letih manjši od načrtovanih v NPIA (2004) in od določenega zneska v ZZNSGC (158.320 tisoč evrov), ki bi ga morala Republika Slovenija zagotoviti v vsakoletnem proračunu, in sicer v vrednosti 30.212 tisoč evrov v letu 2004, 45.045 tisoč evrov v letu 2005, 133.553 tisoč evrov v letu 2006 in 145.092 tisoč evrov v letu 2007 (skupaj 353.902 tisoč evrov).

Med viri finančnih sredstev za gradnjo avtocest po LP ROAC je v pomembnem znesku načrtovano tudi Povračilo DDV, ki v NPIA (2004) ni bilo načrtovano in prikazano med finančnimi viri za izvajanje programa gradnje avtocest, temveč kot načrtovana poraba sredstev (Poračun DDV¹⁰¹).

Primerjavo načrtovanih finančnih virov za gradnjo avtocest po NPIA (2004) za obdobje od leta 2004 do konca leta 2007 z načrtovanimi finančnimi viri po LP ROAC za ta leta prikazuje slika 11.

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



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

Slika 11 ne kaže pomembnih razlik v skupni vrednosti načrtovanih finančnih virov, pomembno pa se razlikujeta strukturi finančnih virov v NPIA (2004) in v LP ROAC, in sicer se razlikujejo naslednji načrtovani finančni viri:

- drugi viri v LP ROAC za 219 odstotkov ali 70.547 tisoč evrov presegajo načrtovane v NPIA (2004), predvsem zaradi načrtovanih sredstev iz Kohezijskega sklada, ki v NPIA (2004) niso bila načrtovana;
- v LP ROAC je načrtovano za 56 odstotkov ali 507.188 tisoč evrov manj sredstev iz izdaje obveznic;
- posojila v LP ROAC za 211 odstotkov ali 890.256 tisoč evrov presegajo načrtovane v NPIA;
- sredstva iz proračuna Republike Slovenije so v LP ROAC načrtovana v 58 odstotkov ali 383.422 tisoč evrov nižji vrednosti,

¹⁰¹ Primerjaj s točko 2.2.1.2.2 tega poročila.

- cestnine so v LP ROAC načrtovane v 54 odstotkov ali 311.361 tisoč evrov nižji vrednosti zaradi spremenjenega načrtovanja v LP ROAC od leta 2005 dalje, ko so cestnine načrtovane v višini koncesijske dajatve (to so prihodki cestnin zmanjšani za stroške upravljanja in vzdrževanja avtocest).

Skupna vrednost načrtovanih posojil in izdanih obveznic v LP ROAC za 32 odstotkov ali 383.068 tisoč evrov presega načrtovane zunanje finančne vire (dolgove) v NPIA (2004).

Manj načrtovane lastne finančne vire (sredstva iz državnega proračuna, cestnine) v LP ROAC, glede na načrtovane finančne vire v NPIA (2004), so pokrili predvsem več načrtovani zunanji finančni viri (posojila) in načrtovano Povračilo DDV.

2.2.3.2 Načrtovana poraba sredstev v LP ROAC za leta 2004 do 2007

V LP ROAC za leta 2004 do 2007 je načrtovana poraba sredstev za gradnjo avtocest in odplačilo dolgov skupaj znašala 2.485.723 tisoč evrov.

Tabela 7: Načrtovana poraba sredstev v LP ROAC za leta 2004 do 2007

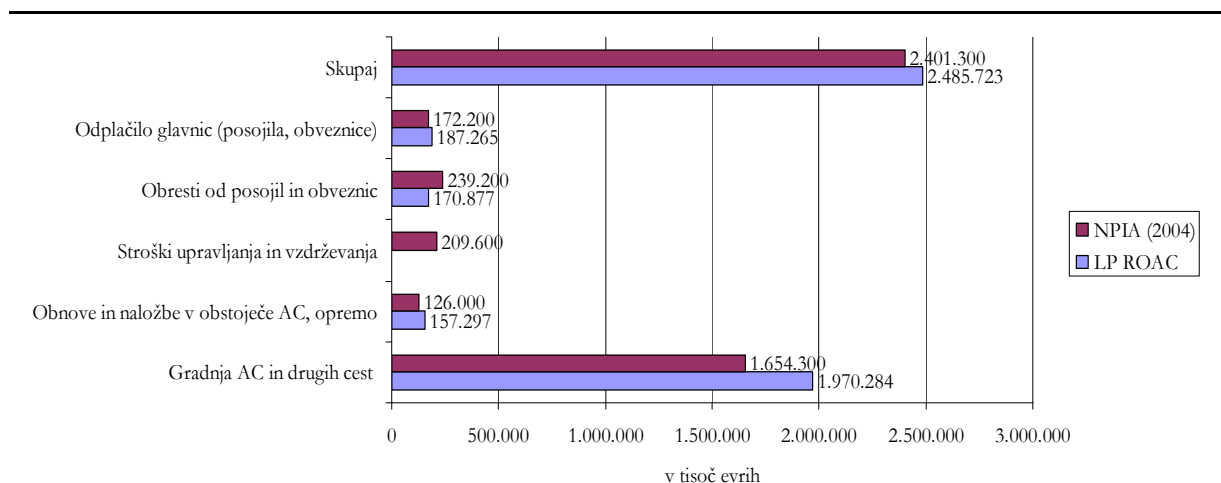
Načrtovana poraba sredstev	2004	2005	2006	2007	Skupaj	Struktura v odstotkih
	v tisoč evrih					
Razvoj AC	403.746	355.396	486.096	500.293	1.745.531	70,2
Razvoj navezovalnih cest	9.776	9.862	6.055	5.960	31.653	1,3
Stroški financiranja ¹⁰²	18.517	9.328	17.648	30.993	76.485	3,1
Obnavljanje in naložbe v AC, oprema	10.131	24.178	42.362	45.370	122.041	4,9
Nov elektronski cestninski sistem	-	8.262	2.922	7.368	18.552	0,7
Sistem za nadzor in vodenje prometa	-	-	9.756	6.948	16.704	0,7
Nadomestilo za izvajanje agentskih storitev	23.276	26.200	36.068	31.070	116.614	4,7
Skupaj razvoj in obnova AC	465.446	433.226	600.907	628.002	2.127.581	85,6
Plačane obresti	31.476	41.555	50.914	46.932	170.877	6,9
Odplačilo glavnice posojil, obveznic	24.732	43.251	60.038	59.244	187.265	7,5
Skupaj odplačilo dolgov	56.208	84.806	110.952	106.176	358.142	14,4
Skupaj porabljen sredstva	521.654	518.032	711.859	734.178	2.485.723	100,0

Vir: LP ROAC za leta od 2004 do 2007.

¹⁰² Stroški financiranja v času gradnje, ki povečujejo nabavno vrednost gradenj.

Slika 12 predstavlja načrtovano porabo sredstev v NPIA (2004) in LP ROAC v obdobju od leta 2004 do 2007 po zbranih glavnih namenih porabe sredstev (izdatki).

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



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

Načrtovana skupna poraba sredstev za gradnjo avtocest po LP ROAC za leta 2004 do 2007 za 4 odstotke ali 84.423 tisoč evrov presega načrtovano porabo sredstev po NPIA (2004)¹⁰³. Prav tako kot načrtovani finančni viri se glede na načrtovano porabo sredstev v NPIA (2004) pomembno razlikuje struktura načrtovane porabe sredstev v LP ROAC, in sicer:

- v LP ROAC je načrtovano za 9 odstotkov ali za 15.065 tisoč evrov večje odplačilo glavnin posojil in obveznic;
- v LP ROAC je načrtovano za 29 odstotkov ali za 68.323 tisoč evrov nižje odplačilo obresti;
- v LP ROAC je načrtovano za 25 odstotkov ali za 31.297 tisoč evrov več sredstev za obnovo in naložbe v obstoječe avtoceste;
- gradnje avtocest in drugih cest so v LP ROAC načrtovane v 19 odstotkov ali 315.984 tisoč evrov višji vrednosti;
- stroški upravljanja in vzdrževanja v LP ROAC niso načrtovani zaradi spremenjene organiziranosti izvajanja dejavnosti DARS od 1. 1. 2004.

Kljub temu da se stroški upravljanja in vzdrževanja državnih cest niso načrtovali v okviru LP ROAC, pa se ni ustrezno zmanjšala¹⁰⁴ skupna načrtovana poraba v LP ROAC (bila je višja za 84.423 tisoč evrov), predvsem zaradi pospešene gradnje Pomurskega avtocestnega kraka. Skupna načrtovana poraba sredstev v LP ROAC je dejansko presegla načrtovano v NPIA (2004)¹⁰⁵ skupaj za 294.023 tisoč evrov ali za 13 odstotkov.

¹⁰³ Med elemente načrtovane porabe sredstev v NPIA (2004) nismo vključili načrtovane postavke Poračun DDV.

¹⁰⁴ Za načrtovane stroške upravljanja in vzdrževanja v NPIA (2004) v vrednosti 209.600 tisoč evrov.

¹⁰⁵ Načrtovani stroški upravljanja in vzdrževanja avtocest niso upoštevani.

Navedena dejstva v točkah 2.2.3.1 in 2.2.3.2 kažejo, da načrtovano izvajanje gradnje avtocestnega omrežja v obdobju od leta 2004 do 2007 ni potekalo v skladu z NPLA (2004), ki se ni spreminjal in dopolnjeval glede na ugotovljena odstopanja pri njegovem uresničevanju. Gradnja avtocest in drugih cest v Republiki Sloveniji je tako potekala na podlagi kratkoročnih letnih načrtov izvajanja gradnje avtocest in ne na podlagi dolgoročne strategije razvoja in vzdrževanja državnih cest, kot določa 23. člen ZJC, kar ocenjujemo kot neustrezno izvajanje gradnje in financiranje javne cestne infrastrukture.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Posebnost NPLA (2004), ki je bil sprejet v letu 2004, je, da je Vlada RS kmalu po začetku veljavnosti NPLA (2004) spremenila dve njegovi ključni komponenti: dinamično gradnje osnovnega programa gradnje avtocest in strukturo virov financiranja osnovnega programa gradnje avtocest.

Dinamika gradnje se je spremenila s sklepom Vlade RS iz julija 2004, ki je zaradi velikega povečanja težkega tovornega prometa¹⁰⁶ (nad 7,5 tone skupne tovarne teže) na glavni cesti G1-3 Počehova–Lendava po vstopu Republike Slovenije 1. 5. 2004 v Evropski uniji Ministrstvu za promet in DARS naložila pospešeno gradnjo Pomurskega avtocestnega kraka, da bi se predal v promet do konca leta 2008. Prav tako je prišlo do spremembe strukture virov financiranja osnovnega programa gradnje AC, ki je bila določena z NPLA (2004), in sicer so se zmanjšala namenska sredstva iz proračuna Republike Slovenije. Zaradi spremenjene – povečane dinamike gradnje in zmanjšanja namenskih sredstev pa so se povečali viri domačih in tujih posojil.

Ministrstvo za promet se ni strinjalo s tako drastično spremembo, ki je povzročila povečanje zadolževanja DARS, in je pisno opominjalo Ministrstvo za finance, da se s takim pristopom priprave proračunov podira koncept NPLA (2004). Ključni problem so namreč pričele predstavljati necestninske ceste¹⁰⁷ iz NPLA (2004), katerih financiranje je bilo predvideno z namenskimi sredstvi, po spremembi strukture virov financiranja pa je DARS tudi za te ceste prisiljena najemati posojila.

¹⁰⁶ Cestni promet se je v primerjavi s stanjem pred 1. 5. 2004 v enem mesecu povečal za 87 odstotkov na mednarodnem mejnem prehodu Dolga vas in 105-odstotno na obvoznici Lendave.

¹⁰⁷ To so ceste, ki niso kategorizirane kot avtoceste ali hitre ceste in za katere ni določeno plačilo cestnine.

2.3 Izvajanje gradnje in obnavljanja avtocest

Preučevali smo izvajanje in financiranje gradnje avtocest po NPIA (2004) in letnih programih gradnje avtocest (LP ROAC) ter kako je DARS o izvajanju in financiranju gradnje avtocest poročala v letnih poročilih poslovanja in poročilih o izvrševanju letnih programov gradnje avtocest (LP ROAC).

V nadaljevanju predstavljamo skupno porabo sredstev za gradnjo avtocest v obdobju od leta 2004 do 2007, ki je znašala 2.648.240 tisoč evrov.

Tabela 8: Uresničena poraba sredstev po LP ROAC v obdobju od leta 2004 do 2007

Poraba sredstev	2004	2005	2006	2007	Skupaj	Struktura
	v tisoč evrih					v odstotkih
Razvoj avtocest	422.974	368.740	485.149	526.692	1.803.555	68,1
Razvoj navezovalnih cest	10.015	10.409	5.241	3.210	28.875	1,1
Stroški financiranja	12.331	11.473	14.359	32.504	70.667	2,7
Obnavljanje in oprema avtocest	13.476	22.163	38.209	40.366	114.214	4,3
Nov elektronski cestninski sistem	-	-	1	403	404	0,0
Sistem za nadzor in vodenje prometa	-	-	-	6.336	6.336	0,2
Nadomestilo za opravljanje naročila	27.910	26.200	22.483	30.050	106.643	4,0
Skupaj gradnja in obnavljanje avtocest	486.706	438.985	565.442	639.561	2.130.694	80,5
Indeks rasti: uresničena poraba sredstev / načrtovana poraba sredstev v LPROAC	105	101	94	102	100	
Odplačilo dolgov (glavnice, obresti)	53.826	86.583	264.828	112.309	517.546	19,5
Skupaj gradnja in obnavljanje avtocest in odplačilo dolgov	540.532	525.568	830.270	751.870	2.648.240	100,0
Indeks rasti: vse uresničene porabe sredstev / načrtovana poraba sredstev v ReNPIA	98	88	134	118	110	
Indeks rasti: vsa uresničena: poraba /načrtovana poraba sredstev v LP ROAC	104	101	117	102	107	

Vir: poročila o izvrševanju LP ROAC.

Poročila o izvrševanju LP ROAC v obdobju od leta 2004 do 2007 prikazujejo porabo sredstev za gradnjo in obnavljanje avtocest v bruto vrednosti (z DDV) v skupni vrednosti 2.130.694 tisoč evrov, čeprav DARS uveljavlja vstopni DDV in zato DDV ne predstavlja stroška gradnje avtocest. Ocenjujemo, da s tem ko poročila o izvrševanju LP ROAC ne prikazujejo tudi dejanske porabe sredstev (brez DDV), ne predstavljajo jasnega in točnega prikaza porabljenih sredstev za posamezno gradnjo in celotno porabo

sredstev po vsakoletnem LP ROAC, saj je dejanska poraba sredstev nižja za uveljavljeni vstopni DDV v znesku 259.963 tisoč evrov¹⁰⁸.

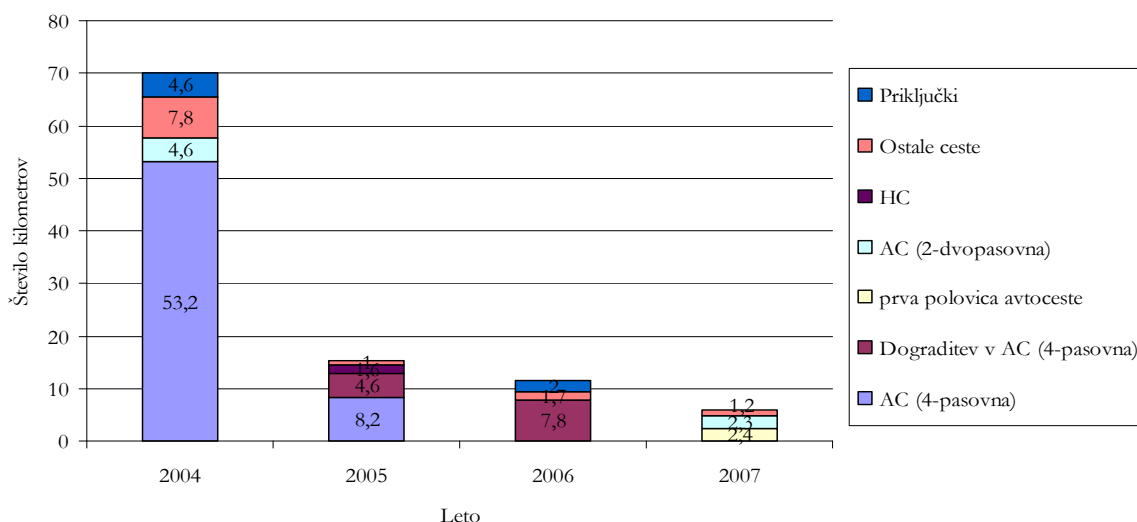
Pojasnilo DARS

Prikazi v poročilih o izvrševanju LP ROAC upoštevajo metodologiji priprave LP ROAC za posamezno leto, ki temelji na NPIA (2004), in prikazujejo porabo sredstev v bruto vrednosti (z DDV). S tem se zagotavlja primerljivost obeh dokumentov.

2.3.1 Investicijska vrednost gradnje in obnavljanja avtocest in drugih cest

V obdobju od leta 2004 do 2007 je bilo v promet predanih skupaj 103 kilometre avtocest in drugih cest, kar bolj podrobno predstavlja slika 13.

Slika 13: Število kilometrov avtocest in drugih cest predanih v promet v obdobju let od leta 2004 do 2007

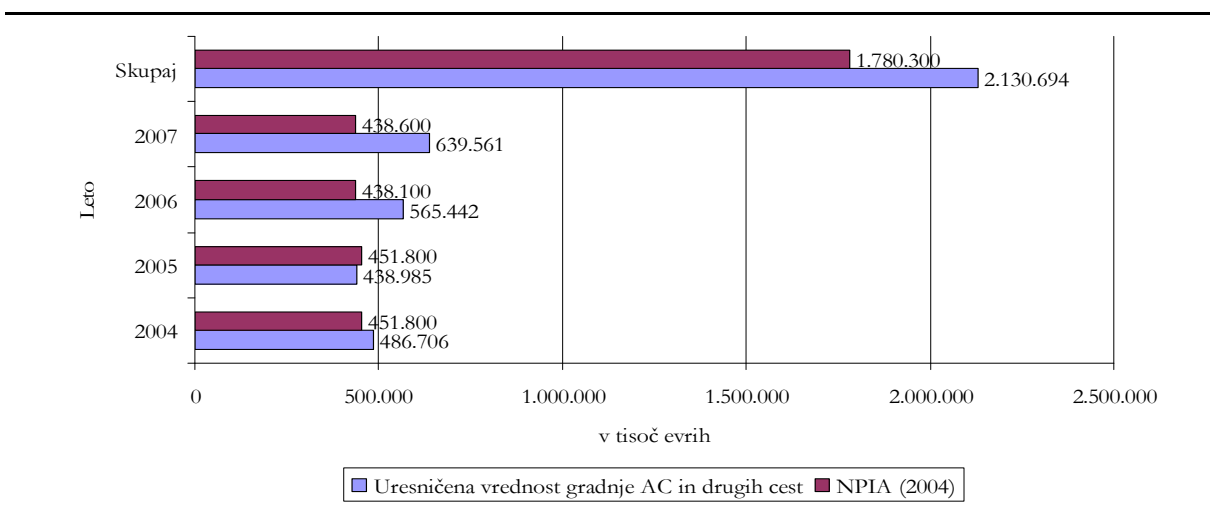


Vir: letna poročila družbe DARS.

Skupna investicijska vrednost gradnje in obnavljanja avtocest in drugih cest je v obdobju od leta 2004 do 2007 znašala 2.130.694 tisoč evrov, kar je za 20 odstotnih točk več, kot je znašala v istem obdobju načrtovana vrednost gradnje in obnavljanja avtocest in drugih cest v NPIA (2004).

¹⁰⁸ To je razlika med prikazano skupno porabo sredstev za gradnjo in obnavljanje avtocest v tabeli 8 (2.130.694 tisoč evrov) in vrednostjo evidentirane gradnje in obnavljanja avtocest v glavnih knjigah DARS.

Slika 14: Uresničena in v NPIA (2004) načrtovana vrednost gradnje avtocest in drugih cest v obdobju od leta 2004 do 2007



Vir: poročila o izvrševanju LP ROAC, NPIA (2004).

Načrtovano vrednost gradnje avtocest in drugih cest v posameznih letih od leta 2004 do 2007 v NPIA (2004) je najbolj preseгла uresničena vrednost gradnje v letu 2007 (za 46 odstotkov) in v letu 2006 (za 29 odstotkov), najmanj pa v letu 2004, ko jo je preseгла za 8 odstotkov. V letu 2005 je bila uresničena vrednost gradnje za 3 odstotke nižja od načrtovane v NPIA (2004).

2.3.1.1 Investicijska vrednost posameznih odsekov avtocest in drugih cest

Primerjali smo načrtovane dolžine (v kilometrih) in investicijske vrednosti posameznih odsekov avtocest in drugih cest v NPIA (2004) z načrtovanimi v investicijskih programih ter s podatki o dejansko uresničeni investicijski vrednosti v poročilu o izvrševanju LP ROAC in v poslovnih knjigah DARS. Poleg tega smo preučevali ovrednotenja investicijskih projektov in izdelavo investicijske dokumentacije po Uredbi o metodologiji za izdelavo investicijskih programov, ki glede na fazo investicijskega procesa določa naslednje vrste investicijske dokumentacije¹⁰⁹:

- dokument identifikacije investicijskega projekta¹¹⁰ (v nadaljevanju: DI-IP),
- predinvesticijska zasnova¹¹¹,
- investicijski program¹¹²,

¹⁰⁹ Investicijska dokumentacija mora vsebovati vse potrebne elemente in izračune, tako da je na njeni podlagi mogoče vsestransko oceniti finančno-tržne, ekonomske in druge posledice odločitve o investiciji (drugi odstavek 7. člena).

¹¹⁰ Vsebuje podatke, potrebne za določitev investicijske namere in njenih ciljev v obliki funkcionalnih zahtev, ki jih bo morala investicija izpolnjevati. DI-IP lahko vsebuje tehnične in tehnološke elemente rešitev in je podlaga za odločanje o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije ali nadaljevanju investicije (prvi odstavek 8. člena Uredbe o metodologiji za izdelavo investicijskih programov).

¹¹¹ Ta obravnava posamezne variante investicije tako podrobno, da je mogoče čimbolj zanesljivo izbrati in utemeljiti optimalno varianto (drugi odstavek 9. člena Uredbe o metodologiji za izdelavo investicijskih progreamov).

¹¹² To je podrobno razdelana optimalna varianta in predstavlja strokovno osnovo za investicijsko odločitev (10. člen Uredbe o metodologiji za izdelavo investicijskih programov).

- študija izvedbe nameravane investicije,
- poročilo o izvajanju investicijskega projekta,
- poročilo o spremljanju učinkov investicije.

Za vse proučevane odseke cest je DI-IP in projektne naloge za izdelavo investicijskih programov izdelala družba DDC, ki na podlagi sklenjenih pogodb z DARS spremlja in nadzoruje izdelavo investicijske dokumentacije in projektne dokumentacije¹¹³ ter opravlja revizije projektne dokumentacije.

Investicijski programi načrtujejo investicijsko vrednost po stalnih cenah¹¹⁴ in po tekočih cenah, ki so izračunane z uporabo predvidenih stopenj rasti cen v vsakoletnih proračunskih memorandumih Republike Slovenije. V nadaljevanju predstavljamo primerjavo načrtovanih vrednosti gradnje za posamezne odseke cest v NPIA (2004) z načrtovano vrednostjo v pripadajočih investicijskih programih (stalne cene na dan 31. 12. 2002, brez stroškov financiranja).

Tabela 9: Vrednost gradnje posameznih odsekov v NPIA (2004) in v investicijskih programih¹¹⁵

Odseki cest	NPIA (2004) v evrih	Investicijski program (IP) v evrih	Indeks IP/NPIA
1. AC Maribor–Lenart	78.940.000	106.541.728	135
2. AC Lenart–Beltinci, pododsek Cogetinci–Vučja vas	120.310.000	120.309.818	100
3. AC Lenart–Beltinci, pododsek Sp. Senarska–Cogetinci	80.649.055	107.187.215	133
4. AC Lenart–Beltinci, pododsek Lenart–Sp. Senarska	57.660.000	60.265.604	105
5. AC Lendava–Pince z odcepom na hitro cesto na Dolgo vas	155.640.000	148.540.000 ¹¹⁶	95
6. Pododsek MMP Gruškovje–meja z Republiko Hrvaško	-	6.858.545	-
7. Plato MMP Gruškovje	1.090.000	-	-
8. AC Hrastje–Kronovo, pododsek Hrastje–Lešnica	108.480.000	93.750.354	86
9. AC Vrba–Peračica	72.100.000	104.104.035	144
10. Rekonstrukcija Mariborske ceste v Celju	18.810.000	22.903.817	122
11. DC Koper–Šmarje–Dragonja, pododsek Slavček–Tomos	7.150.000	7.457.173	104
12. Klanec–Ankaran, navezava Luke Koper	74.710.000	47.442.830	64
13. Gradnja glavne ceste G1-2, odsek 1290 Slovenska Bistrica–Hajdina, pododsek obvoznica Pragersko	17.770.000	17.767.156	100

Vir: NPIA (2004), investicijski programi.

¹¹³ Določa jo ZGO-1, bolj podrobno pa Pravilnik o podrobnejši vsebini projektne dokumentacije (Uradni list RS, št. 35/98, 48/98-popr., 64/99, 41/01) in od 3. 7. 2004 Pravilnik o projektni in tehnični dokumentaciji (Uradni list RS, št. 66/04).

¹¹⁴ To so cene, ki veljajo v času izdelave investicijske dokumentacije.

¹¹⁵ Stalne cene december 2002, brez stroškov financiranja.

¹¹⁶ Ocenjena vrednost I. etape, za II. etapo investicijski program še ni izdelan.

Po pojasnilih, zapisanih v investicijskih programih, so vsa povečanja investicijskih vrednosti v investicijskih programih, glede na NPIA (2004), posledica višje stopnje obdelave projektne dokumentacije (sprememb nivoja trase, pogojev soglasodajalcev, okoljevarstvenih pogojev, krajinske ureditve in podobno). Tam, kjer je investicijska vrednost manjša, pa vsi investicijski programi zaradi gradnje cestnih odsekov po etapah še niso izdelani.

Investicijski programi, razen v enem primeru, ne povzemajo v celoti predinvesticijskih zasnov v skladu z 10. členom Uredbe o metodologiji za izdelavo investicijskih programov, zato ne prikazujejo primerjave med investicijsko vrednostjo izbrane variante z investicijsko vrednostjo drugih predlaganih variant.

Pojasnilo DARS

Investicijska vrednost najustrežnejše variante in ostalih variant je predstavljena v izdelanih primerjalnih študijah variant v postopkih priprave državnih prostorskih načrtov, saj so le v tej fazi variante primerljive med seboj. V poznejši fazi je najustrežnejša varianta podrobneje obdelana na podlagi smernic pristojnih nosilcev urejanja prostora, na podlagi javne razgrnitve in sprejetih stališč do pripomb javne razgrnitve.

2.3.1.1.1 Pomurski avtocestni krak

V NPIA (2004) je načrtovana gradnja avtocestnih odsekov Pomurskega avtocestnega kraka v obdobju od leta 2004 do 2013. Zaradi povečanega tovornega prometa po vstopu Slovenije v Evropsko unijo je bil terminski načrt gradnje spremenjen na podlagi sklepa¹¹⁷ Vlade RS z dne 29. 7. 2004, ki je določil, da se Pomurski avtocestni krak preda v promet do konca leta 2008. Ta sklep nalaga Ministrstvu za promet in DARS, da pričneta pospešeno izvajati vse potrebne aktivnosti za gradnjo tega avtocestnega kraka.

DARS je 22. 2. 1996 sklenila pogodbo z Lineal, d. o. o., Maribor za izdelavo idejnega projekta za avtocesto A5 Maribor–Lendava–slovensko-madžarska meja. Izdelani idejni projekt je bil poleg druge dokumentacije (PGD in PZI, uredba o lokacijskem načrtu¹¹⁸, študija upravičenosti gradnje idr.) podlaga za izdelavo investicijskih programov za obravnavane odseke Pomurskega avtocestnega kraka¹¹⁹.

Sprejeti investicijski programi niso izdelani v skladu s prostorsko dokumentacijo (lokacijskimi načrti), saj investicijska vrednost posameznih odsekov ni popolna oziroma ni ocenjena v celoti za traso avtoceste z normalnim prečnim profilom 26,2 metra, kot določa prostorska dokumentacija, temveč le s t.i. varčnim prečnim profilom 21,2 metra¹²⁰. Prostorska dokumentacija sicer določa, da se lahko posamezni deli avtoceste izvedejo v etapah in tudi z ustrežno racionaliziranimi prečnimi profili, kar pomeni, da se lahko avtocesta gradi etapno (npr.: ali v prvi fazi kot dvopasovnica, ali kot štiripasovnica z zoženim prečnim profilom (brez odstavnih pasov)). Ta določba prostorske dokumentacije pa ne pomeni, da ni treba v celoti in popolno ovrednotiti investicijske vrednosti avtoceste, opredeliti terminske izvedbe posameznih etap

¹¹⁷ Št. 346-15/2002.

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 68/02 – Uredba o lokacijskem načrtu za odsek AC Maribor–Lenart, št. 109/04 – Uredba o državnem lokacijskem načrtu za AC Lenart–Beltinci, pododsek Lenart–Spodnja Senarska, št. 37/05 – Uredba o državnem lokacijskem načrtu za AC odsek Spodnja Senarska–Cogetinci, št. 93/01 – Uredba o lokacijskem načrtu za smer AC Maribor–slovensko-madžarska meja na odseku Cogetinci–Vučja vas, št. 79/2004 – Uredba o državnem lokacijskem načrtu za AC na odseku Lendava–Pince z odcepom hitre ceste na Dolgo vas.

¹¹⁹ Tabela 9, zaporedne številke od 1 do 5.

¹²⁰ Štiripasovnica z vmesnim ločilnim pasom in brez odstavnih pasov.

oziroma širitve prečnega profila avtoceste ter celotne finančne konstrukcije in dinamike financiranja. Načrtovanje gradnje po fazah je razvidno tudi iz dokumentov, ki jih navajamo v nadaljevanju.

Na podlagi izdelane Študije možnih racionalizacij normalnih prečnih profilov (NPP) in gradiva, ki je bilo posredovano na Projektni svet DARS "Možnosti racionalizacije gradnje AC A5 Maribor–meja z Madžarsko z uporabo racionaliziranega NPP in fazne gradnje", je Projektni svet skupščine DARS na svoji 58. redni seji sprejel sklep, da soglaša in podpira zasnovo racionalizacije NPP na AC Maribor–Pince po predloženem konceptu. Tako je v tem investicijskem programu upoštevan racionaliziran normalni prečni profil avtoceste Spodnja Senarska–Cogetinci, in sicer NPP 21,2 metra.

Vir: Investicijski program za gradnjo AC Lenart, pododsek Spodnja Senarska–Cogetinci, marec 2006 in dopolnitev april 2006.

Na sestanku delovne skupine, ki se je v skladu z zaključki 58. seje Projektne sveta skupščine DARS 20. 2. 2003 sestala zaradi detajlne določitve elementov racionaliziranega prečnega profila za gradnjo AC Cogetinci–Vučja vas in AC Maribor–Lenart, je bilo med drugim ugotovljeno, da je treba gradnjo deklarirati kot fazno s prečnim profilom 21,2 metra in da je treba širjenje na NPP 26,2 metra predvideti po koncu planskega obdobja, to je 20 let.

Vir: Zabeležka sestanka delovne skupine dne 20. 2. 2003, št. 402-11/2003-MMM-48 z dne 11. 3. 2003.

Z opisanim ravnanjem DARS kot pooblaščen investitor gradnje avtocest ni ravnala v skladu s 7. členom Uredbe o metodologiji za izdelavo investicijskih programov, ki določa, da morata biti projektna in investicijska dokumentacija usklajeni v vseh fazah investiranja. Ker v investicijskih programih ni v celoti ocenjena in prikazana investicijska vrednost Pomurskega avtocestnega kraka, ni jasno in natančno načrtovan celoten obseg predvidenih vlaganj v gradnjo tega avtocestnega kraka.

Pojasnilo DARS

Na podlagi tehničnih preveritev so bile izdelane predinvesticijske zasnove, ki so različne profile ovrednotile tudi s prometnega in ekonomskega vidika. Izkazalo se je, da profil 26,2 metra ne dosega zahtevne družbeno-ekonomske upravičenosti, saj so kazalci ekonomskega vrednotenja z dinamičnimi metodami vrednotenja ekonomskega toka pokazali, da je čista sedanja vrednost projekta negativna, oziroma da je interna stopnja donosa pod predpisano diskontno mero. DARS je upoštevala zaključke študije o racionalizaciji normalnega prečnega profila, kot tudi ekonomsko analizo v okviru predinvesticijskih zasnov. V investicijskih programih je ovrednoten tak obseg investicij, ki se je investitorju izkazala za racionalnega v strokovnih študijah.

2.3.1.1.1.a Primerjava investicijske vrednosti posameznih gradenj

V tabeli 10 predstavljamo primerjavo investicijskih vrednosti za obravnavane odseke v investicijskih programih (tekoče cene z DDV) z zadnjo ocenjeno investicijsko vrednostjo po tekočih cenah na dan 31. 12. 2007 (z DDV) v poročilu o izvrševanju LP ROAC za leto 2007 (v nadaljevanju: Poročilo 2007) ter s prikazano vrednostno uresničitvijo gradnje avtocest v Poročilu 2007.

Tabela 10: Investicijska vrednosti v investicijskih programih in Poročilu 2007 ter uresničena gradnja na dan 31. 12. 2007

Odseki cest	Investicijski program (tekoče cene)	Vrednost investicije Poročilo 2007	Uresničitev gradnje Poročilo 2007	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(6)=(3)/(2)	(7)=(4)/(3)
AC Maribor–Lenart	119.672.351	119.008.751	79.603.969	99	67
AC Lenart–Beltinci, pododsek Cogetinci–Vučja vas	155.903.391	133.000.293	101.099.661	85	76
AC Lenart–Beltinci, pododsek Sp. Senarska–Cogetinci	119.643.671	119.400.268	58.884.052	100	49
AC Lenart–Beltinci, pododsek Lenart–Sp. Senarska	70.708.037	67.639.076	55.857.623	96	83
AC Lendava–Pince z odcepom na hitro cesto na Dolgo vas	145.823.970	143.461.666	102.565.010	98	71
Skupaj	611.751.420	582.510.054	398.010.315	95	68

Vir: investicijski programi, Poročilo 2007.

Ocenjena investicijska vrednost in uresničena vrednost posameznih gradenj v Poročilu 2007 ne vključujeta stroškov financiranja in stroškov nadomestila za izvajanje agentskih storitev, ki so v glavni knjigi DARS razporejeni na posamezne odseke cest v skupni vrednosti 41.842 tisoč evrov¹²¹.

To kaže, da poročilo o izvrševanju LP ROAC 2007 ne prikazuje točne in popolne investicijske vrednosti in porabe sredstev po posameznih gradnjah, najmanj v skupni vrednosti že uresničenih stroškov financiranja in nadomestila za izvajanje agentskih storitev (41.842 tisoč evrov). To tudi pomeni, da bi morale investicijske vrednosti posameznih gradenj v Poročilu 2007 skupaj znašati najmanj 624.352 tisoč evrov, kar je dva odstotka več od skupne vrednosti načrtovanih investicijskih vrednosti v investicijskih programih (611.751 tisoč evrov), in ne 5 odstotkov manj, kot prikazuje tabela 10.

Glede na navedena dejstva poročila o izvrševanju LP ROAC v obdobju od leta 2004 do 2007 prikazujejo prenizke ocenjene vrednosti posameznih gradenj in prenizko porabo sredstev za njihovo gradnjo skupaj za 177.310 tisoč evrov, od tega znašajo stroški financiranja 70.667 tisoč evrov in nadomestilo za izvajanje agentskih storitev 106.643 tisoč evrov. DARS zato v poročilih o izvrševanju LP ROAC ne predstavlja točne stopnje uresničenih posameznih gradenj, glede na načrtovane vrednosti v investicijskih programih. Takšna poročila o izvrševanju LP ROAC ne predstavljajo jasnega, popolnega in točnega prikaza izvajanja in tudi ne financiranja posameznih gradenj.

Pojasnilo DARS

Predmet poročil o izvrševanju LP ROAC je prikaz realizacije načrta razvoja in obnavljanja avtocest (LP ROAC) v posameznem letu in ne izvajanja posamezne investicije. Ker se v LP ROAC stroški financiranja in nadomestilo za izvajanje naročila prikazani v enem znesku, so tudi v poročilih o izvajanju LP ROAC prikazani v enem znesku. Namen primerjav investicijskih vrednosti v

¹²¹ Od tega znašajo stroški financiranja 20.593 tisoč evrov in nadomestilo za izvajanje agentskih storitev 21.249 tisoč evrov.

poročilih o izvajanju LP ROAC je predvsem spremljanje investicijske vrednosti glede na ocenjene v NPLA (2004), kater so prikazane brez stroškov financiranja in stroškov inženirja oziroma nadomestila za izvajanje naročila.

2.3.1.1.2 Odsek avtoceste MMP Gruškovje–meja z Republiko Hrvaško

Za gradnjo odseka avtoceste od MMP Gruškovje do meje z Republiko Hrvaško je bil izdelan in 19. 7. 2004 objavljen Program priprave državnega lokacijskega načrta za odsek avtoceste mednarodni mejni prehod Gruškovje–meja z Republiko Hrvaško¹²², ki določa, da je investitor načrtovanih prostorskih ureditev Republika Slovenija, ki jo zastopa DARS kot naročnik in financer vseh strokovnih podlag za izdelavo državnega lokacijskega načrta. Državni lokacijski načrt je bil sprejet 7. 7. 2006¹²³.

Investicijski program za gradnjo odseka MMP Gruškovje–meja z Republiko Hrvaško¹²⁴ je bil izdelan septembra leta 2006. V obdobju od I. kvartala do konca II. kvartala leta 2007 je v programu načrtovana gradnja avtocestnega odseka v dolžini 560 metrov, in sicer od že zgrajenega MMP Gruškovje do odseka hrvaške avtoceste. Ocenjena investicijska vrednost v investicijskem programu po stalnih cenah (junij 2006) znaša 7.474 tisoč evrov, po tekočih cenah pa 7.592 tisoč evrov.

V NPIA (2004) gradnja pododseka MMP Gruškovje–meja z Republiko Hrvaško ni bila posebej načrtovana. Po pojasnilu DARS je gradnja tega pododseka vključena v gradnjo avtocestnega odseka Slivnica–Gruškovje, ki je del neovrednotenega dodatnega programa gradnje avtocest v NPIA (2004). V LP ROAC za leto 2006 in za leto 2007 je bila gradnja tega pododseka vključena na podlagi sklenjenega sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško. Na dan 31. 12. 2007 je vrednost vlaganj v gradnjo tega pododseka znašala 2.783 tisoč evrov¹²⁵ ali približno 37 odstotkov načrtovane vrednosti v investicijskem programu (tekoče cene), ki je sicer načrtoval gradnjo do konca prve polovice leta 2007.

2.3.1.1.3 Plato MMP Gruškovje

Gradnja platoja na MMP Gruškovje je bila v NPIA (2004) načrtovana v vrednosti 1.090 tisoč evrov. DARS nima investicijskega programa, ker je investicijo vodil Servis skupnih služb Vlade RS. DARS je sofinancirala gradnjo platoja mednarodnega mejnega prehoda s komunalno ureditvijo¹²⁶ v skupni vrednosti 2.102 tisoč evrov, kar je 93 odstotkov več od načrtovane vrednosti v NPIA (2004), na podlagi sklenjenega sporazuma o sofinanciranju (s Servisom skupnih služb Vlade RS in Ministrstvom za promet, Direkcija za ceste) in na podlagi vključene gradnje v LP ROAC za leto 2004. V poslovnih knjigah je DARS evidentirala gradnjo platoja kot osnovno sredstvo drugega upravljavca.

Pojasnilo DARS

Med Servisom skupnih služb Vlade RS, Ministrstvom za promet, DARS in Direkcijo za ceste je bil maja 2004 sklenjen sporazum o sofinanciranju gradnje avtoceste in glavne ceste G1-9 v območju MMP Gruškovje. V sporazumu so določeni naslednji deleži sofinanciranja: 80,3 odstotka Servis skupnih služb Vlade RS, 17 odstotkov DARS (v delu ceste

¹²² Uradni list RS, št. 79/04.

¹²³ Uradni list RS, št. 71/06.

¹²⁴ Minister za promet ga je odobril 2. 10. 2006 s sklepom št. 012-3/2006/31-0032073.

¹²⁵ Poročilo o izvrševanju LP ROAC za leto 2007 (z DDV).

¹²⁶ Po Uredbi o lokacijskem načrtu za mednarodni mejni prehod Gruškovje (Uradni list RS, št. 43/03).

normalnega prečnega profila skozi MMP Gruškovje (in ne celega platoja) in s tem povezane zunanje ureditve, kanalizacije, izvozne ceste, nadvoz, spremembe prometne opreme, zaščito brežin, klic v sili in stroške inženirja) in 2,7 odstotka Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste.

Ministrstvo za promet je z vzpostavljenim sistemom financiranja gradnje avtocest in vključitvijo gradnje platoja MMP Gruškovje v NPIA (2004) in LP ROAC omogočilo sofinanciranje platoja v okviru DARS, vendar ne prek državnega proračuna. Glede na predlog Ministrstva za promet o spremembi in dopolnitvah uredbe o kategorizaciji državnih cest z dne 21. 11. 2007¹²⁷ bo zgrajena cesta po novozgrajenem platoju tega mejnega prehoda kategorizirana kot državna cesta (G1-9).

2.3.1.1.4 AC Hrastje–Kronovo, pododsek Hrastje–Lešnica

Investicijski program (januar 2003) določa gradnjo avtocestnega odseka v dolžini 7,7 kilometra in gradnjo dveh priključkov: zahod – na lokaciji sedanjega priključka Karteljevo in centralni priključek, ki je na novi lokaciji zahodno od priključka Mačkovec. V investicijo je vključena tudi povezovalna cesta od centralnega priključka Novo mesto do obvoznice Novo mesto. Po tekočih cenah gradnja avtocestnega odseka znaša 102.003 tisoč evrov.

Po podatkih DARS v glavnih knjigah za leta od 2004 do 2007 je celotno vlaganje v obravnavani avtocestni odsek do konca leta 2007 znašalo 91.085 tisoč evrov (brez DDV) ali 109.302 tisoč evrov (z DDV), kar je v primerjavi z določeno investicijsko vrednostjo (tekoče cene) v investicijskem programu za 7.299 tisoč evrov ali 7 odstotkov več.

Investicijska vrednost gradnje obravnavanega odseka do konca leta 2006 je skupaj znašala 87.530 tisoč evrov. V letu 2006 je bila investicija dana v uporabo v skupni vrednosti 87.480 tisoč evrov, od tega je znašala gradnja:

- avtocestnega odseka 66.383 tisoč evrov,
- avtocestne baze Novo mesto 3.175 tisoč evrov,
- sredstev drugih upravljavcev (druge ceste, komunalna infrastruktura, vodne regulacije) 17.425 tisoč evrov in
- nabavljena oprema (osebno vozilo, snežni plug, posipalnik, stroj za talno obdelavo, drobna mehanizacija za delavnice itn.) 498 tisoč evrov.

DARS je v okviru gradnje avtocestnega odseka zgradila glavno cesto in pripadajoče objekte v skupni vrednosti 9.981 tisoč evrov. Državni prostorski načrt¹²⁸ je namreč poleg gradnje avtocestnega odseka določil tudi gradnjo navezovalne ceste – povezovalna cesta od centralnega priključka Novo mesto do obvoznice Novo mesto, ne da bi upošteval predpisane pristojnosti Ministrstva za promet (Direkcija za ceste) za gradnjo glavnih in regionalnih cest v 19. členu ZJC.

¹²⁷ Št. 007-5/2007/10-0031319 (EVA: 2007-2411-0004).

¹²⁸ Uradni list RS, št. 16/03.

2.3.1.1.5 AC Vrba–Črnivec (Peračica)

Investicijski program za gradnjo avtoceste na odseku AC Vrba–Črnivec (maj 2005) določa gradnjo avtoceste v dolžini 9,780 kilometra v vrednosti 113.111 tisoč evrov (cene januar 2005) in po tekočih cenah v vrednosti 119.510 tisoč evrov. Glede na načrtovano vrednost gradnje v NPIA (2004) se je načrtovana gradnja podražila za 44 odstotkov, in sicer zaradi spremenjene prvotno predvidene variante gradnje avtocestnega odseka, dodatno določenih ureditev, cestnih objektov in naprav ter bolj natančno določenih stroškov in tehnične dokumentacije.

Gradnja avtocestnega odseka je bila prvotno načrtovana v t.i. "jugovzhodni ne poglobljeni varianti" v vrednosti 76.568 tisoč evrov (cene januar 2001), ki je bila ocenjena za najustreznejšo izmed devetih obravnavanih variant, kar je za 48 odstotkov manj od določene v investicijskem programu (maj 2005). Ta varianta je bila za 8.521 tisoč evrov cenejša od t.i. "jugovzhodne poglobljene variante". Na pobudo Občine Radovljica je bila najustreznejša varianta spremenjena v "jugovzhodno delno poglobljeno varianto" (poglobitev trase za 2 metra pod obstoječi teren). Na podlagi idejnega projekta (junij 2004) je bil pripravljen in sprejet državni lokacijski načrt¹²⁹, ki določa:

- pri projektiranju objektov avtoceste in prometne signalizacije ter pri zasaditvi drevesne vegetacije morajo biti upoštevane usmeritve za varno delovanje športnega letališča Lesce–Bled, usmeritve se nanašajo na določitev maksimalnih višin ter označitev oziroma osvetlitev objektov (14. člen);
- zaradi gradnje avtoceste se prestavi vzletno-pristajalna steza športnega letališča Lesce–Bled in da ta prilagoditev ni predmet tega lokacijskega načrta (26. člen);
- investitor avtoceste (DARS) mora na podlagi sporazuma z Občino Radovljica zagotoviti vsa finančna sredstva v zvezi z izvedbo zasuka vzletno-pristajalne steze letališča Lesce–Bled in urediti premoženjsko-pravne zadeve v zvezi z odstranitvijo enega stanovanjskega objekta; poleg tega določa, da je treba sporazum skleniti najkasneje pred pridobitvijo gradbenega dovoljenja za gradnjo avtocestnega odseka in da je osnova za prilagoditev (zasuk vzletno-pristajalne steze) Idejni projekt predstavitev vzletno-pristajalne steze športnega letališča Lesce–Bled¹³⁰ (42. člen).

Investicijska vrednost (projektiranje, odkupi zemljišč, gradnja, ostalo) predstavitev vzletno-pristajalne steze je po idejnem projektu znašala 2.100 tisoč evrov (cene december 2002), investicijski program pa jo je določil v vrednosti 2.219 tisoč evrov¹³¹ (cene januar 2005) ter jo v projektne obračunu prikazal kot tujo storitev, poleg komunalne infrastrukture, hortikulture ureditve in arheologije. Bolj podrobno (po vsebini predvidenih del) investicija v okviru gradnje avtocestnega odseka v investicijskem programu ni bila opredeljena.

Investicijski program ni jasno in pošteno predstavil predvidene tuje storitve (zasuk vzletno-pristajalne steze) v vrednosti 2.219 tisoč evrov (cene januar 2005), saj ni podrobno utemeljil njene vrednosti po vrsti in vrednosti posameznih del in tudi ne po načinu izvedbe. Po navedbah v investicijskem programu naj bi izvedba zasuka letališke steze potekala v okviru gradnje avtocestnega odseka, v državnem lokacijskem načrtu pa je izvedba določena le kot finančna obveznost do občine. Glede na to, da je državni lokacijski

¹²⁹ Uredba o državnem lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Vrba–Črnivec (Peračica), Uradni list RS, št. 106/04.

¹³⁰ Šifra projekta: E 8712-15-DČ, december 1997.

¹³¹ Preračunano v evre s povprečnim mesečnim tečajem Banke Slovenije 239,7605 tolarja za evro.

načrt določil sklenitev sporazuma o financiranju zasuka travnate vzletno-pristajalne letališke steze¹³² športnega letališča Lesce–Bled na podlagi občinskega idejnega projekta (december 1997), ki načrtuje gradnjo nove asfaltirane letališke steze, bi se po našem mnenju morala finančna obveznost do občine ugotoviti s cenitvijo po postopku, ki velja za določanje odškodnin zaradi gradnje avtocest v 10. členu ZUDVGA¹³³.

DARS je pred začetkom gradnje avtocestnega odseka z Občino Radovljica sklenila sporazum¹³⁴ o ureditvi medsebojnih obveznosti pri načrtovanju in izvedbi zasuka vzletno-pristajalne steze, v katerem se je zavezala občini v petih obrokih plačati skupaj 2.462 tisoč evrov¹³⁵, kar je za 243 tisoč evrov ali za 11 odstotnih točk več od določene vrednosti v investicijskem programu. Obveznost je poravnala v skladu s sklenjenim sporazumom v petih obrokih in od 15. 5. 2006 do 15. 9. 2006 v skupni dogovorjeni vrednosti 2.462 tisoč evrov, čeprav se izvedba zasuka vzletno-pristajalne steze ni pričela niti ob plačilu in tudi ne do izdaje tega poročila.

Ker finančna obveznost pred sklenitvijo sporazuma z občino ni bila določena s cenitvijo in ker DARS ni zagotovila, da bi sklenjeni sporazum z Občino Radovljica določal nastanek obveznosti za plačilo po začetku del zasuka vzletno-pristajalne steze, je po naši oceni družba ravnala negospodarno, saj je porabila namenska denarna sredstva za gradnjo avtocest za financiranje gradnje, ki se še ni pričela.

Pojasnilo DARS

Prikazana vrednost 2.219 tisoč evrov v investicijskem programu predstavlja le vrednost za del zasuka vzletno-pristajalne steze, v vrednosti iz sporazuma z občino (2.462 tisoč evrov) pa je poleg vrednosti del zasuka upoštevana tudi vrednost stanovanjskega objekta in zemljišč na podlagi sprejete uredbe o lokacijskem načrtu.

Kot negospodarno ocenjujemo tudi ravnanje Ministrstva za promet, ki je dopustilo določbo o zagotovitvi vseh sredstev za financiranje zasuka vzletno-pristajalne steze športnega letališča Lesce–Bled v sprejetem državnem lokacijskem načrtu in negospodarno porabo sredstev v znesku 2.462 tisoč evrov, ter poleg tega še odobrilo investicijski program z obravnavano poglobljeno in dražjo traso avtoceste na predlog občine.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Ministrstvo za promet ne more ključno vplivati na tovrstne odločitve v prostorskih načrtih in zanje nositi odgovornost, saj je po svoji vlogi le eden od subjektov, ki sodeluje pri pripravi prostorskih aktov. Ob tem je pomembno tudi dejstvo, da se pri pripravi prostorskih načrtov prepletajo različni interesi subjektov, ki jih gradnja infrastrukture zadeva, in da pri oblikovanju končne vsebine vseh interesov ni mogoče izključiti.

2.3.1.1.6 Obvoznica Pragersko

Investicijski program (september 2000) je načrtoval gradnjo glavne ceste Slovenska Bistrica–Hajdina, pododsek obvoznica Pragersko od septembra leta 2001 do sredine leta 2003 v skupni dolžini 6,048 kilometra ter v skupni vrednosti po stalnih cenah 15.603 tisoč evrov (cene september 2000) in po

¹³² Za to stezo se načrtuje rekonstrukcija in asfaltiranje (dnevnik Večer, 10. 5. 2008).

¹³³ Uradni list RS, št. 35/95.

¹³⁴ Dne 11. 5. 2006.

¹³⁵ Preračunano v evre s povprečnim letnim tečajem Banke Slovenije za leto 2006 239,6009 tolarja za evro.

tekočih cenah v skupni vrednosti 16.812 tisoč evrov. V investicijsko vrednost so vračunana nepredvidena dela v višini 20 odstotkov gradbenih del oziroma 10 odstotkov celotne investicijske vrednosti.

Obvoznica Pragersko je bila zgrajena in predana v promet decembra 2004. Vrednost gradnje je po podatkih DARS v glavni knjigi za leto 2004 znašala 12.002 tisoč evrov (brez DDV). DARS zgrajene obvoznice ni predala v upravljanje in vzdrževanje Ministrstvu za promet, Direkciji za ceste, kot določa investicijski program.

Pojasnilo DARS

DARS v skladu z NPIA (2004) gradi nekatere ceste, ki niso in ne bodo v njenem upravljanju. Dokler te ceste niso kategorizirane v skladu z uredbo o merilih za kategorizacijo državnih cest, jih ne more predati v upravljanje in vzdrževanje pristojnim upravljavcem. Obvoznica Pragersko ni bila predana Ministrstvu za promet, Direkciji za ceste zaradi prekinitev postopka prekategorizacije nadomeščene ceste G1-2 skozi Pragersko v občinsko cesto in novozgrajeno obvoznico v državno cesto na Vladi RS. Ker pa je cesta že predana prometu, jo mora upravljati in vzdrževati, za kar nima predvidenih sredstev. Na potreben sprejem ustreznega sklepa za kategorizacijo ceste na Vladi RS je DARS že večkrat opozorila Ministrstvo za promet.

DARS za upravljanje in vzdrževanje zgrajene državne ceste ni imela podlage v ZJC, ZDARS ali drugem predpisu. Predaja zgrajene državne ceste v upravljanje in vzdrževanje Ministrstvu za promet, Direkciji za ceste je po našem mnenju izvedena s predajo tehnične dokumentacije o gradnji lastniku oziroma pristojnemu upravljavcu državnih cest, preden se začne cesta tudi uporabljati.

Gradnja dodatnega pasu in ureditev avtobusnega postajališča

V letu 2005 so potekala dela za izvedbo dodatnega pasu za levo zavijanje za smer Spodnja Polskava, v letu 2006 pa je bila sklenjena pogodba za izvedbo levega zavijalnega pasu za smer Spodnja Polskava v vrednosti 271 tisoč evrov. Gradnja dodatnega pasu za levo zavijanje za smer Spodnja Polskava v LP ROAC za leto 2005 in za leto 2006 ni bila posebej predstavljena, prav tako ni bila načrtovana v investicijskem programu (september 2000) in v NPIA (2004).

DARS je 30. 3. 2006 z Ministrstvom za promet sklenila sporazum o sofinanciranju ureditve dodatnega pasu za levo zavijanje in ureditve avtobusnega postajališča v križišču za smer Spodnja Polskava, v katerem se ugotavlja, da je Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste naročilo in krilo stroške izdelave projektne dokumentacije v skupnem znesku 30 tisoč evrov in da je DARS že v fazi pridobivanja zemljišč za obvoznico Pragersko pridobila zemljišča, potrebna za ureditev pasu za levo zavijanje, in ureditev avtobusnega postajališča. Poleg tega sporazum določa, da investicijski projekt financirata DARS v 70-odstotnem deležu (ali 186 tisoč evrov) in Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste v 30-odstotnem deležu (ali 80 tisoč evrov) celotne investicijske vrednosti 266 tisoč evrov.

V letu 2006 je bila vrednost obvoznice Pragersko v glavni knjigi DARS povečana skupaj za 1.160 tisoč evrov, od tega se 250 tisoč evrov nanaša na porabo sredstev za dodatni pas cestišča in ureditev avtobusne postaje, razlika pa predvsem na obračunane stroške nadomestila za izvajanje agentskih storitev za leti 2004 in 2005. V letu 2007 je bila vrednost obvoznice Pragersko povečana v skupni vrednosti 2.092 tisoč evrov, od tega se 2.056 tisoč evrov nanaša na obračunani DDV za gradnjo obvoznice

Pragersko, ki ga DARS od gradenj za druge upravljavce ni obračunaval in plačeval do inšpekcijskega nadzora DURS¹³⁶ v letu 2004, ter 36 tisoč evrov za gradnjo dodatnega voznega pasu.

DARS za ureditev dodatnega pasu obvoznice Pragersko in ureditev avtobusnega postajališča v letu 2006 in 2007 v skupni vrednosti 286 tisoč evrov¹³⁷ ni imela podlage v investicijskem programu, NPIA (2004) in ne v ZDARS. Porabo sredstev v okviru gradnje avtocest za izvedbo dodatnih investicijskih del na obvoznici Pragersko, ki jih je bilo dolžno izvesti in financirati Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste na podlagi ZJC, zato ocenjujemo za neustrezno in nenamensko.

Pojasnilo DARS

Obvoznica Pragersko je bila zgrajena na podlagi izdanega Delnega enotnega gradbenega dovoljenja z dne 28. 8. 2003, pozneje je bilo izdano še Dopolnilno enotno gradbeno dovoljenje z dne 18. 11. 2004. Po končani gradnji je sledil tehnični prevzem, kjer je policija postavila zahtevo po gradnji dodatnega cestnega pasu. Ministrstvo za okolje in prostor je DARS izdalo odločbo z dne 15. 4. 2005, s katero je odredilo odpravo pomanjkljivosti, ugotovljene pri tehničnem prevzemu, oziroma je zaradi izboljšane prometne varnosti odredilo gradnjo dodatnega pasu za smer Spodnja Polskava. Nato je sledila sklenitev sporazuma o sofinanciranju ureditve dodatnega pasu za levo zavihanje in ureditve avtobusnega postajališča z Ministrstvom za promet.

2.3.2 Gradnja druge infrastrukture

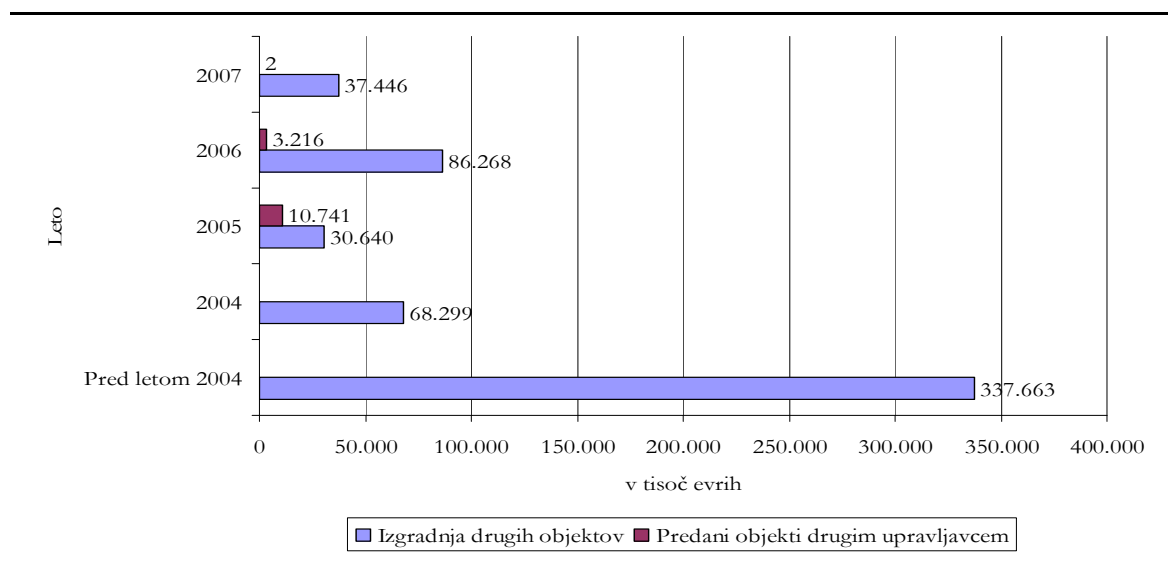
DARS mora pri gradnji avtocest in drugih državnih cest upoštevati državne lokacijske oziroma prostorske akte sprejete za gradnjo avtocestnih odsekov, ki določajo ureditveno območje, zasnovo projektnih rešitev prometne, energetske, komunalne in telekomunikacijske infrastrukture, zasnovo projektnih rešitev za urbanistično, krajinsko in arhitekturno oblikovanje, rešitve in ukrepe za varovanje okolja, ohranjanja narave in kulturne dediščine ter trajnost rabe naravnih dobrin, etapnost izvedbe, obveznosti investitorja in izvajalcev gradnje, tolerance ter nadzor nad izvajanjem teh aktov.

Poleg tega mora na podlagi NPIA (2004) in LP ROAC financirati vse določene ureditve v državnih prostorskih aktih in po končani gradnji pripraviti ustrezne razmejitve, predati potrebno dokumentacijo drugim pristojnim upravljavcem ter poskrbeti za primopredajo vseh odsekov cest, vodnogospodarskih ureditev, javne razsvetljave, komunalnih vodov in drugih naprav, ki jih glede na opredelitev javnih cest v 13. členu ZJC ni dolžna prevzeti v upravljanje. Po podatkih iz glavnih knjig DARS za leta od 2004 do 2007 je vrednost zgrajenih sredstev drugih upravljavcev znašala 560.317 tisoč evrov, kar predstavlja 9 odstotkov vseh zgrajenih avtocest in drugih objektov v okviru NPIA (2004) do konca leta 2007 (6.146.441 tisoč evrov). V obdobju od leta 2004 do 2007 je DARS drugim upravljavcem v upravljanje predala zgrajeno infrastrukturo in druge objekte v skupni vrednosti 13.959 tisoč evrov ali 2 odstotka vseh zgrajenih objektov drugih upravljavcev.

¹³⁶ Davčna uprava Republike Slovenije.

¹³⁷ Vrednost dane obvoznice Pragersko v uporabo, ki je vsota vrednosti gradnje dodatnega cestnega pasu in ureditve avtobusnega postajališča v letu 2006 v znesku 250 tisoč evrov in v letu 2007 v znesku 36 tisoč evrov.

Slika 15: Zgrajena in predana infrastruktura drugim upravljavcem v okviru gradnje avtocest do konca leta 2007



Vir: glavne knjige DARS.

DARS je v glavnih knjigah za leta od 2004 do 2007 izkazala predvsem gradnjo navezovalnih cest (regionalnih in glavnih državnih cest), vodnih ureditev, energetskih objektov in komunalne infrastrukture, ureditev železniških prehodov ter rekonstrukcije regionalnih in glavnih državnih cest.

V letu 2006 je DARS poleg gradnje drugih državnih cest in drugih pripadajočih ureditev (navezovalna cesta na pododseku Hrastje–Lešnica v vrednosti 17.425 tisoč evrov, ukrepi na železnicah v vrednosti 5.163 tisoč evrov, priključek Ljubečna v vrednosti 3.488 tisoč evrov, rekonstrukcija Mariborske ceste v Celju v vrednosti 2.649 tisoč evrov) v glavni knjigi evidentirala tudi t.i. rehabilitacijo¹³⁸ cest zaradi gradnje avtocest, ki jih je izvedla v obdobju od leta 1998 do 2000 v vrednosti 5.163 tisoč evrov na podlagi sklenjenega sporazuma¹³⁹ z Ministrstvom za promet in načrtovane rehabilitacije državnih cest v NPIA (2004).

Kot zmanjšanje vrednosti druge grajene infrastrukture v okviru gradnje avtocest pa je DARS v poslovnih knjigah evidentirala brezplačne prenose teh objektov v upravljanje pristojnim upravljavcem. V letu 2005 so bile prenesene predvsem vodne ureditve Ministrstvu za okolje in prostor v skupni vrednosti 10.567 tisoč evrov, v letu 2006 pa energetske ureditve, ki so bile prenesene upravljavcem distribucijskega in prenosnega elektroenergetskega omrežja v skupni vrednosti 3.142 tisoč evrov.

Ocenjujemo, da prenos zgrajene druge infrastrukture (vodne, energetske itn.) v upravljanje pristojnim upravljavcem predstavlja le obveznost investitorja, da po končani gradnji oziroma po pridobitvi uporabnega dovoljenja predlaga vpis zgrajene infrastrukture v ustrezne katastre gospodarske javne infrastrukture in da pristojnim upravljavcem izroči vso pripadajočo tehnično dokumentacijo o njihovi gradnji.

¹³⁸ Preplastitve cestišč in druge ureditve.

¹³⁹ Št. 253/98 z dne 1. 8. 1998.

Pri prenosih v okviru programa gradnje avtocest zgrajene druge infrastrukture (v skladu s pogoji v prostorskih aktih) na druge upravljavce, bi morala DARS zagotoviti takšno knjigovodsko evidentiranje, da prenosi ne bi vplivali na zmanjšanje nabavne vrednosti zgrajenih avtocest in drugih cest, ker je s tem njihova vrednost v poslovnih knjigah DARS podcenjena, celoten obseg vloženih sredstev v njihovo gradnjo pa ni prikazan.

2.3.2.1 Nenamenska poraba sredstev za gradnjo avtocest

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 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, porabljena 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.

Ugotavljamo, da Ministrstvo za promet kot glavni nosilec prometne politike in uresničitve NPIA (2004) izvajanja gradnje avtocest ni ustrezno uredilo, saj v ustreznem predpisu ali z ustrezno spremembo ZUDVGA 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.

Pojasnilo Ministrstva za promet

Nakup gasilskih vozil se je financiral na podlagi dogovora o zaščiti, reševanju in pomoči ob nesrečah v cestnih predorih št. 0425/97 z dne 1. 11. 1997, ki je bil sklenjen med Ministrstvom za promet, Ministrstvom za obrambo in DARS in je določal, da se kot del investicije v avtoceste zagotovijo najmanjša tehnično reševalna vozila s pripadajočo reševalno opremo in da bo skupno zagotovljenih šest vozil po dinamiki, kot se bodo gradili cestni predori.

2.3.3 Nezaračunani opravljeni posli po pogodbi o naročilu

DARS opravlja naloge v zvezi z gradnjo in obnavljanjem avtocest po NPIA (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 obnavljanja avtocest po pogodbi o naročilu znašala skupaj 1.880.731 tisoč evrov¹⁴⁰ (brez DDV).

Tabela 11: Vrednost opravljenih nalog gradnje in obnavljanja avtocest v obdobju od leta 2004 do 2007
v tisoč evrih

	Leto 2004	Leto 2005	Leto 2006	Leto 2007	Skupaj
Opravljene naloge gradnje in obnavljanja avtocest	413.776	391.955	498.731	576.269	1.880.731

Vir: glavne knjige DARS.

DARS na Republiko Slovenijo ni prenesla pravic in obveznosti iz sklenjene pogodbe o naročilu (opravljene naloge gradnje avtocest in obveznosti za plačilo teh nalog) v skladu z naravo poslov po Obligacijskem zakoniku¹⁴¹, saj ji glede na 771. člen in 797. člen Obligacijskega zakonika ni izročila zgrajene infrastrukture in ji ni izdala računa za plačilo opravljenih poslov. Ker opravljenih poslov Republiko Sloveniji ni zaračunala oziroma za nastale poslovne dogodke ni sestavila izvirnih knjigovodskih listin (račun) ter zaradi tega ni vzpostavila in v poslovne knjige evidentirala terjatev do Republike Slovenije za plačilo nadomestila za izvajanje agentskih storitev in terjatev za plačilo opravljenih nalog gradnje in obnavljanja avtocest, je ravnala v nasprotju s SRS 21.7 in SRS 5.

DARS v skladu z navodili Ministrstva za promet in Pravilnikom o računovodstvu¹⁴² za opravljene naloge po pogodbi o naročilu sestavlja t.i. evidenčne račune, ki jih posreduje Ministrstvu za promet. Ta jih pregleda, potrdi in vrne. Na podlagi potrjenega evidenčnega računa sicer izstavi račun, ki pa je le podlaga za knjiženje medsebojnih razmerij z Republiko Slovenijo v poslovne knjige, kar bolj podrobno predstavljamo v nadaljevanju (v točki 2.3.4).

Ker DARS izvedenih gradenj oziroma storitev po pogodbi o naročilu v skupni vrednosti 1.880.731 tisoč evrov ni zaračunala Republiko Sloveniji, na izvedene gradnje tudi ni obračunala DDV v skladu s tretjim odstavkom 19. člena Zakona o davku na dodano vrednost¹⁴³ oziroma četrtem odstavkom¹⁴⁴ 33. člena novega Zakona o davku na dodano vrednost¹⁴⁵, kar pomeni, da se javna cestna infrastruktura gradi brez plačanega DDV. Z upoštevanjem vstopnega DDV od investicij

¹⁴⁰ 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).

¹⁴¹ Poglavje XVII. Pogodba o naročilu in XVIII. poglavje Komisijska pogodba.

¹⁴² Uprava DARS ga je sprejela 7. 6. 2005 in se uporablja od novembra leta 2004.

¹⁴³ Uradni list RS, št. 26/06-UPB4; veljal je do 17. 11. 2006.

¹⁴⁴ Ta določa: če račun za dobavo blaga ali opravljeno storitev ni izdan, se DDV obračuna najpozneje zadnji dan davčnega obdobja, v katerem je nastal obdavčljiv dogodek.

¹⁴⁵ Uradni list RS, št. 117/06; velja od 17. 11. 2006.

v avtoceste je DARS dosegla nižjo investicijsko vrednost gradenj in zagotovila vračilo vstopnega DDV iz državnega proračuna v skupni vrednosti 250.579 tisoč evrov.

Poslovanje DARS pri izvajanju nalog gradnje in obnavljanja avtocest ter nalog finančnega inženiringa ni bilo ustrezno, saj ni upoštevala splošnih ureditev poslovanja v predpisih¹⁴⁶. 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.

2.3.4 Sredstva Republike Slovenije prejeta v upravljanje

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.

Tabela 12: Sredstva in obveznosti do virov sredstev prejeta v upravljanje na dan 31. 12. 2007

		v tisoč evrih	
AKTIVA		PASIVA	
Opredmetena osnovna sredstva prejeta v upravljanje	5.018.532	Obveznosti za opredmetena osnovna sredstva v lasti države	2.649.333
		Dolgoročne finančne obveznosti	2.198.664
		Rezervacije	97
Skupaj stalna sredstva	5.018.532	Skupaj dolgoročne obveznosti	4.848.094
Denarna sredstva	121	Dobavitelji za investicije države	123.323
Terjatve do kupcev	26.654	Kratkoročne finančne obveznosti	77.217
Kratkoročne naložbe	6.300	Kratkoročne pasivne časovne razmejitve	1
		Obveznosti do DARS, zaradi uporabe njegovih sredstev za financiranje sredstev Republike Slovenije v upravljanju	2.972
Skupaj kratkoročna sredstva	33.075	Skupaj kratkoročne obveznosti	203.513
Sredstva prejeta v upravljanje	5.051.607	Obveznosti do virov sredstev	5.051.607

Vir: glavna knjiga DARS.

¹⁴⁶ Obligacijski zakonik, Slovenski računovodski standardi, Zakon o davku na dodano vrednost.

DARS v skladu s Pravilnikom o računovodstvu v glavni knjigi vodi sredstva Republike Slovenije prejeta v upravljanje na podlagi računovodskih usmeritev v SRS 35 (2002), in sicer zgrajene avtoceste in avtoceste v gradnji, terjatve in kratkoročne naložbe ter denarna sredstva, potrebna za gradnjo, katerih lastnica je Republika Slovenija. Viri teh sredstev so oblikovani v vrednosti v upravljanje prevzetih avtocest in avtocest v gradnji od leta 1994, prejetih namenskih sredstev iz državnega proračuna za gradnjo avtocest, obračunane koncesijske dajatve, prejetih sredstev iz občinskih proračunov za sofinanciranje gradenj ter v vrednosti črpanih dolgoročnih posojil in izdanih infrastrukturnih obveznic. DARS je določila kontni okvir¹⁴⁷ za sredstva družbe – kontni okvir B, in za sredstva Republike Slovenije – kontni okvir A, kjer DARS evidentira in vodi sredstva in vire sredstev, ki pripadajo Republiki Sloveniji. Medsebojna razmerja med DARS in Republiko Slovenijo v poslovnih knjigah vodi kot medsebojne terjatve in obveznosti, ki jih v bilanci stanja ne prikazuje, ker se medsebojno pobotajo.

DARS v svojem Pravilniku o računovodstvu po uveljavitvi ZDARS-A ni uredila poslovanja z Republiko Slovenijo kot gospodarska družba po ZGD. Po uveljavitvi ZDARS-A je DARS prenehal status javnega podjetja po ZGJS 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 ZGJS.

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 1.1¹⁴⁸ in SRS 9.1¹⁴⁹ 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. Slednje 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.

Zaradi neustreznega upoštevanja računovodskih usmeritev pri evidentiranju opravljenih poslov po pogodbi o naročilu, oziroma nepravilnega izkazovanja zgrajene avtocestne infrastrukture in virov te gradnje v poslovnih knjigah DARS med lastnimi sredstvi in viri zanje tudi ni ustrezno vodena (v posebni evidenci) in znana celotna poraba namenskih sredstev oziroma celotna investicijska vrednost zgrajenih

¹⁴⁷ Kontni okvir predpisuje razrede kontov, skupine kontov in temeljne konte, na katerih se v glavni knjigi in pomožnih knjigah spremljajo gospodarske kategorije v finančnem računovodstvu in stroškovnem računovodstvu.

¹⁴⁸ 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.

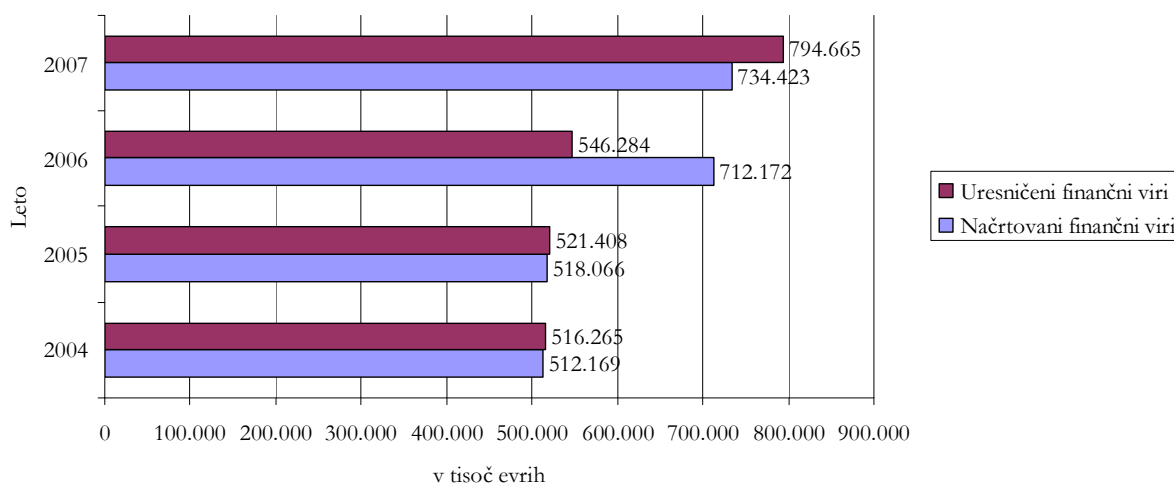
¹⁴⁹ Dolgoročni dolgovi so pripoznane obveznosti v zvezi s financiranjem lastnih sredstev, ki jih je treba v obdobju, daljšem od leta dni, vrniti in poravnati, zlasti v denarju.

avtocest, drugih cest in objektov po sprejetih programih gradnje avtocest, in sicer ni znana celotna vrednost vseh plačanih rednih obresti¹⁵⁰ po najetih dolgoročnih posojilih za že končane gradnje.

2.3.5 Financiranje programa gradnje avtocest

V obdobju od leta 2004 do 2007 je bilo za izvajanje LP ROAC zagotovljenih skupaj 2.378.622 tisoč evrov, kar je za 98.208 tisoč evrov ali za 4 odstotke manj od načrtovanih finančnih virov v LP ROAC za leta 2004 do 2007 (2.476.830 tisoč evrov).

Slika 16: Načrtovani in uresničeni skupni finančni viri po LP ROAC od leta 2004 do 2007



Vir: LP ROAC, poročila o izvrševanju LP ROAC.

Slika 16 kaže na največje odstopanje med načrtovanimi in uresničeni finančnimi viri v letu 2006, ko je bilo uresničenih le 77 odstotkov načrtovanih finančnih virov ali za 165.888 tisoč evrov *manj*, kot je bilo načrtovano v LP ROAC za leto 2006. Tudi skupna vrednost izvedenih nalog¹⁵¹ v letu 2006 (695.270¹⁵² tisoč evrov) je za 27 odstotkov ali 148.986 tisoč evrov preseгла uresničene finančne virov, kar kaže na likvidnostne težave DARS v letu 2006 pri financiranju gradnje avtocest. Primanjkljaj finančnih virov v letu 2006 je vplival na višino uresničenih finančnih virov v letu 2007, ki so preseglili načrtovane za 60.242 tisoč evrov.

¹⁵⁰ Te plačane obresti namreč v poslovnih knjigah DARS v skladu s SRS ne povečujejo nabavne vrednosti posameznih odsekov, temveč zmanjšujejo obveznosti do virov sredstev, prejetih v upravljanje (koncesijska dajatev).

¹⁵¹ Gradnja in obnove avtocest ter odplačilo dolgov.

¹⁵² V znesku izvedenih nalog ni upoštevan znesek refinancirane obveznosti oziroma odplačane glavnice obstoječega posojila v znesku 135.000 tisoč evrov zaradi primerljivosti s skupnim zneskom zagotovljenih finančnih virov, ki je prikazan v poročilu o izvrševanju LP ROAC za leto 2006, v katerega v enakem znesku ni vključeno najeto novo posojilo za odplačilo glavnice obstoječega posojila.

Primanjkljaj finančnih virov v letu 2006 v znesku 148.986 tisoč evrov je nastal zaradi v celoti neuresničenega načrtovanega zadolževanja z najemi posojil oziroma z izdajo obveznic¹⁵³ v vrednosti 333.472 tisoč evrov (za gradnjo in obnove avtocest). V letu 2006 tudi ni bila uresničena načrtovana izdaja obveznic v vrednosti 27.754 tisoč evrov za načrtovano predčasno odplačilo najetega posojila pri Evropski banki za obnovo in razvoj.

DARS je v letih 2006 in 2007 likvidnostne težave reševala z najetimi kratkoročnimi posojili (to je bolj podrobno predstavljeno v točki 2. 3. 5.1).

Po naši oceni DARS v poročilu o izvrševanju LP ROAC za leto 2006 državnemu zboru ni ustrezno in popolno poročala o izvajanju in financiranju gradnje avtocest, saj ni jasno in pregledno predstavila likvidnostnih težav pri financiranju gradnje avtocest in odplačevanju dolga.

Pojasnilo DARS

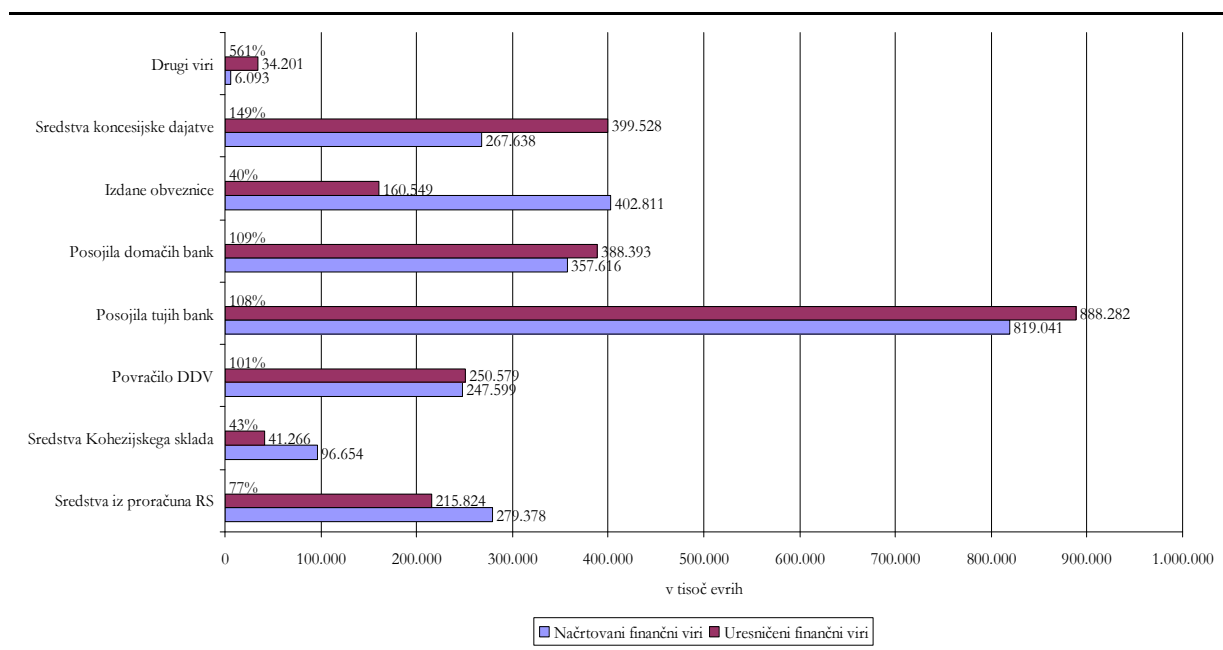
Odstopanje v letu 2006 je posledica dejstva, da kljub sprejetemu LP ROAC za leto 2006 Ministrstvo za finance družbi ni dodelilo ustrezne kvote zadolževanja in zato ni izdalo ustreznih soglasij k zadolžitvi. DARS je delno premostila nastalo situacijo z vnaprejšnjo akontacijo koncesijske dajatve (akontacija 137,7 milijona evrov, obračun po koncesijski pogodbi je znašal 103,1 milijona evrov), delno pa so bila plačila prenesena v leto 2007 (v skladu z gradbenimi pogodbami od konca leta 2006 velja 60-dnevni plačilni rok). DARS je od LP ROAC za leto 2007 naprej, zaradi vse večjega razkoraka med fakturirano in plačano realizacijo, načrtoval finančne vire glede na dejanske denarne tokove in ne glede na fakturirano realizacijo kot pred letom 2007.

Izvajanje programa gradnje avtocest se je v letih 2004 do 2007 financiralo predvsem z zunanjimi finančnimi viri¹⁵⁴, ki so znašali 60 odstotkov vseh uresničenih finančnih virov. V nadaljevanju prikazujemo načrtovane in uresničene posamezne finančne vire po LP ROAC za leta 2004 do 2007 v skupni vrednosti 2.378.622 tisoč evrov ter odstotek uresničitve, glede na načrtovan skupen obseg posameznega načrtovanega vira v LP ROAC za leta 2004 do 2007.

¹⁵³ V LP ROAC je določeno, da bo oblika zadolžitve odvisna od pogojev na finančnih trgih.

¹⁵⁴ Najeta posojila, izdane obveznice.

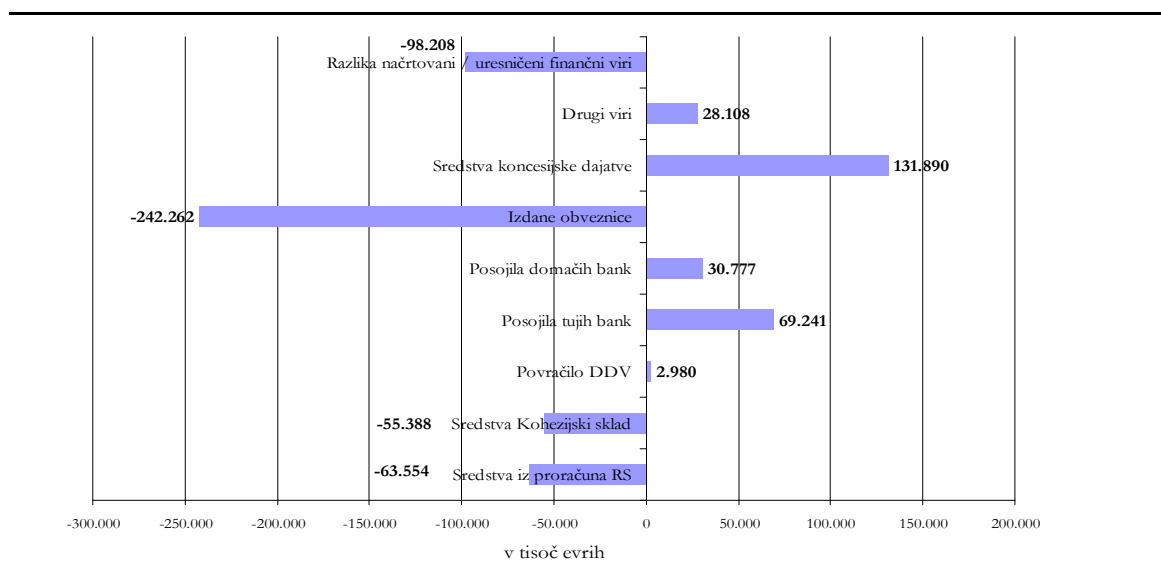
Slika 17: Skupne vrednosti načrtovanih in uresničenih finančnih virov po LP ROAC v obdobju od leta 2004 do 2007



Vir: LP ROAC, poročila o izvrševanju LP ROAC.

Najbolj so načrtovano vrednost preseгла uresničena sredstva koncesijske dajatve, in sicer za 49 odstotkov. Med neuresničenimi načrtovanimi finančni viri najbolj izstopajo sredstva izdanih obveznic, ki so bila uresničena le 40-odstotno.

Slika 18: Vrednostne razlike med načrtovanimi in uresničenimi finančnimi viri po LP ROAC v obdobju od leta 2004 do 2007



Vir: LP ROAC, poročila o izvrševanju LP ROAC.

Slika 18 kaže na spremenjeno strukturo financiranja gradnje avtocest glede na načrtovane posamezne finančne vire v LP ROAC za leta 2004 do 2007. Neuresničene finančne vire v skupni vrednosti 361.204¹⁵⁵ tisoč evrov so 70-odstotno pokrili z večjim obsegom pridobitve načrtovanih finančnih virov (262.996 tisoč evrov), in sicer predvsem s povečanjem sredstev koncesijske dajatve ter črpanjem posojil tujih finančnih institucij. Na skupno vrednost 242.262 tisoč evrov neuresničenih virov iz izdanih obveznic so vplivale predvsem neuresničene izdaje obveznic v letu 2007, ko je bilo namesto izdanih obveznic najeto dolgoročno posojilo v vrednosti 245.000 tisoč evrov pri Novi Ljubljanski banki, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: NLB), čeprav zadolževanje pri domačih bankah v LP ROAC za leto 2007 ni bilo načrtovano.

Da izvajanje in financiranje gradnje avtocest ne temelji na dolgoročno načrtovani strategiji razvoja in vzdrževanja avtocest, kaže tudi 33-odstotna rast realiziranega zadolževanja glede na načrtovano v nacionalnem programu gradnje avtocest v obdobju od leta 2004 do 2007¹⁵⁶ ter uresničeni 60-odstotni delež zunanjih finančnih virov v obdobju od leta 2004 do 2007, čeprav naj bi lastni finančni viri v vseh letih načrtovanega izvajanja gradnje avtocest presegali dolžniški kapital. Večji obseg lastnih finančnih virov namreč zagotavlja dolgoročno plačilno sposobnost oziroma zmožnost odplačevanja dolgov v celotnem obdobju izvajanja programa gradnje avtocest (tj. do konca leta 2033). To zahtevajo tudi tvegani prihodnji denarni tokovi programa za gradnjo avtocest, predvsem prejemki od cestnin, glede na načrtovano spremembo cestninskega sistema (satelitsko elektronsko cestninjenje), ter neuresničeno financiranje gradnje avtocest iz državnega proračuna.

Ocenjujemo, da 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 dajatve, 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, ni zagotovljena dolgoročna plačilna sposobnost DARS za financiranje gradnje avtocest in odplačevanje dolga ter dolgoročna plačilna sposobnost državnega proračuna, saj obstaja tveganje, da bodo unovčena dana poroštva Republike Slovenije za dolgoročno posojila najeta za gradnjo avtocest.

2.3.5.1 Zadolževanje zaradi gradnje in obnavljanja avtocest

DARS je v obdobju od leta 2004 do 2007 za gradnjo avtocest najemala posojila in izdajala dolžniške vrednostne papirje v svojem imenu in za račun Republike Slovenije na podlagi ZDARS in pogodbe o naročilu. Najeta posojila in izdane obveznice v poslovnih knjigah vodi kot finančne obveznosti Republike Slovenije (obveznost do virov sredstev lastnine Republike Slovenije v upravljanju DARS).

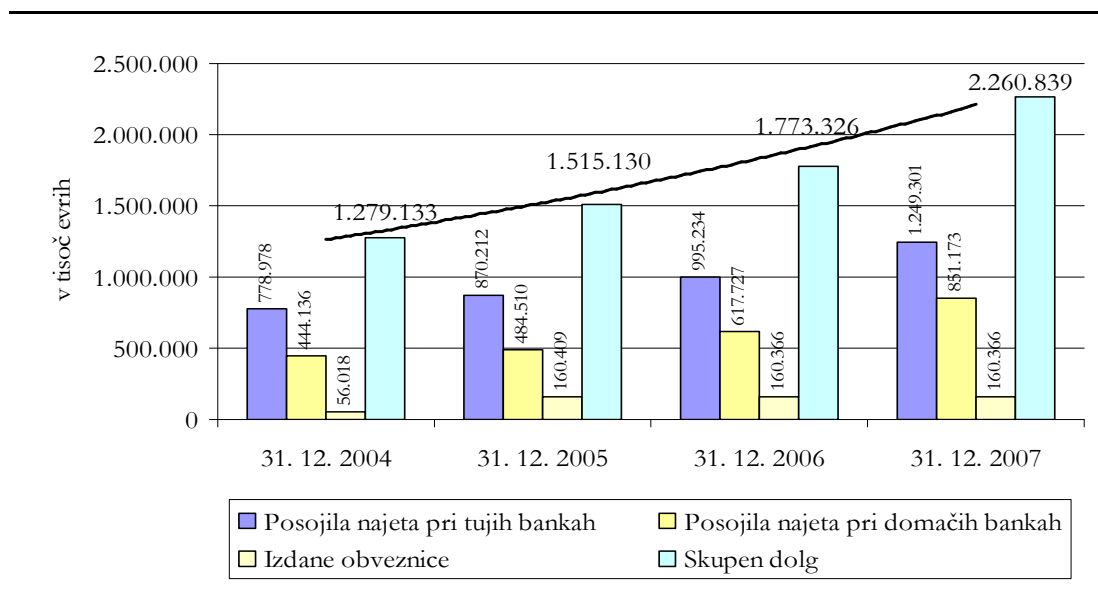
DARS je v poslovnih knjigah na dan 31. 12. 2007 izkazala zadolženost zaradi izvajanja LP ROAC v skupni vrednosti 2.260.839 tisoč evrov, od tega znaša stanje dolgoročnih finančnih obveznosti

¹⁵⁵ Posojila/obveznice domačih finančnih institucij, sredstva Kohezijskega sklada, sredstva iz proračuna RS.

¹⁵⁶ To bolj podrobno predstavlja v nadaljevanju točka 2.3.5.1.

2.198.663 tisoč evrov (97 odstotkov) in stanje kratkoročnih finančnih obveznosti 62.175¹⁵⁷ tisoč evrov (3 odstotke). Vsa najeta dolgoročna posojila in izdane obveznice za izvajanje LP ROAC so zavarovana s poroštvom Republike Slovenije.

Slika 19: Stanje zadolženosti DARS v obdobju od leta 2004 do 2007 (na dan 31. 12.)



Vir: glavna knjiga, letna poročila.

Stanje zadolženosti v letih od 2004 do 2007 kaže, da je zadolževanje pri tujih bankah v vseh letih preseglo skupno zadolževanje pri domačih bankah in z izdajo obveznic. V letih od 2004 do konca leta 2007 je DARS črpala najeta dolgoročna posojila in izdal obveznice v skupni vrednosti 1.592.313¹⁵⁸ tisoč evrov, kar je za 33 odstotkov več, kot je bilo zadolževanje načrtovano v istem obdobju v NPIA (2004)¹⁵⁹.

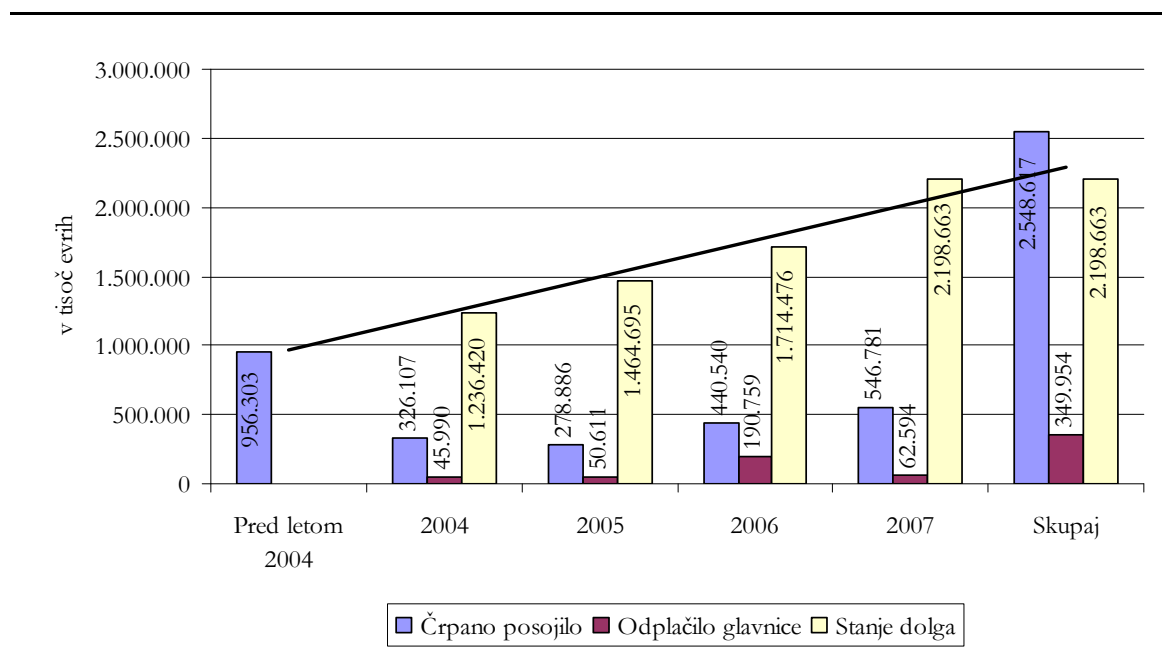
DARS je v letih 2005 in 2006 v skladu s predpisanimi pogoji v zakonih o soglasju in poroštvu Republike Slovenije k najetim posojilom sklenila posojilne pogodbe pri Evropski investicijski banki v skupni vrednosti 550.000 tisoč evrov z 8-letnim odlogom (moratorij) odplačila dolga, tako da skupna doba odplačevanja najetih posojil znaša 30 oziroma 26 let.

¹⁵⁷ Znesek sestavljajo deli glavnice dolgoročnih posojil, ki so zapadli v plačilo v letu 2008.

¹⁵⁸ Od tega znašajo izdane obveznice v letih 2004 in 2005 skupaj 160.366 tisoč evrov.

¹⁵⁹ Načrtovani obseg zadolževanja v obdobju od leta 2004 do 2007 po NPIA (2004) znaša 1.196.400 tisoč evrov.

Slika 20: Stanje dolgoročnega dolga, črpanje posojil in odplačilo glavnice v obdobju od leta 2004 do 2007



Vir: glavne knjige, letna poročila DARS.

Dolgoročni dolg zaradi gradnje in obnavljanja avtocest na dan 31. 12. 2007 se je glede na stanje dolga pred letom 2004 povečal za 1.242.360 evrov ali 130 odstotkov.

Pri preveritvi skladnosti črpanja in odplačevanja najetih dolgov z načrtovanim v NPIA (2004), LP ROAC in določili posojilnih pogodb smo ugotovili:

- V letu 2005 je DARS najela posojilo v vrednosti 250.000 tisoč evrov pri EIB (VII) in ga črpala v letu 2006 (100.000 tisoč evrov) in v letu 2007 (115.000 tisoč evrov); po amortizacijskem načrtu bo črpano posojilo odplačano 15. 9. 2037, kar je štiri leta kasneje od načrtovanega obdobja odplačevanja najetih posojil v NPIA, to je do konca leta 2033.

Pojasnilo DARS

Posojilo je bilo najeto v skladu z zakonom o soglasju Republike Slovenije k najetju kredita, pismom Vlade RS EIB o strinjanju s projektom, pozitivnim mnenjem Ministrstva za promet ter ustreznimi soglasji Ministrstva za finance.

- V letu 2006 je DARS najela in črpala dolgoročno posojilo pri Unicredit Banka Slovenija v vrednosti 100.000 tisoč evrov in pri Banki Koper v vrednosti 35.000 tisoč evrov ter s črpanimi sredstvi 31. 10. 2006 predčasno v celoti odplačala najeti dolgoročni posojili pri Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt¹⁶⁰ (v nadaljevanju: KfW), kar ni bilo načrtovano v LP ROAC za leto 2006.

¹⁶⁰ Dne 23. 11. 1999 je bilo najeto posojilo v vrednosti 85.000 tisoč evrov z začetkom odplačevanja 30. 12. 2006 in dne 25. 7. 2002 v vrednosti 50.000 tisoč evrov z začetkom odplačevanja 30. 12. 2009.

Glede na ZPDKVP¹⁶¹, ki med drugim določa, da refinanciranje obveznosti pomeni zadolževanje pod ugodnejšimi pogoji zaradi poplačila obstoječe obveznosti, pa potreba po refinanciranju obstoječe obveznosti (v znesku 135.000 tisoč evrov) v poročilu o izvrševanju LP ROAC za leto 2006 ali v letnem poročilu za leto 2006 ni bila predstavljena in utemeljena s podatki o doseženih prihrankih zaradi predčasnega odplačila dolga pri KfW.

Pojasnilo DARS

DARS je finančno analizo predložila Ministrstvu za finance v postopku zadolževanja, iz katere je mogoče ugotoviti, da je oportunitetni prihranek obresti 280.500 evrov letno.

- V letu 2006 je DARS pri NLB najela in odplačala tri kratkoročna likvidnostna posojila v skupni vrednosti 33.389162 tisoč evrov. V letu 2007¹⁶³ pa je pri NLB najela kratkoročno posojilo za financiranje obratnih sredstev v vrednosti 10.000 tisoč evrov z rokom odplačila do 31. 12. 2007 ter 27. 3. 2007 premostitveno posojilo v vrednosti 150.000 tisoč evrov z rokom vračila do 31. 7. 2007.

Premostitveno posojilo v skupni vrednosti 150.000 tisoč evrov, črpano od 5. 4. 2007 do 4. 7. 2007, je bilo odplačano 31. 7. 2007, in sicer v celoti s črpanimi sredstvi najetega novega dolgoročnega posojila pri NLB v skupni vrednosti 245.000¹⁶⁴ tisoč evrov in z rokom odplačila od leta 2012 do 2027.

Kratkoročno zadolževanje v letih 2006 in 2007 kaže na likvidnostne težave pri financiranju gradnje in obnavljanja avtocest po LP ROAC za leti 2006 in 2007.

Pojasnilo DARS

Razlog za kratkoročno zadolževanje v letu 2007 je predvsem neodzivnost Ministrstva za finance pri izdaji soglasja k dolgoročnemu zadolževanju, saj je postopek zadolževanja, ki navadno traja dva meseca, trajal kar šest mesecev.

2.3.5.2 Ocenjeno stanje celotnega dolga

DARS je v obdobju od leta 2005 do 2007 v skladu s pogodbo o naročilu Ministrstvu za promet polletno poročala o ocenjenem stanju celotne finančne obveznosti¹⁶⁵ oziroma o celotnem dolgu po sklenjenih posojilnih pogodbah in z izdajo obveznic na zadnji dan (31. 12.) let 2005, 2006 in 2007. Poročila vsebujejo pregled vseh odplačil po amortizacijskih načrtih celotnega dolga do leta 2036.

¹⁶¹ Zakon o poroštvu Republike Slovenije za obveznosti DARS, d. d., iz naslova kreditov in dolžniških vrednostnih papirjev, najetih oziroma izdanih za restrukturiranje določenih kreditov DARS, d. d., Uradni list RS, št. 79/06, v nadaljevanju: ZPDKVP.

¹⁶² Sredstva so bila črpana 4. 8. 2006 v znesku 8.347 tisoč evrov, 5. 9. 2006 v znesku 12.521 tisoč evrov in 1. 12. 2006 v znesku 12.521 tisoč evrov.

¹⁶³ 2. 2. 2007.

¹⁶⁴ Dolgoročno posojilo je črpano 31. 7. 2007 v znesku 150.000 tisoč evrov, 2. 8. 2007 v znesku 10.000 tisoč evrov, 3. 8. 2007 v znesku 12.000 tisoč evrov, 6. 8. 2007 v znesku 31.000 tisoč evrov, 13. 9. 2007 v znesku 18.000 tisoč evrov, 7. 12. 2007 v znesku 10.000 tisoč evrov in 13. 12. 2007 v znesku 14.000 tisoč evrov.

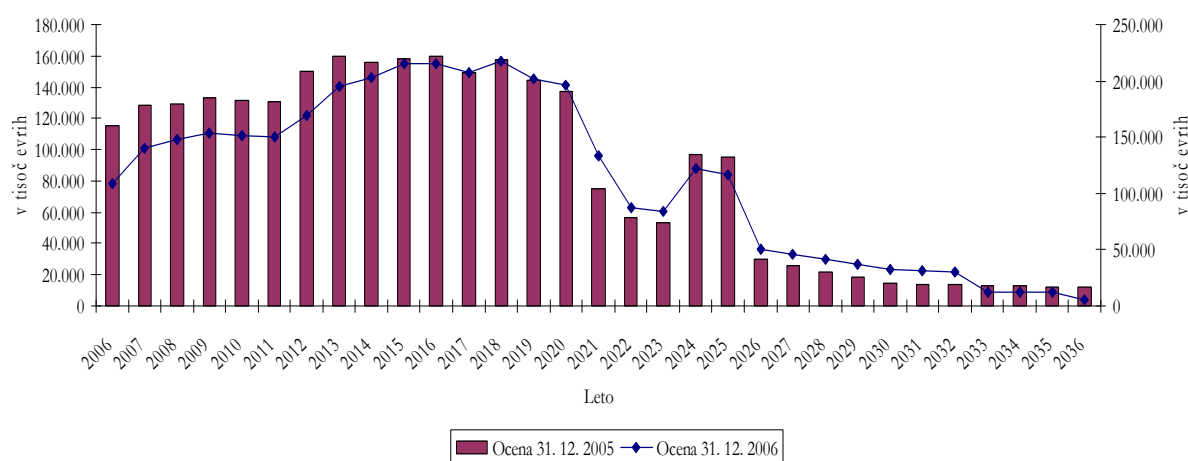
¹⁶⁵ To je vsota najetih posojil po sklenjenih posojilnih pogodbah (ne dejansko črpani zneski) in pripadajočih obrestih, ki so obračunane do dokončnega odplačila dolga.

Tabela 13: Ocenjeno stanje celotnega dolga na zadnji dan let 2005, 2006 in 2007

Dan	Stanje glavnice	Stanje obresti	Stanje dolga	Delež obresti
		v tisoč evrih		v odstotku
31. 12. 2005	1.836.892	868.074	2.704.966	32
31. 12. 2006	2.360.815	1.168.471	3.529.286	33
31. 12. 2007	2.703.639	724.361	3.428.000	21

Vir: poročila DARS.

Slika 21: Ocena letnih odplačil celotnega dolga na dan 31. 12. 2005 in 31. 12. 2006



Vir: poročila DARS.

Od leta 2007 je po obeh ocenah vrednost ocenjenega letnega odplačila dolga večja kot 100.000 tisoč evrov in narašča do leta 2013 oziroma do leta 2018, ko doseže največ 160.044 tisoč evrov (po oceni na dan 31. 12. 2005) oziroma 217.147 tisoč evrov (po oceni na dan 31. 12. 2006). Glede na vrednost obračunanih sredstev koncesijske dajatve v obdobju od leta 2004 do 2007¹⁶⁶ rast letnega odplačila dolga kaže, da koncesijska dajatev v prihodnosti ne bo zadoščala za financiranje odplačila dolga brez povečanja prihodkov od cestnin oziroma večjega financiranja gradnje avtocest iz proračuna Republike Slovenije, ali novega zadolževanja oziroma refinanciranja dolgov.

¹⁶⁶ V letu 2004 v vrednosti 72.235 tisoč evrov, v letu 2005 v vrednosti 89.744 tisoč evrov, v letu 2006 v vrednosti 103.105 tisoč evrov in v letu 2007 v vrednosti 122.637 tisoč evrov.

2.3.5.3 Preveritev stabilnosti ekonomsko-finančne konstrukcije NPIA (2004)

DARS je v obdobju, na katerega se nanaša revizija, ugotavljala in spremljala odstopanja realiziranih od načrtovanih investicijskih in finančnih tokov v NPIA (2004). Med drugim je naročila več preveritev stabilnosti ekonomsko-finančne konstrukcije NPIA (2004) pri Inštitutu IRIS Maribor zaradi spremenjene dinamike investicijskega in finančnega toka glede na načrtovani investicijski in finančni tok v NPIA (2004). S tem se je povečalo tveganje za nezmožnost odplačila dolgov oziroma za unovčenje državnih poroštev, zaradi prenizkih lastnih finančnih virov¹⁶⁷ za izvajanje programa gradnje avtocest.

V Prilogi 1 tega poročila predstavljamo rezultate 24. 4. 2007 naročene analize za preveritev stabilnosti ekonomsko-finančne konstrukcije NPIA (2004), ki prikazuje primerjalno analizo treh variant:

- ReNPIA04 – izhodiščna varianta sprejeta z NPIA (2004),
- NPIAmar07-V1 – varianta ki prikazuje poslabšanje finančne konstrukcije NPIA zaradi sprememb izhodiščnih pogojev v zadnjih letih in
- NPIAmar07-V3 – varianta, ki predlaga ukrepe za zniževanje stopnje tveganja finančne nestabilnosti NPIA in DARS kot izvajalca finančnega inženiringa.

V nadaljevanju podajamo najpomembnejše sklepe in predloge iz izdelane primerjalne analize:

Trenutne razmere (NPIAmar07-V1) nakazujejo povečano stopnjo tveganja finančne nestabilnosti, ki terja določeno mero pazljivosti in ukrepanja. Če pustimo ob strani negativno NSV projekta (686 milijonov evrov do leta 2033), pa je kratkoročno zelo pomembno vprašanje, ali dopustiti trend, ki pelje k dodatnemu zadolževanju programa za odplačilo zapadlih dolgov ali ne. Strokovnjaki slednje odsvetujejo oziroma priporočajo določene ukrepe, ki bi to potrebo omilili in znižali stopnjo tveganja finančne nestabilnosti projekta. V tem okviru je finančni svet DARS, kot strokovno posvetovalno telo nadzornega sveta DARS, že razpravljal o ukrepih, ki kratkoročno sanirajo situacijo, čeprav je smiselno poiskati tudi bolj dolgoročne rešitve, predvsem z vidika vloge DARS v odnosu med državo kot lastnikom in državo kot koncedentom in naročnikom agenture. Po mnenju članov finančnega sveta in zunanjih svetovalcev so dodatni ukrepi, ki bi jih bilo smiselno nemudoma aplicirati za saniranje, sicer ugotovljenih neugodnih ekonomsko-finančnih trendov naslednji:

- a) čimprejšnja vzpostavitev sistema cestninjenja v prostem prometnem toku,
- b) dvig cen cestnine za 2 odstotka letno v naslednjem 5-letnem obdobju,
- c) očiščenje NPIA (2004) investicij, ki ne sodijo v NPIA (2004), in
- d) povrnitev namenskih sredstev, vsaj v obsegu dodatnih del izven osnovnega programa.

Ukrepi oziroma predvidene spremembe v vhodnih podatkih modela finančnih tokov NPIA (2004) situacijo sanirajo, seveda ob predpostavkah, da se bo tudi obseg prometa gibal v skladu z napovedmi in da ne bo prišlo do drugih bistveno spremenjenih okoliščin (npr. izpad dela dohodka zaradi preusmeritev prometa na vzporedne koridorje, druge prometne podsisteme ali bistvenih podražitev vzdrževanja obstoječe AC mreže in zahtev po dodatnih delih izven osnovnega programa). Ob navedenih predpostavkah predlagani ukrepi v okviru variante NPIAmar07-V3 bistveno izboljšajo stanje finančnih tokov, projekt pa se finančno zapre do leta 2033. Neto sedanja vrednost predlagane variante je

¹⁶⁷ Sredstev koncesijske dajatve in sredstev iz proračuna Republike Slovenije.

tako zopet pozitivna, kar lahko uporabimo za namene izven NPIA – dodatni avtocestni program, razvojne osi ipd).

Vir: Ekonomsko-finančne analize poslovnih procesov in oblikovanje strategije razvoja prihodnjega poslovanja DARS, oktober 2007; Inštitut IRIS Maribor.

Primerjali smo načrtovane finančne vire in načrtovano porabo sredstev v obdobju od leta 2004 do konca leta 2033 v NPIA (2004) in v predlagani varianti NPIAmar07-V3, kar prikazuje tabela 14.

Tabela 14: Primerjava načrtovanih finančnih virov in porabe sredstev v NPIA (2004) in v predlagani v NPIAmar07-V3 v obdobju od leta 2004 do konca leta 2033

v milijonih evrov			
Finančni viri in poraba sredstev	NPIA (2004)	NPIAmar07-V3	Razlika
	(1)	(2)	(3)=(2)-(1)
Viri sredstev (pritoki denarnih sredstev)			
Sredstva iz proračuna Republike Slovenije	2.282	662	(1.620)
Koncesijska dajatev	5.244	7.986	2.742
Posojila in obveznice	3.706	3.108	(598)
Drugi viri	251	159	(92)
Poračun DDV	877	660	(217)
Skupaj viri sredstev	12.360	12.575	215
Poraba sredstev (odtoki denarnih sredstev)			
Gradnja in obnove AC ter oprema	4.702	6.229	1.527
Obresti od posojil in glavnice	2.664	1.848	(816)
Odplačilo glavnice posojil in obveznic	3.334	4.185	851
Skupaj poraba sredstev	10.700	12.262	1.562
Razlika (viri sredstev – poraba sredstev)	1.660	313	(1.347)
Investicijska vrednost programa	7.366	8.077	711

Vir: NPIA (2004), ekonomsko finančna analiza Inštituta IRIS Maribor.

Primerjava načrtovanih finančnih virov in porabe sredstev za gradnjo avtocest v NPIA (2004) v obdobju od leta 2004 do 2033, s predlagano varianto NPIAmar07-V3, je pokazala, da je predlagana višja investicijska vrednost programa gradnje avtocest¹⁶⁸ (8.077.000 tisoč evrov) za 10 odstotkov ali 745.600 tisoč evrov od načrtovane v NPIA (2004), ki znaša 7.365.500 tisoč evrov. Za 1.562 tisoč evrov ali 15 odstotkov večja je načrtovana celotna poraba sredstev, finančni viri sredstev pa za 2 odstotka ali 215.400 tisoč evrov več. Pomembno se je v predlagani varianti glede na NPIA (2004) spremenila struktura finančnih virov in namenov porabe sredstev:

- finančni viri: sredstva koncesijske dajatve se načrtujejo v 49 odstotkov višji vrednosti, sredstva iz proračuna Republike Slovenije v 73 odstotkov manjši vrednosti, zadolževanje je tudi nižje za 10 odstotkov;
- poraba sredstev: za 26 odstotkov je povečano načrtovano odplačilo dolgov in za 32 odstotkov načrtovana vrednost investicijskih del, in sicer predvsem na račun manj načrtovanih stroškov financiranja (za 816.300 tisoč evrov) in načrtovanega dodatnega finančnega vira – Poračun DDV.

S prej predstavljeno analizo ekonomsko-finančne konstrukcije NPIA (2004) je DARS zagotovila preveritev uspešnosti izvajanja NPIA (2004) in predlog ukrepov za dolgoročno ureditev izvajanja in financiranja gradnje avtocest in drugih cest v okviru DARS.

Ministrstvo za promet analize o uspešnosti izvajanja NPIA (2004) ni pripravilo in predložilo Vladi RS, da bi preverila potrebnost sprememb in njegovo dopolnitev, kot je opredeljeno v NPIA (2004). S tem ni zagotovilo ustreznih sprememb in dopolnitev NPIA (2004) glede na spremenjeno izvajanje in financiranje gradnje avtocest po letnih programih gradnje avtocest (LP ROAC).

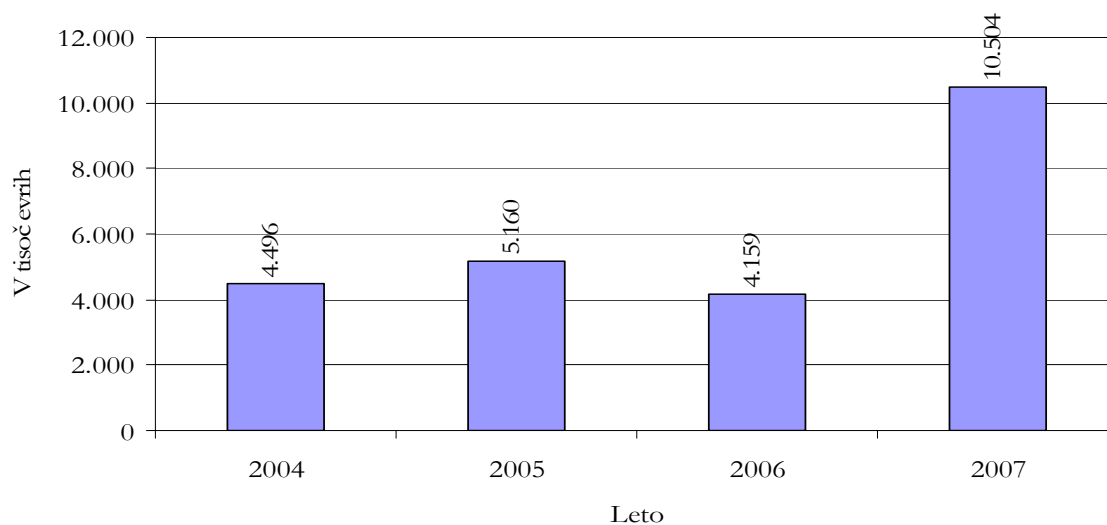
2.3.6 Poslovni izid dejavnosti organiziranja in vodenja gradnje avtocest

DARS je v letnih poročilih po ZGD razkrivala in predstavljala skupno bilanco stanja in ločeni bilanci stanja za izvajano dejavnost po pogodbi o naročilu (bilanca Republike Slovenije) in po koncesijski pogodbi (bilanca DARS), skupen izkaz finančnih tokov, izkaz gibanja kapitala ter izkaz poslovnega izida DARS, ki vsebuje skupne prihodke in odhodke po pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi ter razkriva doseženi poslovni izid družbe.

DARS je v letih 2004 do 2007 z izvajanjem dejavnosti po pogodbi o naročilu in po koncesijski pogodbi dosegla donos oziroma čisti dobiček v skupni vrednosti 24.319 tisoč evrov.

¹⁶⁸ Sestavljajo jo stroški gradnje, obnavljanja in oprema avtocest in drugih cest ter stroški financiranja (obresti od glavnih posojil in izdanih obveznic).

Slika 22: Doseženi čisti dobiček DARS v letih 2004 do 2007



Vir: letna poročila, glavne knjige DARS.

Ugotavljali in ocenjevali smo doseženi donos izvedenih agentskih storitev in storitev po koncesijski pogodbi v letu 2007 na podlagi podatkov DARS v zbiru razmejenih stroškov oziroma odhodkov za leto 2007, ki vsebuje tudi uporabljena sodila za izvedeno razmejitev stroškov na dejavnost upravljanja in vzdrževanja avtocest (ki se izvaja po koncesijski pogodbi) ter organiziranja in vodenja gradnje avtocest (ki se izvaja po pogodbi o naročilu).

Ocenili smo¹⁶⁹, da dejavnosti po pogodbi o naročilu pripada 36 odstotkov ali 3.520 tisoč evrov doseženega čistega dobička v letu 2007 (10.504 tisoč evrov), dejavnosti upravljanja in vzdrževanja pa 66 odstotkov ali 6.984 tisoč evrov.

DARS v letnih poročilih za leta 2004 do 2007 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.

Pojasnilo DARS

Poslovanje DARS za obdobje od leta 2004 do 2006 je pregledala strokovna skupina, ki jo je s sklepom 22. 3. 2006 imenovala Vlada RS in ki je preverila razmejevanje in upravičenost stroškov po pogodbi o naročilu in koncesijski pogodbi.

¹⁶⁹ Na podlagi razmejenih stroškov na dejavnost gradenj in obnavljanja avtocest ter razmejenih obveznosti za plačilo davka na dohodek pravnih oseb in odloženih dajatev z uporabljenim sodilom za razmejitev splošnih stroškov (40 odstotkov).

3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007, ki se kot del cestne prometne politike izvaja že od leta 1994. Revizijo smo izvedli na Ministrstvu za promet, ki je nosilec in glavni izvajalec prometne politike v Republiki Sloveniji, in v DARS, d. d., Celje, ki je pooblaščenca izvajalka vseh investitorskih nalog pri izvajanju in financiranju gradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

Da bi izrekli mnenje o smotnosti izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2004 do konca leta 2007, smo ocenjevali učinkovitost in gospodarnost poslovanja Ministrstva za promet in DARS, d. d., Celje. Menimo, da smo z revizijo pridobili zadostne podlage za odgovor na glavni vprašani revizije, ali je Ministrstvo vzpostavilo učinkovit sistem za izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji in ali je DARS, d. d., Celje zagotovila učinkovito in gospodarno izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

3.1 Mnenje o smotnosti poslovanja Ministrstva za promet pri izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji

Po naši oceni *Ministrstvo za promet* kot resorni organ za opravljanje nalog na področju cestnega prometa in cestne infrastrukture ni vzpostavilo učinkovitega sistema za izvajanje in financiranje programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, saj ni zagotovilo:

- ustrezne in pregledne ureditve in organiziranosti izvajanja ter financiranja gradnje in obnavljanja avtocest,
- dolgoročnega načrtovanja gradnje, vzdrževanja in financiranja avtocest in drugih cest v Republiki Sloveniji ter
- namenske in gospodarne porabe sredstev za gradnjo avtocest.

Ministrstvo za promet pri ureditvi delovanja DARS *ni ustrezno upoštevalo sistemske ureditve na področju izvajanja gospodarskih javnih služb*, saj ni zagotovilo izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja avtocest (redno vzdrževanje in obnavljanje avtocest) v predpisani obliki in predpisanega načina zadolževanja za financiranje infrastrukturnih objektov gospodarske javne službe. S predlagano in sprejeto ureditvijo je uveljavilo posebno obliko izvajanja gospodarske javne službe vzdrževanja javnih cest (avtocest) ter posreden način zadolževanja Republike Slovenije za financiranje gradnje avtocest oziroma infrastrukturnih objektov gospodarske javne službe – točka 2.1.2.

Pri ureditvi delovanja DARS in gradnji avtocest po nacionalnem programu gradnje avtocest *ni ustrezno upoštevalo sistemske ureditve glede upravljanja in vzdrževanja državnih cest in ni zagotovilo ustrezne razmejitev investicijskih poslov pri gradnji avtocest* po pristojnih upravljavcih načrtovanih gradenj. DARS je tako dolžna brez zakonskega pooblastila izvajati gradnje glavnih in regionalnih cest, za kar je pristojno Ministrstvo za promet, Direkcija za ceste – točka 2.1.3.

Zagotovilo tudi ni jasne razmejitev ter pregledne in popolne ureditve financiranja nalog po koncesijski pogodbi in pogodbi o naročilu, saj je s koncesijsko pogodbo dopustilo začasno financiranje opreme in naprav koncesije z namenskimi sredstvi za gradnjo avtocest. Poleg tega *ni ustrezno in pregledno uredilo načina in rokov za plačilo koncesijske dajatve v državni proračun*, zato plačilni promet med Republiko Slovenijo in DARS (v vrednosti koncesijske dajatve 387.738 tisoč evrov) ni potekal prek predpisanih računov, pa v proračunu niso bili izkazani vsi prejemki, ki pripadajo državi, in vsi izdatki države za gradnjo avtocest – točki 2.1.2.2 in 2.1.5.1.

Menimo tudi, da Ministrstvo za promet *ni ustrezno in pregledno uredilo in organiziralo izvajanja nalog vodenja in organiziranja gradnje in obnavljanja avtocest*, saj pretežni del nalog na področju gradnje avtocest na podlagi sklenjenih pogodb z DARS izvaja družba DDC, d. o. o., Ljubljana, ki jo je Republika Slovenija ustanovila za vodenje gradnje in vzdrževanja avtocest in drugih državnih cest. DARS je tako le vmesni člen med Ministrstvom za promet in družbo DDC, d. o. o., Ljubljana, in neupravičeno nosi vso javno odgovornost za izvajanje nalog po nacionalnem in letnih programih gradnje avtocest – točka 2.1.4.

Ministrstvo za promet *ni zagotovilo ustrezne ureditve in organizacije prevzema in evidentiranja izvedenih gradenj javne cestne infrastrukture in pripadajočih obveznosti za plačilo opravljenih del* v svojih poslovnih knjigah, saj s pogodbo ni celovito in popolno uredilo izvajanja in financiranja programa gradnje avtocest z DARS. V svojih poslovnih knjigah in računovodskih izkazih na dan 31. 12. 2007 zato ne izkazuje zgrajene javne cestne infrastrukture v skupni vrednosti 5.018.532 tisoč evrov, premoženje Republike Slovenije pa je izkazano za 2.391.752 tisoč evrov pre nizko, v prav taki vrednosti pa tudi obveznost za plačilo opravljenih gradenj avtocest in drugih cest – točka 2.1.6.

Po naši oceni Ministrstvo za promet tudi *ni zagotovilo ustreznega in preglednega načrtovanja gradnje avtocest v Republiki Sloveniji*, saj nacionalni program gradnje avtocest vključuje tudi gradnjo regionalnih in glavnih cest (najmanj v vrednosti 113.780 tisoč evrov), ki niso del avtocestnega omrežja. S tako ureditvijo *je uveljavilo nesistemske ureditve gradnje državnih cest in omogočilo*, da financiranje gradnje glavnih in regionalnih cest ni potekalo prek državnega proračuna, temveč z namenskimi sredstvi za gradnjo avtocest. Nacionalni program gradnje avtocest ne prikazuje *popolne, jasne in točne načrtovane dinamike investicijskih in finančnih tokov*, saj obseg t.i. dodatnega programa ni ovrednoten, načrtovana nista čas njegove izvedbe in način financiranja. V njem niso načrtovana vsa potrebna sredstva za izvedbo osnovnega programa in tudi ne vsi viri (najmanj v vrednosti 1.335.000 tisoč evrov); predvsem ni predstavljen in opredeljen načrtovani poračun DDV (v vrednosti 877.000 tisoč evrov), dejanski čas izvedbe gradnje avtocest pa je bistveno daljši od načrtovanega in sega v obdobje do leta 2050 – točke 2.2.1.1, 2.2.1.2.1 in 2.2.1.2.2.

Izvajanje in financiranje gradnje avtocest v obdobju od leta 2004 do 2007 ni potekalo v skladu z nacionalnim programom gradnje avtocest, temveč na podlagi kratkoročnih letnih programov gradnje avtocest (LP ROAC), saj Ministrstvo za promet *ni zagotovilo dolgoročne politike razvoja in vzdrževanja avtocest Republike Slovenije oziroma pogojev za dolgoročno načrtovano izvajanje in financiranje gradnje avtocest v okviru DARS*. Negotovi so investicijski stroški (investicijska dela, stroški financiranja oziroma obresti), obseg finančnih virov (cestnine oziroma koncesijska dajatev, proračunska sredstva, obseg zadolžitve) ter čas izvedbe

programa gradnje avtocest oziroma odplačevanja dolgov. Ministrstvo za promet namreč *ni predlagalo ustreznih sprememb in dopolnitev nacionalnega programa za gradnjo avtocest*, da bi zagotovilo *ustrezno obvladovanje tveganj pri izvajanju in financiranju gradnje avtocest v Republiki Sloveniji* (virov za dolgoročno plačilno sposobnost DARS pri financiranju gradnje avtocest in odplačevanje dolgov oziroma virov v državnem proračunu pri unovčenju danih poroštev Republike Slovenije za najem dolgoročnih posojil za gradnjo avtocest) – točke 2.2.3.2, 2.3.5, 2.3.5.2 in 2.3.5.3.

Ministrstvo za promet pri izvajanju gradnje avtocest v obdobju od leta 2004 do 2007 tudi *ni zagotovilo namenske porabe sredstev za gradnjo avtocest* v ocenjeni vrednosti 33.956 tisoč evrov, saj z ustrežno ureditvijo v predpisih ni jasno in natančno omejilo vključevanja drugih investicij v program gradnje avtocest in državne prostorske načrte ter ni razmejilo financiranja načrtovanih prostorskih ureditev v državnih prostorskih načrtih med vse pristojne upravljavce oziroma državne in občinske organe – točka 2.3.2.1.

Kot negospodarno smo ocenili ravnanje Ministrstva za promet pri izvajanju gradnje avtocestnega odseka Vrba–Peračica, saj je dopustilo določbo o zagotovitvi vseh sredstev za financiranje zasuka vzletno-pristajalne steze športnega letališča Lesce–Bled v sprejetem državnem lokacijskem načrtu in negospodarno porabo sredstev v znesku 2.462 tisoč evrov, čeprav se izvedba zasuka vzletno-pristajalne steze še ni pričela, poleg tega pa je še odobrilo investicijski program z obravnavano poglobljeno in dražjo traso avtoceste na predlog občine – točka 2.3.1.1.5.

3.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja DARS, d. d., Celje pri izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji

Po naši oceni *DARS, d. d., Celje* kot izvajalka investitorskih poslov ni v zadostni meri prispevala k bolj učinkovitemu in gospodarnemu izvajanju in financiranju programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji, saj ni zagotovila:

- ustreznega in preglednega poslovanja z Republiko Slovenijo in evidentiranja opravljenih poslov v svoje poslovne knjige;
- gospodarne porabe sredstev za gradnjo avtocest;
- ni jasno in točno poročala o izvajanju in financiranju gradnje avtocest v letnih poročilih poslovanja in v poročilih o izvrševanju letnih programov gradnje avtocest.

Ocenili smo, da poslovanje DARS pri izvajanju nalog gradnje in obnavljanja avtocest ter pri upravljanju s sredstvi za gradnjo avtocest ni bilo ustrezno, saj *ni organizirala svojega poslovanja v skladu z veljavnimi predpisi, Republiki Sloveniji ni zaračunala opravljenih gradenj in DDV v skupni vrednosti 2.130.694 tisoč evrov ter nanjo ni prenesla pravic in obveznosti iz sklenjene pogodbe o izvajanju gradnje in obnavljanja avtocest* (javne cestne infrastrukture, obveznosti za plačilo gradenj in stroškov financiranja). S tem si je DARS v nasprotju s predpisi zagotovila vračilo vstopnega DDV iz državnega proračuna v skupni vrednosti 250.579 tisoč evrov za financiranje gradnje avtocest – točka 2.3.3.

DARS pri vodenju poslovnih knjig in sestavljanju računovodskih izkazov ni ustrezno upoštevala predpisov in računovodskih usmeritev, saj je v svojih poslovnih knjigah in računovodskih izkazih evidentirala in prikazovala sredstva Republike Slovenije, prejeta v upravljanje (javno cestno infrastrukturo), in dolgoročne obveznosti do njihovih virov, namesto da bi javno cestno infrastrukturo in pripadajoče vire

sredstev vodila v posebni evidenci ločeno od sredstev in virov sredstev družbe. Tako ni zagotovila posebne evidence o celotni vrednosti porabljenih namenskih sredstev za gradnjo avtocest oziroma celotni investicijski vrednosti zgrajenih avtocest, drugih cest in objektov v okviru programa gradnje avtocest, ki je v poslovnih knjigah DARS podcenjena zaradi prenosov zgrajene druge infrastrukture pristojnim upravljavcem, in za plačane redne obresti po najetih dolgoročnih posojilih za že končane gradnje – točki 2.3.2 in 2.3.4.

DARS po naši oceni ni ravnala ustrezno pri gradnji Pomurskega avtocestnega kraka, saj ni zagotovila izdelave investicijskih programov za posamezne odseke avtoceste v skladu s predpisano metodologijo in državnimi prostorskimi načrti. Obseg potrebnih vlaganj v gradnjo tega avtocestnega kraka zato ni v celoti ocenjen in načrtovan – točka 2.3.1.1.1.

DARS pri gradnji odseka avtoceste Vrba–Peračica *ni utemeljila plačila 2.462 tisoč evrov Občini Radovljica za izvedbo zasuka travnate vzletno-pristajalne letališke steze športnega letališča Lesce–Bled*. Po naši oceni *je negospodarno porabila denarna sredstva za financiranje občinske gradnje*, ki se še ni pričela – točka 2.3.1.1.5.

V letnih poročilih poslovanja DARS *ni ustrezno in pregledno poročala* in predstavila prihodkov, odhodkov in poslovnega izida dejavnosti organiziranja in vodenja gradnje avtocest, ki jo izvaja na podlagi pogodbe, sklenjene z Republiko Slovenijo, saj ni upoštevala predpisanih računovodskih usmeritev. Dosežen poslovni izid pri izvajanju te dejavnosti zato ni jasno in točno predstavljen, ločeno od dejavnosti upravljanja in vzdrževanja avtocest – točka 2.3.6.

Poročila DARS o izvrševanju letnih programov gradnje avtocest *niso jasen in točen prikaz porabljenih sredstev za posamezno gradnjo in celotno porabo sredstev v posameznem letu*, saj prikazujejo porabo sredstev v bruto vrednosti (z DDV), čeprav je dejanska poraba sredstev nižja za vstopni DDV (259.963 tisoč evrov), poleg tega v prikazane ocenjene investicijske vrednosti posameznih gradenj in prikazano porabo sredstev za posamezno gradnjo niso vključeni stroški gradnje v skupni vrednosti 177.310 tisoč evrov (stroški financiranja in stroški nadomestila za izvajanje agentskih storitev). Po naši oceni zato DARS državnemu zboru ne poroča ustrezno o investicijski vrednosti gradnje avtocest in obsegu porabljenih sredstev za gradnjo avtocest. DARS v poročilih o izvrševanju letnega programa za gradnjo avtocest za leti 2006 in 2007 državnemu zboru tudi *ni jasno in pregledno predstavila likvidnostnih težav pri financiranju gradnje avtocest in odplačevanju dolga* – točki 2.3 in 2.3.51.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Ministrstvo za promet in DARS, d. d., Celje, morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Ministrstvo za promet naj v odzivnem poročilu izkaže naslednje popravljalne ukrepe:

- izdelavo predloga akta, v katerem opredeli način in roke plačevanja koncesijske dajatve v državni proračun, ter posredovanje tega predloga v obravnavo in sprejem Vladi RS;
- izdelavo načrta 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 finančnih in investicijskih tokov ter razmejitev izvajanja investicijskih poslov med pristojne upravljavce načrtovanih gradenj;
- izdelavo načrta 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;
- izdelavo načrta aktivnosti z opredeljenimi roki in odgovornimi osebami za prevzem in evidentiranje javne cestne infrastrukture in pripadajočega dolga v svoje poslovne knjige v letu 2009;
- izdelavo predloga 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.

DARS, d. d., Celje mora v odzivnem poročilu izkazati naslednje popravljalne ukrepe:

- izdelavo načrta aktivnosti z opredeljenimi roki in odgovornimi osebami za izvedbo postopkov, ki bodo v letu 2009 zagotovili izločitev premoženja Republike Slovenije iz poslovnih knjig družbe;
- izdelavo predloga 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.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev 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. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

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. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja¹⁷⁰. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Ministrstvo za promet in DARS, d. d., Celje kršita obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

¹⁷⁰ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 91/01.

5. PRIPOROČILA

Ministrstvu za promet priporočamo naj:

- preuči in predlaga spremembe ZDARS tako, da bo jasno in natančno opredelilo opremo in naprave koncesije po vrsti in namenu uporabe ter da ne bo mogoč prenos lastništva nekaterih sestavnih delov avtocest v last DARS;
- preuči in oceni, katero opremo in naprave koncesije bo po poteku koncesijskega razmerja treba odkupiti in v kolikšni vrednosti, ter katera oprema in naprave bi lahko predstavljale vložek koncesionarja pri morebitni sklenitvi novega koncesijskega razmerja;
- v ustreznem predpisu uredi način in postopke za letno načrtovanje razvoja in obnavljanja avtocest in drugih cest po nacionalnem programu in za letno poročanje o izvedbi letnih načrtov, v katerem naj določi obvezno vsebino in način prikazovanja in vrednotenja načrtovanih vlaganj ter v skladu s tem poročanje o izvedbi teh vlaganj;
- preuči in analizira organiziranost nalog gradnje in obnavljanja avtocest ter s tem povezane stroške v DARS in DDC, d. o. o., Ljubljana; na podlagi dobljenih rezultatov naj izdela in predlaga ustrezne spremembe ureditve in organiziranosti gradnje in obnavljanja državnih cest v Republiki Sloveniji in jih uveljavi pri načrtovani gradnji državnih cest (3., 3.a in 4. razvojne osi) ter izvedbi dodatnega avtocestnega programa;
- preuči in zagotovi usklajenost investicijske in projektne dokumentacije pri gradnji Pomurskega avtocestnega kraka z novelacijo investicijskih programov ali z ustrezno spremembo državnega prostorskega načrta;
- pri izvedbi sprememb pogodbe o naročilu naj zagotovi, da mu bo DARS mesečno izdajala račune (na podlagi zbranih situacij in računov dejanskih izvajalcev del), da bo s tem zagotovilo sprotno evidentiranje javne cestne infrastrukture in obveznosti za plačilo v poslovne knjige.

Pravni pouk

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

Številka 1208-1/2007-21
Ljubljana, 10. marca 2009

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloga: 1

Poslano:

1. Ministrstvu za promet, priporočeno s povratnico;
2. DARS, d. d., priporočeno s povratnico;
3. Jakobu Presečniku, priporočeno;
4. dr. Marku Pavlihi, priporočeno;
5. mag. Janezu Božiču, priporočeno;
6. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
7. Jožefu Zimšku, priporočeno;
8. Rajku Siročiču, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu, tu.

6. PRILOGE

Priloga 1: Analiza stabilnosti finančne konstrukcije NPIA (2004)

v milijonih evrov

NPIA 2004–2033	ReNPIA04			NPIAmar07-V1			NPIAmar07-V3		
	INV	FIN	TOT	INV	FIN	TOT	INV	FIN	TOT
A1 Viri sredstev za INV	3.633	946	4.578	4.518	140	4.658	4.518	140	4.658
- proračun	1.535	183	1.717	438	0	438	438	0	438
- povračilo DDV	259	0	259	513	147	660	513	147	660
- Kohezija	281	0	281	224	0	224	224	0	224
- zunanji viri	1.558	0	1.558	3.109	0	3.109	3.108	0	3.108
A2 Viri za financiranje	1.396	4.053	5.449	1.469	5.173	6.642	1.605	6.541	8.146
- Koncesija	1.208	4.026	5.234	1.270	5.172	6.442	1.446	6.541	7.986
- proračun	53	27	80	0	0	0	0	0	0
- zadolževanje in ostalo	135	0	135	199	0	200	159	0	159
A Skupaj viri	5.028	4.999	10.027	5.987	5.313	11.300	6.123	6.681	12.804
B1 Odliivi za investicije	3.632	944	4.576	4.639	1.591	6.229	4.639	1.591	6.229
B2 Obveznosti iz financiranja	1.373	2.804	4.177	1.362	4.670	6.032	1.362	4.670	6.032
B Skupaj obveznosti do virov	5.028	3.748	8.776	6.023	6.261	12.284	6.023	6.261	12.261
SALDO programa 04-33	1	1.251	1251	20	(948)	(928)	156	420	576
NSV pri IRR=4%	458			(686)			14		
SALDO programa 04-40	1	3.036	3037	20	907	927	156	2.861	3017
NSV pri IRR=4%	929			(200)			656		

Vir: Ekonomsko-finančne analize poslovnih procesov in oblikovanje strategije razvoja prihodnjega poslovanja DARS, oktober 2007; Inštitut IRIS Maribor.

Opomba: INV – investicijski del projekta v letih od 2004 do 2013; FIN – obdobje po koncu gradnje v letih od 2014 do 2033 oziroma v letih od 2014 do 2040 kot alternativa; TOT – projekt skupaj v letih od 2004 do 2033 oz. v letih od 2004 do 2040 kot skrajna alternativa; NSV – neto sedanja vrednost v milijonih evrov pri izbrani interni stopnji donosnosti projekta (IRR je 4 odstotke).



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