



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti izvajanja nabav v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo Popravljalni ukrepi pri reviziji učinkovitosti izvajanja nabav v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.

Številka: 321-7/2017/50

Ljubljana, 17. decembra 2019

1. UVOD

V revizijskem poročilu o učinkovitosti izvajanja nabav v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d.¹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da je bilo poslovanje Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. (v nadaljevanju: družba Dars) pri izvajanju nabav v obdobju od leta 2014 do leta 2017 *učinkovito v omejenem obsegu*.

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

Družba Dars je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo, ki so ga s podpisom in pečatom potrdile odgovorne osebe dr. Tomaž Vidic, predsednik uprave, mag. Gašper Marc, član uprave, in Vili Žavrlan, član uprave. V odzivnem poročilu so predstavljeni popravljalni ukrepi družbe Dars.

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

V tem poročilu:

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

¹ [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2019/DARS/DARS_SP14-17.pdf], 13. 12. 2019.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Ureditev vodenja postopkov nabav v internih aktih družbe

2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da je v Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti² določena pristojnost posameznih oddelkov za sodelovanje pri izvedbi postopkov oddaje javnih naročil. Poleg tega, da sodelujejo kot pripravljavci gradiv, potrebnih za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil, ali opravljajo pomožna opravila, povezana z izborom dobaviteljev, je določena tudi pristojnost, da izvajajo nabavne postopke v smislu izbora dobavitelja blaga ali storitev. Te določbe v Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti so v nasprotju z določbami Pravilnika o izvajanju postopkov javnega naročanja³, da je za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil pristojen in odgovoren oddelek za javno naročanje v službi za komercialo. S takšnim ravnanjem družba Dars v internih aktih ni zagotovila sistematičnega procesa vodenja postopkov nabav.

Družba Dars je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala predloge sprememb in dopolnitev internih aktov, ki se bodo nanašali na določitev pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Dars je predložila dopolnjena osnutka Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti ter Pravilnika za izvajanje postopkov javnega naročanja. Iz predloženih osnutkov pravilnikov izhaja, da je za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil pristojna služba za nabave, ki deluje v službi za komercialo. Osnutek Pravilnika za izvajanje postopkov javnega naročanja ureja pristojnosti in odgovornosti oseb, ki sodelujejo v postopkih javnega naročanja blaga, storitev in gradenj, ter način izvedbe postopkov oddaje javnih naročil in spreminjanje že sklenjenih pogodb o izvedbi javnega naročila ter postopek za sklenitev aneksov.

V osnutku Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti je ob osrednji vlogi službe za nabave določeno, da nekatere organizacijske enote sodelujejo tudi kot pripravljavci gradiv, potrebnih za izvedbo postopkov oddaje javnih naročil, ali opravljajo pomožna opravila, povezana z izborom dobaviteljev.

² V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila do 7. 2. 2014 v uporabi verzija 1 pravilnika, od 7. 2. 2014 do 17. 3. 2017 verzija 2 pravilnika ter od 17. 3. 2017 verzija 3 pravilnika.

³ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila do 20. 2. 2017 v uporabi verzija 1 pravilnika ter od 20. 2. 2017 verzija 2 pravilnika.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

Čeprav smo izkazani popravljalni ukrep ocenili kot zadovoljiv, pa opozarjamo, da je v osnutku Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti ob osrednji vlogi službe za nabave še vedno določeno, da so nekatere organizacijske enote odgovorne za izvedbo nabavnih postopkov na njihovem področju delovanja.

2.2 Združevanje potreb pri nabavah pod mejnimi vrednostmi

2.2.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.3.2.a revizijskega poročila je navedeno, da so v družbi Dars posamezni oddelki svoje nabavne potrebe posredovali v službo za komercialo. Ta je usklajevala potrebe med posameznimi oddelki in jih združevala v večje istovrstne nabave. Služba za komercialo je po prejemu predloga za izvedbo nabavnega postopka preverila, ali je mogoče istovrstne nabave združiti ali pa nabavo izvesti po kateri izmed že sklenjenih pogodb za enak predmet nabave. Ugotovili smo, da družba Dars postopkov ugotavljanja potreb in določitve nabav po količinah, ki bi izhajale iz dejanskih potreb za nabave pod mejnimi vrednostmi za uporabo javnonaročniških predpisov, ni uredila v internih aktih družbe, saj ni opredelila odgovornosti organizacijskih enot za analizo različnih nabavnih potreb ter njihovo združevanje v skupne nabave na ravni družbe Dars. Niti v Navodilu o izdaji naročilnic⁴ niti v Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti ni izrecno opredeljena naloga službe za komercialo, da bi morala analizirati različne nabavne potrebe ter jih na ravni družbe združiti v skupne nabave. Združevanje nabavnih potreb v večje istovrstne nabave se ne more izvesti učinkovito, če se postopek združevanja potreb začne šele med letom, ko služba za komercialo prejme od organizacijskih enot posamezne predloge za izvedbo nabavnega postopka. Združevanje potreb posameznih organizacijskih enot v večje istovrstne nabave je lahko učinkovito le v primeru, če služba, ki je zadolžena za njihovo združevanje, pridobi letne načrte nabav od vseh oddelkov že na začetku leta.

V točki 2.3.1.3.b revizijskega poročila je navedeno, da družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila postopkov nabave določenih vrst storitev. Iz določb Pravilnika o storitvenem poslovanju⁵ izhaja, da se storitve stacionarne in mobilne telefonije, omrežnine, študentsko delo, komunalne storitve, radio-televizijske naročnine, storitve notarjev in izvršiteljev, bančni stroški, sodne in davčne takse, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, zavarovalne premije in stroški zemeljskega plina izvajajo mimo rednih nabavnih postopkov in brez sodelovanja pristojnih služb družbe Dars, ki bi na sistemski ravni poskrbele, da tudi nabava teh storitev, kjer je to mogoče, poteka organizirano, sistematično in na način, da bi se zbirale nabavne potrebe na ravni družbe ter bi se zagotovile nabave istovrstnih storitev v skupnih nabavnih postopkih. Družba Dars je za tovrstne nabave plačala 23.280 prejetih računov v skupni vrednosti 24.717.812 evrov brez DDV.

Družba Dars je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala predloge sprememb in dopolnitev internih aktov, ki se bodo nanašali na določitev pristojnosti in odgovornosti za združevanje nabavnih potreb v skupne nabave na ravni družbe Dars.

⁴ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila v uporabi verzija 4 navodila, ki velja od 6. 6. 2013.

⁵ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila v uporabi verzija 2 pravilnika, ki velja od 6. 6. 2013.

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Dars je predložila osnutke Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti, Pravilnika o storitvenem poslovanju in Navodila za sklepanje evidenčnih pogodb in izdajo naročilnic v DARS, d. d.

V osnutku Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti so na novo opredeljene odgovornosti in pristojnosti službe za nabavo, ki deluje znotraj službe za komercialo. Med drugim sta določeni odgovornost za pripravo načrta nabav družbe Dars za posamezno leto na podlagi ugotovitev dejanskih potreb posameznih organizacijskih enot ter odgovornost, da je načrt nabav usklajen z letnim poslovnim načrtom družbe oziroma da so vse načrtovane nabave vključene v letnem poslovnem načrtu družbe Dars. V osnutku Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti je še določeno, da je oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje v službi za nabavo odgovoren za pravočasno izvedbo postopkov javnega naročanja na podlagi predhodnega načrta naročanja in tehničnih specifikacij predlagateljev. Prav tako je določena odgovornost za preprečevanje drobljenja javnih naročil, za združevanje istovrstnih evidenčnih naročil ter za zakonito vodenje evidenčnih javnih naročil v skladu z vsakokrat veljavno zakonodajo in internimi akti družbe Dars. Določena je tudi odgovornost za združevanje istovrstnih nabavnih potreb v družbi Dars in v ta namen zlasti za izvedbo ustreznih postopkov javnih naročil, vzpostavitev in upravljanje dinamičnih nabavnih sistemov ter elektronskih katalogov.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.3 Ureditev spremljanja izvajanja pogodb v internih aktih

2.3.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3.1.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je družba Dars v internih aktih določila, da imata pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb osrednjo vlogo oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje ter v pogodbi določen skrbnik pogodbe. Ugotovili smo, da družba Dars v obdobju, na katero se nanaša revizija, v internih aktih pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot, ki se nanašajo na spremljanje izvajanja nabavnih pogodb, ni uredila sistematično. Skrbnik pogodbe je praviloma določen s poslovnega področja, na katero se nanaša posamezna nabava, vendar v internih aktih nista določeni splošna odgovornost in pristojnost vseh organizacijskih enot za skrbništvo nad nabavnimi pogodbami z njihovega poslovnega področja. Tako je v Pravilniku o odgovornosti in pristojnosti na primer določeno, da je oddelek za zavarovanja v splošni službi odgovoren za sklepanje zavarovalnih pogodb, medtem ko ni določeno, da bi bil odgovoren tudi za skrbništvo nad ustreznim izvajanjem teh pogodb.

V točki 2.3.1.1.b revizijskega poročila je navedeno, da je družba Dars v Pravilniku o skrbništvu pogodb⁶ določila pristojnosti in odgovornosti skrbnikov pogodb pri spremljanju izvajanja oziroma skrbništvu nabavnih pogodb vključno s postopkom določitve skrbnika pogodbe. V prilogi k Pravilniku o storitvenem poslovanju je družba Dars določila skrbnike pogodb in odgovorne osebe po posameznih vrstah storitev, vendar ni v nobenem internem aktu določila skrbnikov pogodb in odgovornih oseb za pogodbe, ki se

⁶ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila v uporabi verzija 1 pravilnika, ki velja od 20. 3. 2012.

nanašajo na izgradnjo novih avtocestnih odsekov in druge gradnje, ter za pogodbe, ki se nanašajo na nabavo blaga.

Družba Dars je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala predloge sprememb in dopolnitev internih aktov, ki se bodo nanašali na določitev pristojnosti in odgovornosti posameznih organizacijskih enot pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb.

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Iz predloženega osnutka Pravilnika o odgovornosti in pristojnosti ter osnutka Pravilnika o skrbništvu pogodb izhaja, da imata še naprej pri spremljanju izvajanja nabavnih pogodb osrednjo vlogo oddelek za nabavo, dokumentarno kontrolo in skladiščno poslovanje ter v pogodbi določen skrbnik pogodbe. Iz osnutka Pravilnika o skrbništvu pogodb, ki se nanaša na določitev pristojnosti in odgovornosti skrbnikov pogodb, izhaja, da se ta nanaša na vse akte oziroma dokumente, ki jih v svojem imenu sklene družba Dars, in sicer na:

- vse dogovore, sporazume, pisma o nameri in druge dvostransko ali večstransko sklenjene dokumente;
- vse pogodbe, ki se nanašajo na nepremičnine;
- vse pogodbe za vse vrste storitev;
- vse pogodbe za gradnjo in obnavljanje avtocestnih odsekov;
- pogodbe o nabavi osnovnih sredstev ter opreme in materiala;
- enostranske izjave, s katerimi se ustanovijo pravice ali obveznosti oziroma se pristopi k splošnim pogojem poslovanja;
- vse ostale pogodbe.

V Pravilniku o skrbništvu pogodb so dopolnjene tudi določbe o dolžnostih skrbnika pogodbe ter določbe o vodenju skrbniških evidenc.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.4 Ureditev upravljanja s finančnimi zavarovanji v internih aktih

2.4.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3.3.1.a revizijskega poročila je navedeno, da je v Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj⁷ določeno, da velja za vsa področja družbe Dars (2. člen Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj – področje veljavnosti), vendar vsebina internega akta ureja zgolj garancije, predložene v fazi po sklenitvi pogodbe – garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in garancije za odpravo napak v garancijskem roku. Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj tako ne ureja upravljanja z garancijami za resnost ponudbe, garancij za zavarovanje plačila, zavarovalnih polic za projektantsko odgovornost, gradbenega zavarovanja in drugih oblik garancij.

⁷ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bila v uporabi verzija 1 pravilnika, ki velja od 30. 10. 2012.

V točki 2.3.3.1.b revizijskega poročila je navedeno, da Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj opredeljuje odgovorne osebe za spremljanje garancij – skrbnika garancij s področja za organizacijo gradenj in obnov, skrbnika pogodbe ter druge odgovorne osebe. Posebna pozornost v Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj je namenjena garancijam, ki se nanašajo na nabavne pogodbe s področja za organizacijo gradenj in obnov, vendar tega organizacijskega področja Pravilnik o organiziranosti družbe Dars⁸ ne vsebuje. Prav tako je v procesu spremljanja finančnih zavarovanj posebej izpostavljena nosilna vloga področja za finance, računovodstvo in kontroling. To mora od prenosa garancij s področja za organizacijo gradenj in obnov ali iz službe za nabavo posebej opozarjati skrbnike pogodb in odgovorne osebe področij, na katere se posamezna pogodba (in z njo povezana garancija) nanaša, na prejem oziroma potek garancij. Pri tem pa veljavni Pravilnik o organiziranosti družbe Dars ne vsebuje niti organizacijske enote – področje za finance, računovodstvo in kontroling niti službe za nabave. Družba Dars tako v internih aktih, ki so veljali v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni jasno opredelila, katere organizacijske enote družbe so odgovorne za upravljanje s finančnimi zavarovanji, ki jih izvajalci predložijo po sklenitvi pogodbe o izvedbi javnega naročila.

V točki 2.3.3.1.c revizijskega poročila je navedeno, da v Navodilu o spremljanju finančnih zavarovanj ni natančneje opredeljeno, kdo v organizacijski enoti je odgovoren za izvedbo posameznih nalog glede spremljanja finančnih zavarovanj, temveč se uporabljajo zgolj navedbe "pristojna oseba področja", "zadolžena oseba v področju" in podobno. Družba Dars v internih aktih tako ni natančno in določljivo opredelila delovnih mest, ki so nosilci nalog in odgovornosti pri spremljanju predloženih finančnih zavarovanj.

V točki 2.3.3.1.d revizijskega poročila je navedeno, da družba Dars v internih aktih nima ustrezno urejenega postopka upravljanja z garancijami ter ukrepanja za preprečitev negativnih vplivov na investicijo v primerih neizpolnitve pogodbenih ali drugih obveznosti s strani izvajalca. Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj ali katerikoli drug interni akt ne predvideva in ne ureja nobenih drugih primerov, ko bi bilo treba unovčiti garancijo, ker bi bili izpolnjeni pogoji za njeno unovčitev. Urejen ni niti bistven primer, za katerega se garancije zahtevajo – neizpolnitev pogodbenih ali drugih obveznosti s strani izvajalca. V internih aktih ni urejeno sistemsko spremljanje in poročanje o pogodbenih razmerjih, pri katerih izvajalec ni izpolnil pogodbenih obveznosti, zaradi česar bi bili izpolnjeni pogoji za unovčitev garancije. Prav tako ni urejeno sistemsko spremljanje in ukrepanje v primerih, ko glavni izvajalci ali podizvajalci, ki so izpolnitev svojih pogodbenih obveznosti zavarovali s predložitvijo garancije, svojih obveznosti ne morejo več izpolniti zaradi večjih likvidnostnih težav ali ker se nad njimi izvajajo postopki zaradi insolventnosti.

V točki 2.3.3.1.e revizijskega poročila je navedeno, da so zaradi odsotnosti splošnih navodil odločitve glede unovčevanja garancij v celoti prepuščene zaposlenim, kar povzroča tveganje neskladnega unovčevanja garancij oziroma različnega ravnanja v primerljivih primerih. Ker iz Navodila o spremljanju finančnih zavarovanj ne izhaja (splošna) usmeritev, da je treba v primeru izpolnitve pogojev za unovčitev garancije to tudi unovčiti, obstaja tveganje, da do unovčitve garancije ne pride, kar lahko družbi Dars povzroči poslovno škodo.

⁸ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do 20. 6. 2016 veljala verzija 2 pravilnika, od 20. 6. 2016 do 10. 3. 2017 verzija 3 pravilnika, od 10. 3. 2017 do 17. 11. 2017 verzija 4 pravilnika in od 17. 11. 2017 verzija 5 pravilnika.

Družba Dars je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je izdelala predloge sprememb in dopolnitev internih aktov, ki se bodo nanašali na določitev odgovornosti za upravljanje s finančnimi zavarovanji, na ureditev upravljanja z garancijami za resnost ponudbe in za zavarovanje plačil, zavarovalnih polic za projektantsko odgovornost, na upravljanje z gradbenim zavarovanjem in drugimi oblikami garancij ter na ureditev spremljanja in ukrepanja v primerih, ko izvajalci svojih obveznosti ne morejo izpolniti.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Dars je predložila osnutek Pravilnika o spremljanju in upravljanju s finančnimi zavarovanji, ki bo nadomestil Navodilo o spremljanju finančnih zavarovanj. V osnutku Pravilnika o spremljanju in upravljanju s finančnimi zavarovanji je določeno, da se v pogodbenih razmerjih družbe Dars uporabljajo različne oblike finančnih zavarovanj z namenom obvladovanja poslovnih tveganj v fazi pred sklenitvijo pogodbe ter v fazi po sklenitvi pogodbe.

V osnutku Pravilnika o spremljanju in upravljanju s finančnimi zavarovanji je nadalje določeno, da je skrbnik pogodbe hkrati tudi skrbnik instrumenta finančnega zavarovanja. Pravilnik se uporablja na vseh področjih družbe Dars po vsakokrat veljavni organizacijski shemi. Pristojna oseba službe za finance in računovodstvo je zadolžena za spremljanje finančnih zavarovanj za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in finančnih zavarovanj za odpravo napak v garancijskem roku. Pristojna oseba službe za finance in računovodstvo opozarja skrbnike pogodb o prejemu oziroma izteku finančnih zavarovanj.

Ustreznost in vsebinska odgovornost glede odločitev o finančnih zavarovanjih sta v pristojnosti in odgovornosti skrbnika pogodbe. Pristojnost in odgovornost skrbnika instrumenta finančnega zavarovanja se nanaša na:

- vsebinske opredelitve oziroma odločitve v zvezi s finančnimi zavarovanji;
- odobritve dejanj, povezanih z upravljanjem finančnega zavarovanja;
- preveritve in potrditve ustreznosti finančnih zavarovanj (vrednost, rok veljavnosti, skladnost z razpisno dokumentacijo);
- odločitve o popravku vsebine instrumenta ter pridobitve ustreznega popravka;
- aktivnosti za podaljšanje veljavnosti finančnega zavarovanja;
- aktivnosti za povišanje vrednosti finančnega zavarovanja in
- odločitve glede unovčenja finančnega zavarovanja ob izpolnjevanju pogojev.

V osnutku Pravilnika o spremljanju in upravljanju s finančnimi zavarovanji so tudi določene okoliščine za unovčitev finančnega zavarovanja. Finančno zavarovanje se unovčuje glede na namen posameznega finančnega zavarovanja. Unovčitev se izvede v primeru neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti ali odstopa od pogodbe zaradi insolventnosti izvajalca ob izpolnitvi najmanj naslednjih pogojev:

- odstop od pogodbe;
- nedoseganje pogodbenih rokov s strani izvajalca;
- stroški za odpravo napak ali manjvrednost izvedenih del, ker izvajalec ne odpravi napak v predvidenem roku;
- stroški z dobavo manjvrednostnega oziroma neustreznega blaga, ker ga izvajalec ne zamenja v predvidenem roku;
- izvajalec ni podaljšal finančnega zavarovanja, kadar je to potrebno;
- nedoseganje pogodbeno dogovorjene ravni storitev s strani izvajalca;
- nastanek škode zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti.

Skrbnik pogodbe mora vsebinsko opredeliti namen unovčitve finančnega zavarovanja. Pri tem opredeli:

- namen prejetih sredstev, torej zakaj je bila garancija unovčena in katere stroške bo družba Dars krila s temi sredstvi, vključno z načrtom aktivnosti za to financiranje;
- vsebinsko dopolnitev z informacijo o porabi teh sredstev z navedbo časovnega okvira dokončanja projekta; iz specifikacije porabe teh sredstev mora biti razvidno, kateri stroški so družbi Dars nastali, ker izvajalec ni izpolnil svojih pogodbenih obveznosti;
- kalkulacijo stroškov, ki jih bo družba Dars krila iz sredstev unovčenega finančnega zavarovanja (kakšni bodo stroški sanacije, ali bodo sredstva unovčenega finančnega zavarovanja pokrila vse stroške in podobno).

V osnutku Pravilnika o spremljanju in upravljanju s finančnimi zavarovanji je določen tudi postopek unovčevanja finančnega zavarovanja. V primeru, če družba Dars 20 dni pred iztekom roka veljavnosti finančnega zavarovanja od izvajalca ne prejme spremenjenega finančnega zavarovanja oziroma niso izpolnjeni drugi pogoji za potek finančnega zavarovanja, skrbnik pogodbe pripravi poziv za unovčenje finančnega zavarovanja, ki vsebuje navedbo, v kakšnem smislu izvajalec ni izpolnil svoje pogodbene obveznosti iz osnovnega posla, ter ga najkasneje v roku 10 delovnih dni pred iztekom roka veljavnosti finančnega zavarovanja dostavi v pregled pristojni osebi za spremljanje finančnih zavarovanj ter službi za finance in računovodstvo. Pristojna oseba za spremljanje finančnih zavarovanj preveri ustreznost vsebine poziva in ga posreduje v podpis upravi družbe Dars. Podpisan izvod se posreduje skrbniku pogodbe, ki ga najkasneje 8 dni pred iztekom roka veljavnosti finančnega zavarovanja posreduje službi za finance in računovodstvo.

V osnutku Pravilnika o spremljanju in upravljanju s finančnimi zavarovanji je določeno tudi upravljanje s sredstvi unovčenega finančnega zavarovanja. Ta sredstva so namenjena kritju izdatkov in morebitne druge škode, ki jo je družba Dars utrpela zaradi neizpolnitve izvajalčeve obveznosti. Skrbnik pogodbe pri potrditvi računa ali situacije pripravi razdelilnik stroškov, ki ločeno prikazuje, kateri stroški bremenijo sredstva unovčenega finančnega zavarovanja. V primeru, če se namenska sredstva ne porabijo v celoti, jih je treba vrniti izvajalcu, saj se družba Dars z namenskim sredstvi iz naslova unovčenih finančnih zavarovanj ne sme obogatiti.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

2.5 Sodelovanje inženirskih družb v nabavnem procesu

2.5.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.2.5.a revizijskega poročila je navedeno, da primerjava inženirskih storitev, ki jih za družbo Dars opravljajo inženirji, ter opis delovnih procesov, pristojnosti in odgovornosti področja investicij (kot izhajajo iz internega akta Pravilnik o pristojnostih in odgovornostih ter internega akta Opis procesa investicij⁹) in nekaterih drugih organizacijskih enot družbe Dars kažeta na to, da družba Dars velik del

⁹ V obdobju, na katero se nanaša revizija, je do 25. 1. 2017 veljala verzija 4 internega akta in od 25. 1. 2017 verzija 5 internega akta.

aktivnosti, ki se nanašajo na izvedbo investicij, predaja v izvajanje zunanjim izvajalcem – inženirjem. Sodelovanje družbe Dars z inženirskimi družbami je do te mere intenzivno, da inženirji v izvajanje vsebinsko prevzamejo podrobnejše načrtovanje projektov, izvedbo postopkov oddaje javnega naročila in izvedbo projektov. Takšen obseg sodelovanja z družbami, ki izvajajo inženirske storitve, predstavlja tveganje, da inženirji pri spremljanju izvedbe investicije sprejemajo odločitve, ki dejansko presegajo njihovo pristojnost in imajo lahko vpliv na pravilnost poslovanja družbe Dars.

V točki 2.3.5.1.c revizijskega poročila je navedeno, da je družba Dars za sanacijo barvnega premaza v predoru Markovec 22. 12. 2014 sklenila aneks k pogodbi in 19. 12. 2014 dogovor, torej po tem, ko so bila vsa dodatna dela ter dela zaradi spremenjenih razmer pri sanaciji barvnega premaza v predoru Markovec že izvedena. Izvajalec je namreč na družbo Dars že 4. 3. 2014 naslovil zahtevek za plačilo dodatnih stroškov. Izvedbo teh del je v imenu družbe Dars odobril inženir, ki je na podlagi pogodbe za družbo Dars vodil projekt. Ker je inženir sam odobril izvedbo del, ne da bi bil obseg potrebnih del pred tem usklajen z družbo Dars, je bila družba Dars pri pogajanjih za izvedbo dodatnih del ter glede cene teh del, ki so bila že izvedena, v primerjavi z izvajalcem del v podrejenem položaju. Takšno poslovanje družbe Dars, da lahko pri izvedbi javnega naročila dodatna dela v imenu družbe Dars odobri kar inženir, ki je pogodbeni vodja projekta, ne da bi ta dodatna dela predhodno odobrila družba Dars in ne da bi bila pred odobritvijo dogovorjena cena teh del, pomeni tveganje za nastanek dodatnih finančnih obveznosti in nezakonito poslovanje družbe Dars, zato ne predstavlja dobre poslovne prakse.

Družba Dars je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je sistemsko uredila sodelovanje z inženirji v poslovnih procesih družbe Dars z vzpostavitvijo notranjih kontrol za nadzor nad izvajanjem pogodbenih obveznosti in pristojnosti inženirjev.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Dars je predložila osnutek Navodila za spremljavo izvajanja inženirskih storitev gradenj. V tem dokumentu je uredila področje spremljanja izvajanja inženirskih storitev pri izvedbi investicij na avtocestnih odsekih in hitrih cestah, s katerimi upravlja družba Dars. V osnutku Navodila za spremljavo izvajanja inženirskih storitev gradenj so navedene ključne aktivnosti, ki jih morajo posamezni inženirji izvajati v okviru nadzora oziroma vodenja aktivnosti v fazi izvajanja del. Prav tako so navedeni dokumenti, ki jih morajo inženirji pripraviti pri izvajanju teh aktivnosti.

Med aktivnostmi, ki jih morajo izvesti inženirji pred začetkom del, so navedene naslednje:

- imenovanje odgovornega nadzornika ter odgovornih nadzornikov posameznih del,
- finančno zavarovanje za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti,
- prijava gradbišča,
- prijava začetka gradnje,
- imenovanje koordinatorja za varnost in zdravje pri delu,
- imenovanje komisije za pregled in prevzem del,
- pregled projektne dokumentacije in potrditev tehnološkega elaborata, terminskega ter finančnega načrta,
- uvedba v delo,
- ravnanje z gradbenimi odpadki.

Med nalogami nadzornega inženirja v fazi izvedbe del so navedene naslednje:

- splošno: nadzor nad izvedbo vseh del, usklajenost del s projektno dokumentacijo, usklajenost del s potrjenimi terminskimi in finančnimi načrti, ustrezna zasedba ključnih kadrov in podizvajalcev v skladu z imenovanji;
- gradbeni dnevnik: spremljanje popolnosti vpisov, ažurnosti vpisov in ažurnosti podpisov izvajalca; originalni izvod posameznega lista gradbenega dnevnika se mora sproti iztrgati in hraniti;
- obračun in knjiga obračunskih izmer: nadzornik mora kontrolirati in potrjevati količine izvedenih del, potrjevati knjigo obračunskih izmer ter potrjevati obračunske situacije;
- vodenje in koordiniranje operativnih sestankov;
- preverjanje pogojev za naknadno vključitev podizvajalca pri izvedbi del.

Med nalogami nadzornega inženirja ob zaključku del so navedene naslednje:

- pregled projekta izvedenih del in navodila za obratovanje in vzdrževanje,
- pregled obrazcev za vnos v banko cestnih podatkov,
- pregled in potrditev dokazila o zanesljivosti izvedenih del,
- vloga zahteve za izdajo uporabnega dovoljenja po dokončanju gradnje,
- priprava potrdila o prevzemu del,
- pregled ustreznosti prejetega finančnega zavarovanja za odpravo napak v garancijski dobi,
- priprava potrdila o izvedbi,
- pregled in potrditev končnega obračuna in končne obračunske situacije,
- predaja dokumentacije v arhiv družbe Dars,
- spremljanje objekta v garancijski dobi ter sprotno izvajanje vseh aktivnosti za odpravo morebitnih napak na izvedenih delih.

V osnutku Navodila za spremljavo izvajanja inženirskih storitev gradenj so poleg ključnih aktivnosti, ki jih morajo posamezni inženirji izvajati v okviru nadzora oziroma vodenja aktivnosti v fazi izvajanja del, določeni tudi dokumenti, ki jih morajo inženirji pripraviti pri izvajanju posameznih aktivnosti. Na podlagi teh dokumentov, ki sledijo posameznim izvedenim aktivnostim inženirjev, bo družbi Dars omogočen nadzor ustreznosti njihove izvedbe.

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Družba Dars je pripravila osnutek Navodila za spremljavo izvajanja inženirskih storitev gradenj, v katerem je uredila področje spremljanja izvajanja inženirskih storitev pri izvedbi investicij na avtocestnih odsekih in hitrih cestah, s katerimi upravlja družba Dars. Vendar pa področje sodelovanja z inženirji v poslovnih procesih družbe Dars še ni sistemsko urejeno, saj Navodilo za spremljavo izvajanja inženirskih storitev gradenj še ni bilo sprejeto.

2.6 Ureditev procesa storitvenega poslovanja

2.6.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.3.1.3.b revizijskega poročila je navedeno, da družba Dars v internih aktih ni ustrezno uredila postopkov nabave določenih vrst storitev. Iz določb Pravilnika o storitvenem poslovanju izhaja, da se storitve stacionarne in mobilne telefonije, omrežnine, študentsko delo, komunalne storitve, radio-televizijske naročnine, storitve notarjev in izvršiteljev, bančni stroški, sodne in davčne takse, nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča, zavarovalne premije in stroški zemeljskega plina izvajajo mimo rednih nabavnih postopkov in brez sodelovanja pristojnih služb družbe Dars, ki bi na sistemski ravni poskrbele, da tudi nabava teh storitev, kjer je to mogoče, poteka organizirano, sistematično in na način, da bi se zbirale nabavne potrebe na ravni družbe ter bi se zagotovile nabave istovrstnih storitev v skupnih nabavnih postopkih. Družba Dars je za tovrstne nabave plačala 23.280 prejetih računov v skupni vrednosti 24.717.812 evrov brez DDV.

Družba Dars je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je sprejela spremembe in dopolnitve internega akta, da bodo v internem aktu kot izjeme opredeljene samo tiste storitve, ki so dejansko izjeme od predpisov o javnem naročanju.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Družba Dars je predložila osnutek Pravilnika o storitvenem poslovanju, iz katerega je razvidno, da je med drugim spremenjena določba, ki se nanaša na izjeme glede uporabe rednih postopkov javnega naročanja pri nabavi nekaterih storitev. Iz nabav, ki se lahko izvajajo mimo rednih nabavnih postopkov, pa so izključene storitve stacionarne in mobilne telefonije, zavarovalne premije in stroški zemeljskega plina. Nabava tovrstnih storitev je predvidena v okviru rednih nabavnih postopkov ob sodelovanju pristojnih služb družbe Dars, ki naj bi na sistemski ravni poskrbele, da bo tudi nabava teh storitev potekala na način, da se bodo zbirale nabavne potrebe na ravni družbe ter zagotovile nabave istovrstnih storitev v skupnih nabavnih postopkih.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *delno zadovoljiv*.

Družba Dars je pripravila osnutek Pravilnika o storitvenem poslovanju, v katerem je spremenjena določba, ki se nanaša na izjeme glede uporabe rednih postopkov javnega naročanja pri nabavi nekaterih storitev. S tem je bila vsebinsko ustrezno upoštevana zahteva za izvedbo popravljalnega ukrepa. Vendar pa Pravilnik o storitvenem poslovanju še ni bil sprejet, kot to izhaja iz zahteve za izvedbo popravljalnega ukrepa.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti izvajanja nabav v Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. izdelala Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki so ga s podpisom in pečatom potrdile odgovorne osebe dr. Tomaž Vidic, predsednik uprave, mag. Gašper Marc, član uprave, in Vili Žavrlan, član uprave, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da so izkazani popravljalni ukrepi, opisani v točkah 2.1, 2.2, 2.3 in 2.4, ki jih je izvedla Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d, *zadovoljivi*.

Izkazana popravljalna ukrepa Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d, predstavljena v točkah 2.5 in 2.6, sta *delno zadovoljiva*, saj je družba pripravila osnutek Pravilnika o storitvenem poslovanju ter osnutek Navodila za spremljavo izvajanja inženirskih storitev gradenj, ki pa še nista bila sprejeta, kot to izhaja iz zahteve za izvedbo popravljalnih ukrepov.

4. OVREDNOTENJE DELNO ZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Nesmotrnosti, opisani v točkah 2.5 in 2.6, za kateri je Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. izkazala delno zadovoljiva popravljiva ukrepa, se nanašata na sprejem Pravilnika o storitvenem poslovanju in Navodila za spremljavo izvajanja inženirskih storitev gradenj.

Nesmotrnosti, ki nista bili v celoti zadovoljivo odpravljeni, ne presegata pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. je v odzivnem poročilu izkazala *delno zadovoljiva popravljalna ukrepa* za odpravo nesmotnosti, opisani v točkah 2.5 in 2.6.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹⁰ in prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹¹ kršila obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Družbi za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

¹⁰ Uradni list RS, 11/01, 109/12.

¹¹ Uradni list RS, 91/01.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si