Povzetek revizijskega poročila
Učinkovitost priprave in izvedbe projekta
drugi tir železniške proge Divača–Koper

Računsko sodišče je izvedlo revizijo učinkovitosti priprave in izvedbe projekta drugi tir železniške proge Divača–Koper[[1]](#footnote-1) v obdobju od 1. 1. 2015 do 30. 6. 2020. Podalo je mnenje, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo) pri vzpostavljanju podlag za gradnjo in gospodarjenje z drugim tirom **nista bila učinkovita,** bila pa sta **delno učinkovita** pri nadziranju izvajanja projekta drugi tir[[2]](#footnote-2). Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: DRSI) v obdobju med 1. 1. 2015 in 21. 7. 2018 kot investitor pri izvajanju svojih nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir **ni bila učinkovita,** medtem ko je bila 2TDK, Družba za razvoj projekta, d.o.o. (v nadaljevanju: družba 2TDK) v obdobju med 21. 7. 2018 in 30. 6. 2020 kot investitor pri izvajanju svojih nalog priprave in izvedbe projekta drugi tir **delno učinkovita.**

Računsko sodišče je ugotovilo, da sta vlada in ministrstvo načrtovala gradnjo drugega tira v strateških načrtih, vendar v njih nista predvidela nadaljnjih aktivnosti za proučitev upravičenosti dvotirnosti proge. Odločitev o enotirnosti ali dvotirnosti bi morala temeljiti na predhodno opravljenih študijah in analizah, kar bi prispevalo k temu, da v nadaljnjih fazah izvedbe projekta ne bi prihajalo do bistvenih sprememb projekta. Veljavni državni lokacijski načrt za drugi tir iz leta 2005 določa drugi tir kot enotirno progo. Vlada je 8. 6. 2017 ministrstvu in DRSI naložila začetek aktivnosti za nadgradnjo v dvotirno progo. Postopki za začetek gradnje vzporednega tira se bodo izvajali v okviru ločenega projekta, ki ga vodi investitor DRSI, medtem ko projekt drugi tir od uveljavitve Zakona o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper (ZIUGDT) vodi družba 2TDK. Ker se projekt ne vodi vsebinsko celovito, ni zagotovljeno, da bi bili stroški projekta izkazani skupaj, kar bi zagotovilo transparentnost celotnega projekta ne glede na to, da je v času investicije prišlo do spremembe investitorja.

Na pomanjkljivo strateško upravljanje projekta kaže tudi stroškovna neučinkovitost družbe 2TDK na začetku njenega delovanja. Družba 2TDK je bila ustanovljena v prezgodnji fazi izvedbe projekta drugi tir, pri čemer vlada ni izkazala javnega interesa za ustanovitev družbe 2TDK.

Vlada ni izkazala, da razpolaga z analizo, iz katere bi izhajale prednosti in slabosti gradnje drugega tira v primerjavi z gradnjo zalednega terminala, ki je bil kot alternativna možnost predlagan v končnem poročilu Mednarodnega prometnega foruma pri Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

Vlada je pomanjkljivo strateško upravljala projekt tudi s tem, ko je samo za drugi tir predlagala Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) v sprejem poseben zakon, s čimer je pristopila k parcialnemu urejanju izvedbe investicije v javno železniško infrastrukturo na zelo majhnem delu. Ministrstvo ni zagotovilo primerne javne razprave o osnutku ZIUGDT, s katero bi se poskušalo doseči čim širše soglasje o družbeni potrebnosti predlaganega zakona, kar je v primeru osnutka ZIUGDT, ko ima ta izražene finančne, okoljske, gospodarske in druge posledice, še posebej pomembno. Uporaba nujnega postopka ni bila ustrezno utemeljena. S predlogom ZIUGDT vlada državnemu zboru ni predlagala sorazmerne razporeditve tveganj v koncesijskem razmerju, saj je celotno tveganje investicije na Republiki Sloveniji enako, kot če bi se investicija v projekt drugi tir izvajala v okviru sistema financiranja in izgradnje javne železniške infrastrukture, ki je veljal do uveljavitve ZIUGDT.

Finančna konstrukcija projekta drugi tir je bila vključena v investicijski program iz leta 2019, čeprav v trenutku sprejema programa še ni bilo zagotovljenih 96.639.509 EUR, kar je predstavljalo 8,4 % predvidenih investicijskih stroškov. Prav tako še danes ni jasno, ali bo z vložkom 200.000.000 EUR pri investiciji sodelovala tudi zaledna država ali pa bo tudi ta del investicije pokrit iz proračuna.

Višina predvidenih namenskih vplačil v državni proračun za upravljanje drugega tira je odvisna od povpraševanja na trgu, medtem ko izplačila družbi 2TDK iz proračuna niso, zato obstaja tveganje, da bo v primeru neuresničitve predvidenega povečanja povpraševanja na trgu treba iz državnega proračuna zagotoviti dodatna sredstva za pokrivanje razlike. Poleg tega za del namenskih vplačil v državni proračun Slovenija še nima dovoljenja Evropske komisije, da jih bo lahko pobirala tudi po letu 2052, kar prav tako predstavlja tveganje, da bo morala sredstva zagotoviti iz drugih prihodkov proračuna.

Kljub visokemu znesku porabljenih sredstev na projektu drugi tir ministrstvo ni izkazalo, da je izvajalo nadzor nad delom DRSI, saj ni zagotovilo, da bi mu DRSI redno (periodično) poročala o izvajanju svojih nalog, zato ministrstvo ni moglo izvajati pregleda nad načrtovanjem aktivnosti DRSI na projektu, njenim usmerjanjem ter možnostjo kontrole realizacije načrtovanih aktivnosti.

Vlada bi morala še pred ustanovitvijo Projektnega sveta za civilni nadzor nad izvajanjem projekta izgradnje drugega tira železniške proge Divača–Koper proučiti, ali mu lahko zagotovi pogoje za njegovo učinkovito delovanje, zlasti glede omejitev dostopa do podatkov o načrtovanju in izvajanju projekta. Projektni svet je namreč od ministrstva zahteval tudi dokumentacijo, ki je ministrstvo ni smelo predložiti, saj je bila ta označena kot poslovna skrivnost družbe 2TDK, kar je vplivalo na učinkovitost dela projektnega sveta.

DRSI v obdobju, ko je vodila investicijo, ni zagotovila investicijskega programa, ki bi bil potrjen, čeprav je naročala in razpolagala z več različicami programov. DRSI kot naročnik ni imela vzpostavljenih notranjih kontrol za preverjanje ustreznosti dobavljenih študij, njihove vsebinske popolnosti in nadaljnje uporabnosti, zaradi česar ni obvladovala tveganj vsebinskega podvajanja naročil, morebitne nepotrebnosti ali vsebinske neuporabnosti oziroma neustreznosti pridobljenih študij. DRSI ni izkazala upravičenosti izvedbe naročil pravnih in svetovalnih storitev ter storitev medijske podpore, namenjene vzpostavitvi pogojev za realizacijo projekta prek družbe 2TDK, saj so bile navedene storitve primarno naročene zaradi potreb priprave ZIUGDT in vzpostavitve izvajanja projekta drugi tir prek družbe 2TDK, kar pa sodi v pristojnost ministrstva in ne DRSI.

DRSI je vodila postopek javnega naročanja za izbor finančnega svetovalca, pri čemer pa projektne naloge in razpisne dokumentacije za izvedbo postopka javnega naročanja ni samostojno izdelala. Prav tako ni v zadostni meri izkazala potrebe po naročilu vseh storitev po pogodbi o finančnem svetovanju, katere vrednost je znašala 907.680 EUR.

V zvezi s pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta med DRSI in družbo 2TDK je bilo ugotovljeno, da DRSI ni preverila usposobljenosti izvajalca, ampak je storitve po pogodbi podelila družbi 2TDK, v kateri sta bili v času sklenitve pogodbe zaposleni le 2 osebi, zaradi česar je družba 2TDK s podizvajalcem družbo DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o. istega dne, kot je sklenila pogodbo o izvajanju storitev razvoja projekta, sklenila tudi pogodbo za izvedbo storitev tehnične podpore. DRSI s sklenitvijo pogodbe ni zasledovala zgolj cilja izpolnjevanja investitorskih obveznosti, ampak tudi cilj zagotavljanja likvidnosti družbi 2TDK, ki v tistem času ni imela drugih likvidnostnih prilivov, s čimer je DRSI dejansko financirala delovanje družbe 2TDK. V okviru pogodbe o izvajanju storitev razvoja projekta je DRSI plačala tudi izvedbo storitev družbe 2TDK, za katere je bilo ocenjeno, da sodijo v okvir poslovanja družbe 2TDK, in pa storitve drugih zunanjih izvajalcev, katerih izvedbo bi prav tako po oceni računskega sodišča morala financirati družba 2TDK iz lastnih sredstev.

Ugotovljeno je bilo, da ima DRSI kljub prenosu investicije z DRSI na družbo 2TDK v poslovnih knjigah še vedno v zvezi s projektom drugi tir evidentirana sredstva za investicije v teku.

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo **predložitev odzivnega poročila,** v katerem mora izkazati izvedbo popravljalnega ukrepa, vladi in DRSI pa je podalo tudi **priporočila.**

Ljubljana, 7. junija 2022

1. Drugi tir je vsa javna železniška infrastruktura, ki jo je dovoljeno zgraditi na podlagi gradbenega dovoljenja
št. 35105-/118/2011/162 1093-05 z dne 31. 3. 2016 (v nadaljevanju: drugi tir). Gre za 25,9 km dolgo traso enotirne železniške proge, ki bo speljana skozi 8 predorov v skupni dolžini 20,5 km. Poleg predorov bosta zgrajena 2 viadukta v skupni dolžini 1.099 m, 2 mostova s skupno dolžino 178 m in galerija. Začetek obratovanja drugega tira je prediven v začetku leta 2026. Zaradi možne prihodnje nadgradnje v dvotirno železnico bo projekt izveden na način, da bo premer 3 najdaljših servisnih predorov enak premeru pripadajočih glavnih predorov. Celotna trasa železniške proge med Divačo in Koprom, vključno z izvlečnim tirom, je dolga 27,1 km. [↑](#footnote-ref-1)
2. Projekt drugi tir so vsi akti in dejanja, ki jih morajo izvesti revidiranci za izvedbo investicije v drugi tir in gospodarjenje z njim (v nadaljevanju: projekt drugi tir). [↑](#footnote-ref-2)