



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

30
1994
2024
RS
RS

POREVIZIJSKO POROČILO

**Popravljalni ukrepi pri reviziji obvladovanja
in poslovanja DRI kot notranjega izvajalca
za državne organe in druge osebe javnega prava**



2024

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 obvladovanja
in poslovanja DRI kot notranjega izvajalca
za državne organe in druge osebe javnega prava**

Številka: 3262-5/2020-104

Ljubljana, 7. novembra 2024

1. Uvod

V revizijskem poročilu o učinkovitosti obvladovanja in poslovanja DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava v letu 2020¹, št. 3262-5/2020-81 z dne 17. 6. 2024 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) podalo mnenje, da sta bila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo) neučinkovita pri zagotavljanju pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI upravljanje investicij, d.o.o. (v nadaljevanju DRI) kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (v nadaljevanju: direkcija) je bila delno učinkovita pri izvedbi, spremljanju in nadzoru nad naročili, ki jih je oddala DRI, poslovanje DRI kot notranjega izvajalca pa je bilo delno učinkovito.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu od vlade, ministrstva in DRI zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Vlada je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba Barbara Kolenko Helbl, generalna sekretarka, je predstavljen popravljalni ukrep.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo, in dopolnitvi odzivnega poročila, ki ga je na podlagi pooblastila s podpisom in pečatom potrdil mag. Andrej Rant, državni sekretar, je predstavljen popravljalni ukrep.

DRI je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo⁴. V odzivnem poročilu, ki sta ga s podpisom in pečatom potrdili odgovorni osebi Jure Kač, generalni direktor, in Mitja Breznik, član posloводства, je predstavljen popravljalni ukrep.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivna poročila 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: https://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/arhiv-revizij/revizija/obvladovanje-in-poslovanje-druzbe-dri-kot-notranjega-izvajalca-za-drzavne-organe-in-druge-osebe-javn/?no_cache=1&tab=%23tabs-4839#tabs-4839], 23. 10. 2024.

² Št. 00602-5/2021/39 z dne 16. 9. 2024.

³ Št. 375-27/2024/14 z dne 13. 9. 2024 in dopolnitev št. 375-27/2024/30 z dne 11. 10. 2024.

⁴ Odzivno poročilo družbe DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o., september 2024 in dopolnitev št. FRS/24-052 z dne 30. 9. 2024.

2. Nesmotrnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Vlada Republike Slovenije

2.1.1 Zagotavljanje pogojev za učinkovito opravljanje nalog DRI

2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.1.1 revizijskega poročila je navedeno, da vlada in ministrstvo nista izkazala, da bi preverjala ustreznost in smiselnost izbire centraliziranega modela za zagotavljanje inženirskih in svetovalnih storitev pri izvajanju investicij države. Opravljena ni bila analiza gospodarnosti oziroma prednosti in slabosti ureditve, po kateri naj bi se pretežni del investicij države in drugih pravnih oseb javnega prava vodil pri eni družbi v državni lasti kot notranjem izvajalcu. Vlada in ministrstvo tudi nista preverila, koliko bi storitve, ki se prenašajo v izvajanje DRI kot notranjemu izvajalcu, stale državni proračun, če bi se izvajale v okviru državne uprave ali javno-zasebnega partnerstva ali pa bi se zanje izvedel postopek oddaje javnega naročila. Vlada in ministrstvo sta poudarjala zgolj prednosti centraliziranega načina zagotavljanja investicijskega inženiringa državi, prezrte pa so bile slabosti tega modela, opredeliti pa bi morala tudi javno korist in sorazmernost takšnega posega v delovanje trga. Vlada in ministrstvo tudi nista poskrbela za izpolnitev osnovnega namena preoblikovanja DRI, da je osrednji partner države pri zagotavljanju investicijskega inženiringa na področju prometne infrastrukture, zaradi česar naj bi DRI delovala pretežno kot notranji izvajalec države in le v manjšem obsegu na trgu. DRI je namreč v letu 2020 skoraj polovico vseh prihodkov ustvarila na trgu, predvsem iz postopkov javnega naročanja različnih javnih naročnikov.

V točki 2.1.1.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da je opredelitev vloge DRI na področju investicij v cestno infrastrukturo v zakonodaji neustrezna. Pri nalogah, ki so se neposredno prenašale na DRI kot notranjega izvajalca, gre za širok nabor različnih aktivnosti, ki obsegajo tako svetovalne, strokovno-tehnične inženirske naloge, naloge zastopanja države v upravnih in drugih postopkih, ter druge dejavnosti v javnem interesu, ki vključujejo vrsto elementov upravnih nalog in gospodarskih javnih služb. Zakonodaja za nekatere naloge izrecno predvideva, da jih izvajata direkcija in DARS d.d. (v nadaljevanju DARS), zato neposreden prenos teh nalog na DRI s pogodbami ni primerna rešitev. Za trajno prenašanje strokovno-tehničnih nalog in dejavnosti v javnem interesu na gospodarske družbe mora biti podana podlaga v predpisih, za kar bi morala poskrbeti vlada in ministrstvo. Dejanska delitev nalog med direkcijo in DRI je posledično javno nedostopna, nepregledna in prepuščena spreminjajočemu se pogodbenemu okviru, kar otežuje vzpostavljanje odgovornosti deležnikov in možnost nadzora.

Iz ureditve po Zakonu o železniškem prometu⁵ (v nadaljevanju: ZZelP) ni jasna razmejitev vloge in nalog med direkcijo in DRI, s tem pa so povezane tudi nejasnosti pri razlikovanju med inženiringom in vodenjem oziroma koordinacijo investicij v javno železniško infrastrukturo (v nadaljevanju: JŽI).

⁵ Uradni list RS, št. 99/15 – uradno prečiščeno besedilo in 30/18.

Po Zakonu o cestah⁶ (v nadaljevanju: ZCes-1) je obseg nalog DRI zaobjemal zgolj organiziranje, koordiniranje in vodenje priprav tehničnih specifikacij za direkcijo, ZZelP pa vlogo DRI določa občutno širše, saj DRI kot notranji izvajalec opravlja storitve investicijskega inženiringa v JŽI. Vlada in ministrstvo nista utemeljiti razlik v normativnem okviru opredelitve nalog DRI. Različna določitev nalog DRI v ZCes-1 in ZZelP ima različne posledice na področju vodenja investicij, po ZCes-1 lahko namreč direkcija ali DARS kot investitorja prosto izbirata, na kakšen način bosta vodila posamezno investicijo, na področju investicij v JŽI pa je direkcija kot investitor dolžna angažirati DRI. Ker DRI iste ali primerljive storitve zagotavlja istim naročnikom tudi v okviru postopkov javnega naročanja, bi od vlade in ministrstva pričakovali, da spremljata učinke ZZelP in ZCes-1 in preverjata tudi vpliv na razvoj konkurence, spoštovanje pravil konkurenčnega prava in pravil o državnih pomočeh.

Vlada je v Aktu o ustanovitvi DRI upravljanje investicij, Družba za razvoj infrastrukture, d.o.o.⁷ (v nadaljevanju: akt o ustanovitvi DRI) izrecno dovolila, da DRI ob opravljanju nalog v javnem interesu kot notranji izvajalec opravlja tudi pridobitno dejavnost, čeprav si cilji notranjega izvajalca v javnem interesu (strateški cilji) in pridobitni cilji družbe nasprotujejo, obstaja pa tudi tveganje prelivanja sredstev iz nepridobitnega v pridobitni del dejavnosti družbe in zagotavljanja koncepta konkurenčne nevtralnosti. Ker DRI državi ne poroča o stroškovni ceni inženirskih storitev, niti ne zagotavlja finančno ločenega prikazovanja dejavnosti, vlada in ministrstvo ne razpolagata s podatki o poslovnih rezultatih DRI pri posameznih dejavnostih.

Osrednji cilj, ki naj bi ga DRI zasledovala kot notranji izvajalec, ni pridobivanje dobička, temveč zagotavljanje javnega interesa z nudenjem ugodnih, kakovostnih in ažurnih inženirskih storitev državi pri izvajanju večjih infrastrukturnih projektov. Ustanovitelj družbe se je sicer odločil, da bo DRI v manjšem obsegu vendarle lahko izvajala tudi pridobitno dejavnost. V tem delu je cilj DRI ustvarjanje dobička na trgu, kar odstopa od njenega splošnega cilja, ki ga mora zasledovati kot notranji izvajalec. Če ima družba nasprotujoče si cilje delovanja, je za kakovost upravljanja in učinkovitost pri doseganju poslovnih ciljev pomembno, da ustanovitelj družbe opredeli odnose med različnimi cilji in razreševanje nasprotij med njimi, vendar vlada in ministrstvo za to nista poskrbela.

V točki 2.1.1.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da so v notranjem aktu ministrstva opredeljene posamezne naloge s področja javne cestne in železniške infrastrukture, ki jih zagotavlja direkcija, a jih s pogodbami prenaša na DRI kot notranjega izvajalca, čeprav gre za izvirne naloge ministrstva na področju izvajanja prometne politike in zagotavljanja javne prometne infrastrukture. Država bi morala v predpisih in notranjih aktih ministrstev oziroma organov v sestavi predvideti vlogo DRI v procesih izvajanja nalog, ki so osrednji del izvajanja prometne politike države, in v primerih, kjer je vloga DRI odločilna tudi pri izvajanju upravnih nalog in nalog, ki jih v javnem interesu trajno zagotavlja država s pomočjo notranjega izvajalca, bi morala biti DRI podeljena tudi ustrezna javna pooblastila z zakonom oziroma posebne ali izključne pravice. Naloge, pri izvajanju katerih v večjem obsegu sodeluje DRI, v posameznih primerih niso bile vnaprej določno opredeljene niti na ravni pogodb, ki jih sklepata ministrstvo in direkcija z DRI kot notranjim izvajalcem, ampak so bile določene na splošno, kar otežuje vnaprejšnjo identifikacijo pogodbene storitve, njene količine in

⁶ Uradni list RS, št. 109/10, 48/12, 36/14 – odl. US, 46/15 in 10/18. Zakon je prenehal veljati z uveljavitvijo novega Zakona o cestah (ZCes-2; Uradni list RS, št. 132/22, 140/22 – ZSDH-1A, 29/23 in 78/23 – ZUNPEOVE) dne 29. 10. 2022.

⁷ Št. 47607-40/2020/4 z dne 9. 12. 2020.

določitev njene cene in briše mejo med strokovnimi, tehničnimi in upravnimi nalogami, ki jih je v skladu z zakonom in aktom o ustanovitvi dolžna izvajati direkcija, in nalogami, ki se lahko prenašajo na državnega inženirja oziroma ta pri njih odločilno sodeluje. Nekatere naloge tudi nimajo neposredne povezave z namenom ustanovitve DRI kot notranjega izvajalca pri investicijah v cestno, železniško in zdravstveno infrastrukturo oziroma zanje v predpisih in aktu o ustanovitvi DRI ni podana podlaga, ki bi izkazovala javni interes za trajno izvajanje teh storitev s pomočjo notranjega izvajalca v obliki gospodarske družbe. Država za osnovni namen obstoja notranjega izvajalca ne razpolaga s strokovno podprtimi analizami, ki bi utemeljevale razloge in ekonomsko upravičenost takšnega modela. Vlada in ministrstvo pa ravno tako nista predložila nobenih študij, izračunov in analiz, iz katerih bi izhajalo, da je ekonomsko smiselna in v skladu z javnim interesom uporaba tega modela tudi na področju preostale javne infrastrukture (okoljska, komunalna, pomorska in letališka infrastruktura) ali na drugih področjih,

V točki 2.1.1.4.1 revizijskega poročila je navedeno, da vlada in ministrstvo izpolnjevanja pogoja organizacijske odvisnosti DRI kot notranjega izvajalca nista uspela pojasniti. Vlada je oblikovala tako ureditev upravljanja DRI, da jo v najmanjši možni meri obvladuje podobno kot svoje službe, vendar ni poskrbela, da bi bile nekatere njene pristojnosti in način njihovega izvrševanja dovolj jasno in natančno opredeljeni, ter si glede na vlogo in pomen DRI ni zagotovila večje možnosti vpliva na poslovanje DRI. Vlada tudi ni zagotovila, da bi ministrstvo in direkcija (so)obvladovala DRI podobno kot svoje službe.

V točki 2.1.1.4.2 revizijskega poročila je navedeno, da vlada ni zagotovila, da bi pravna ureditev obvladovanja DRI zagotavljala uresničitev namena DRI, da storitve investicijskega inženiringa kot notranji izvajalec opravlja za "državo in njene organe". Vlada in ministrstvo nista proučila možnosti, da bi javni naročniki, ki so del državne uprave, smeli oddajati posle DRI kot notranjemu izvajalcu, niti nista zagotovila ustrezne pravne ureditve. Vlada tudi ni izvedla aktivnosti za ureditev zakonodaje in upravljanja z DRI, da bi drugi javni naročniki, ki so del pravne osebe Republike Slovenije, niso pa del hierarhične strukture državne uprave, smeli oddajati posle DRI kot notranjemu izvajalcu. Vlada tudi ni zagotovila, da bi bil krog javnih naročnikov, ki oddajajo posle DRI kot notranjemu izvajalcu, jasno opredeljen, poleg tega pa so DRI oddajali in-house posle tudi naročniki, ki jih vlada ne obvladuje podobno kot svoje službe.

V točki 2.1.1.5 revizijskega poročila je navedeno, da vlada DRI ni postavila ustreznih gospodarskih ciljev v zvezi s pogojem glede gospodarske odvisnosti, izpolnjevanja tega cilja pa tudi ni ustrezno nadzirala. Tako vlada ni zagotovila, da bi bil izpolnjen pogoj glede gospodarske odvisnosti. Ker se tega dejstva vlada ni niti zavedala, v zvezi s tem tudi ni sprejela nikakršnih ukrepov, čeprav je ogroženo trajno izpolnjevanje tega pogoja tudi v prihodnje.

V točki 2.1.2.1 revizijskega poročila je navedeno, da vlada ni vzpostavila ustreznih pogojev za nadzor nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, saj ni opredelila nalog in določila odgovorne osebe, ki bi bila odgovorna za nadzor, ali so glede DRI trajno izpolnjeni vsi pogoji za notranjega izvajalca, ter ni zagotovila ustreznih podatkov, da bi ta nadzor dejansko lahko izvajala. Ministrstvo ni vzpostavilo ustreznih pogojev, da bi vladi zagotovilo nadzor nad odločitvami posloводства in poslovanjem DRI in izpolnjevanjem pogojev glede gospodarske odvisnosti in cen za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca. Ministrstvo je sicer določilo skrbnika naložbe v DRI, vendar njegovih nalog ni podrobneje določilo. Ministrstvo vladi ni redno poročalo o tem, ali so izpolnjeni pogoji za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, hkrati pa v letu 2020 pri pripravi

gradiv za odločanje vlade na skupščini DRI ni zagotovilo ustreznih podatkov, na podlagi katerih bi vlada lahko presodila, ali so glede DRI izpolnjeni vsi pogoji za ohranitev statusa notranjega izvajalca.

V točki 2.1.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da vlada in ministrstvo nista zagotovila ustreznega načina poročanja DRI, saj od posloводства DRI nista zahtevala dopolnitve letnih poročil, čeprav na podlagi podatkov iz letnih poročil ni mogoče presoditi, ali sta glede DRI izpolnjena pogoja glede gospodarske odvisnosti in nižjih ali enakih cen od tržnih. Vlada in ministrstvo tudi od nadzornega sveta DRI ni zahtevala dopolnitve poročila nadzornega sveta DRI o aktivnostih tekom poslovnega leta ter o rezultatih preverjanja letnega poročila, predloga uporabe bilančnega dobička ter stališča do revizijskega poročila, čeprav to ne vsebuje ocene nadzornega sveta, ali sta pogoja glede gospodarske odvisnosti in glede nižjih ali enakih cen od tržnih izpolnjena. Te ocene in podatkov niso vsebovala niti poročila posloводства DRI o komercialnih aktivnostih in poslovanju DRI za nadzorni svet, ki so bila v gradivu za seje nadzornega sveta in jih je prejemal predstavnik ministrstva, ki se sej nadzornega sveta v letu 2020 ni udeleževal, ampak je razpolagal zgolj z zapisniki sej nadzornega sveta.

V točki 2.1.2.3 revizijskega poročila je navedeno, da vlada in ministrstvo nista izvajala nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca, saj nista utemeljila, na kakšen način je zagotovljena organizacijska odvisnost DRI. Vlada in ministrstvo nista imela pregleda nad obsegom in vrsto dejavnosti, ki jih DRI izvaja za tiste javne naročnike, ki jih vlada obvladuje podobno kot svoje službe, in nad tem, ali so cene, po katerih je DRI v letu 2020 sklepala in-house posle, enake ali nižje od tržnih cen. Vlada in ministrstvo ustreznega nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za ohranitev statusa DRI kot notranjega izvajalca nista zagotovila niti prek nadzornega sveta DRI.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za:

- pridobitev neodvisne strokovne študije in/ali izvedbo širše javne strokovne razprave, ki bo lahko podlaga za celovito oceno o tem, ali sploh in če da, v kakšnem obsegu je za Republiko Slovenijo na dolgi rok najbolj smiselna in ekonomična rešitev, da inženirske storitve v zvezi z javnimi investicijami večjemu številu subjektov javnega sektorja zagotavlja gospodarska družba v državni lasti kot njihov notranji izvajalec, pri čemer bo študija zajemala (tudi) naslednje elemente:
 - analizo obstoječega trga inženirskih storitev glede na potrebe države po teh storitvah v zvezi z javnimi investicijami na področju infrastrukture;
 - primerjavo prednosti in slabosti (SWOT analiza) različnih modelov za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo (izvedba z lastnimi sredstvi v javnem sektorju, in-house izvajalci v obliki gospodarskih družb v državni lasti, podelitev posebnih/izključnih pravic in javno-zasebna partnerstva, javno naročanje in razvoj konkurenčnega trga), možnosti za implementacijo različnih kombinacij teh modelov, smernice domače in tuje stroke o izvajanju javnih investicij in primerjalni prikaz dobrih rešitev v razvitih tujih državah;
 - analizo delovanja obstoječega modela za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo v Republiki Sloveniji, ki temelji na centralizaciji vodenja investicij pri in-house izvajalcu države, to je gospodarski družbi v državni lasti, s primerjavo prednosti in slabosti takšnega modela;

- možnosti za obvladovanje slabosti obstoječega modela za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo v Republiki Sloveniji (določitev cene inženirskih storitev, omejevanje konkurenčnega trga in zasebne iniciative z dajanjem prednosti enemu ponudniku, krepitev vloge države v gospodarskih družbah, problem korporacijskega upravljanja z gospodarsko družbo, ki je notranji izvajalec);
- sprejem strateške odločitve o spremembi ali prilagoditvi obstoječega modela za izvajanje javnih investicij v infrastrukturo v Republiki Sloveniji, ki bo zagotavljala odpravo zaznanih anomalij in utrdila najbolj ekonomičen ter dolgoročno učinkovit sistem izvajanja javnih investicij v infrastrukturo;
- celovito, skladno in dovolj določno opredelitev vloge morebitnega in-house izvajalca inženirskih storitev za državo v normativnem pravnem okviru (področna zakonodaja v zvezi z investicijami v javno infrastrukturo, lastniška politika in akt o ustanovitvi in-house izvajalca, če je to gospodarska družba v državni lasti), tako da bosta jasni vizija vloge notranjega izvajalca in razmejitev nalog ter odgovornosti med različnimi deležniki na tem področju (ministrstva – organi v sestavi – in-house izvajalec).

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je za uresničitev popravljalnega ukrepa v odzivnem poročilu predstavila načrt aktivnosti, kar prikazuje Tabela 1.

Tabela 1 Načrt aktivnosti vlade

Aktivnost	Nosilci	Rok izvedbe
Priprava projektne naloge za študijo	ministrstvo	15. 10. 2024
Izbor izvajalca študije in podpis pogodbe	ministrstvo	30. 11. 2024
Izdelava študije	ministrstvo	31. 5. 2025
Usklajevanje s sodelujočimi ministrstvi (Ministrstvom za finance, Ministrstvom za javno upravo, Ministrstvom za gospodarstvo, turizem in šport, Ministrstvom za naravne vire in prostor, Ministrstvom za zdravje, Službo vlade za zakonodajo) in Slovenskim državnim holdingom, d.d	ministrstvo	20. 9. 2025
Priprava poročila za vlado o izsledkih in potrebnih ukrepih, kot bodo izhajali iz študije	ministrstvo v sodelovanju z resorji	30. 11. 2025
Obravnava gradiva na vladi	vlada, ministrstvo	20. 12. 2025
Seznaničitev računskega sodišča z odločitvijo vlade	ministrstvo	10. 1. 2026
Uvedba in izvajanje morebitnih ukrepov (na primer predpisi)	ministrstvo, morebitni drugi resorji (glede na izsledke študije)	30. 4. 2026

Vlada je navedla, da bo na podlagi izsledkov študije obravnavala in sprejela strateško odločitev o modelu, ki bo odpravil zaznane nepravilnosti, vendar bo hkrati omogočal hitro in učinkovito ter stroškovno obvladljivo izvajanje investicij, v ta namen pa bo glede na izsledke študije vzpostavljen ustrezen normativni okvir.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.2 Ministrstvo za infrastrukturo

2.2.1 Letno načrtovanje upravljanja države z DRI, preverjanje izpolnjevanja pogoja iz Zakona o javnem naročanju glede cen predmeta, usmeritve direkcije za pripravo operativnih dokumentov

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.1.3.2.e revizijskega poročila je navedeno, da se je strateški cilj države za DRI iz Letnega načrta upravljanja kapitalskih naložb za leto 2020 (v nadaljevanju: LNU 2020) nanašal zgolj na ohranitev statusa notranjega izvajalca, niso pa bili opredeljeni drugi strateški cilji in kazalniki za merjenje njihovega doseganja, ki bi za državo in javni interes morali biti enako pomembni. LNU 2020 je sicer med pričakovani upravljavca vključeval prepis enega izmed zakonskih pogojev za uporabo in-house izjeme po 28. členu Zakona o javnem naročanju⁸ (vrednost predmeta naročanja je enaka ali nižja od cen za ta predmet na trgu), vendar to ne zadostuje. Zaradi načina opredelitve predmeta naročanja (direkcija pri DRI praviloma naroča celovit paket inženirskih in s tem povezanih svetovalnih storitev na enem mestu) je otežena neposredna primerjava s storitvami drugih subjektov na trgu inženirskih storitev. Vlada je DRI prepustila odločitev o tem, ali bo kot notranji izvajalec zagotavljala enako ali nižjo ceno. Z vidika obvladovanja stroškov tudi niso bili postavljeni nobeni cilji in pričakovanja za preprečevanje nevarnosti za prelivanje sredstev iz dejavnosti notranjega izvajalca na preostale pridobitne dejavnosti DRI.

V točki 2.2.1.2.a revizijskega poročila je navedeno, da direkcija pred sklenitvijo izvedbenih pogodb, sklenjenih na podlagi Pogodbe o izvajanju naročila na podlagi 13.a člena ZZelP za opravljanje nalog inženiringa v javno železniško infrastrukturo v Republiki Sloveniji, ni preverila, ali je izračun tržnih cen, ki ga je pripravila DRI, ustrezen. Direkcija je pridobila zgolj izračun cen, ki ga je pripravila DRI, ni pa opravila nobenih analiz, na podlagi katerih bi ugotovila, ali so te cene primerljive s tržnimi, niti ni opravila raziskave trga ali na drug način pridobila podatkov o tržni ceni za storitve, ki jih DRI izvaja za direkcijo na podlagi izvedbenih pogodb za opravljanje nalog inženiringa v JŽI.

V točki 2.2.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da je ena izmed pomembnejših nalog vodij projektov in preostalih zaposlenih na direkciji spremljanje in nadziranje dela, ki ga DRI izvaja za direkcijo. V letu 2020 zaposleni na direkciji pri izstavljenih mesečnih obračunskih situacijah po pogodbah z DRI niso odkrili nobene napake pri številu obračunanih ur, prav tako po sklenjenih pogodbah z DRI niso niti enkrat zaznali odstopanja od razpisne dokumentacije (ni bilo uveljavljanja garancije ali odprav napak pri izvedenih delih) ali zamude pri izvajanju del, zato tudi niso zaračunali DRI nobenih pogodbenih kazni. Zaradi velikega obsega projektov na posameznega zaposlenega na direkciji in kompleksnosti projektov direkcija ni obvladovala tveganja za neučinkovitost nadzora nad delom inženirjev oziroma konzultantov na DRI zlasti v delu, ko gre za obračunavanje njihovega dela po urnih postavkah.

⁸ Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je v sodelovanju z direkcijo proučilo in identificiralo možnosti za izboljšanje sistema pogodbenega določanja, vrednotenja in obračunavanja storitev DRI kot notranjega izvajalca, ki bo direkciji zagotavljal primerljivost storitev investicijskega inženiringa in cen teh storitev s tistimi na trgu, z možnostjo učinkovitega nadzora njihove izvedbe.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da inženirskih in svetovalnih storitev ni možno naročiti drugače kot "v paketu", saj gre za sklop različnih storitev, ki so med seboj funkcionalno povezane, in bi naročanje različnih storitev na trgu povzročilo zmedo, dodatne stroške, zamude in potrebo po dodatnem delu, ki se kaže v koordinaciji vseh različnih deležnikov. Ministrstvo je navedlo, da bo ta vidik preverjen v okviru študije, ki jo mora v okviru popravljanega ukrepa naročiti vlada (povezava s točko 2.1.1.2).

Ministrstvo je ocenilo, da za posamezno aktivnost vnaprej ni mogoče določiti potrebnega števila ur, zato je za izboljšanje obračunavanja storitev potreben natančen opis opravljenih storitev za posamezni projekt. Ministrstvo je v sodelovanju z direkcijo identificiralo možnosti za izboljšanje nadzora nad izvedbo storitev DRI kot notranjega izvajalca na način, da direkcija od DRI pridobi poročila o opravljenih storitvah, iz katerih bo za posamezno aktivnost in za posamezni projekt razvidno število opravljenih ur, opravljene storitve in osebe, ki so storitve izvajale. Direkcija je v oktobru 2024 pripravila aneks k pogodbi o izvajanju konzultantskih in inženirskih storitev pri upravljanju, vzdrževanju in varstvu državnih cest ter tehničnem urejanju prometa in zagotavljanju prometne varnosti na državnih cestah, sklenjeni z DRI, v katerega je vključila določbo, da je izvajalec dolžan o opravljenem delu naročniku posredovati mesečna poročila ter končno poročilo ob izteku obdobja, iz opisa opravljenega dela pa se mora nedvoumno razbrati in enostavno preveriti vsebina opravljene naloge in število opravljenih ur za posamezno nalogo.

Ministrstvo je tudi navedlo, da je vzpostavilo sistem, po katerem mora naročnik storitev, ki se oddajajo notranjemu izvajalcu, preveriti predvideno maksimalno ceno, ki se lahko uporabi, kar se dodatno preveri pri pripravi vabila k oddaji ponudbe in pri podpisu pogodbe, naročnik pa mora tudi obrazložiti predviden obseg ur za opravljeno delo. Ministrstvo z oktobrom 2024 vzpostavlja tudi evidenco sklenjenih in-house pogodb⁹ s pregledom elementov cene, opisom nalog in datumom sklenitve pogodb, s čimer se bo preverjala primerljivost cen po posameznih pogodbah znotraj ministrstva in direkcije.

Direkcija je kot naročnik storitev DRI v septembru 2024 izvedla postopek zbiranja ponudb za izvedbo analize elaboratov o določitvi cene storitev v okviru notranjega razmerja DRI z državo, s katero se bo preverilo, ali so ponujene cene v elaboratih dejansko enake ali nižje od cen na trgu¹⁰.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

⁹ Sklenjene od oktobra 2024 dalje.

¹⁰ Postopek zbiranja ponudb je v fazi podpisovanja pogodbe z izvajalcem.

2.3 DRI upravljanje investicij, d.o.o.

2.3.1 Uresničitev pričakovanj upravljavca kapitalske naložbe

2.3.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.2.2.a revizijskega poročila je navedeno, da je DRI v letu 2020 presegla zastavljene gospodarske cilje, ki se nanašajo na obseg in dobičkonosnost poslovanja (čisti prihodki od prodaje, EBITDA in čisti poslovni izid)¹¹, vendar v okviru revizije ni bilo mogoče preveriti, na katerem področju izvajanja svojih dejavnosti je DRI ustvarila pretežni del svojih dobičkov, ali kot notranji izvajalec ali v okviru poslovanja na trgu. DRI ločenega računovodstva v letu 2020 ni vodila, zato ni bilo mogoče preveriti, kakšen je bil poslovni rezultat DRI pri izvajanju nalog kot notranji izvajalec in pri izvajanju pridobitnih aktivnosti oziroma na katerem področju je ustvarila končen pozitiven rezultat. Posledično ni mogoče ugotoviti, ali je DRI svoje pridobitne dejavnosti dejansko izvajala z dobičkom, kot to predvideva akt o ustanovitvi DRI. Z razlikovanjem različnih vrst dejavnosti DRI, s katerim je povezan tudi namen ločenega računovodstva, bi lahko tudi država kot lastnik DRI preverila podatke DRI glede profitabilnosti in-house poslovanja z državo in glede ustvarjanja dobička pri tržnih dejavnostih.

DRI je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila načrt aktivnosti (z določitvijo posameznih aktivnosti, nosilcev in rokov za izvedbo potrebnih aktivnosti) za vzpostavitev sistema ločenega računovodstva, ki bo omogočal poslovanju družbe in ustanovitelju spremljati poslovne rezultate družbe pri izvajanju različnih dejavnosti ter bo preprečeval nevarnost prelivanja sredstev med temi dejavnostmi.

2.3.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

DRI je za uresničitev popravljalnega ukrepa v odzivnem poročilu predstavila načrt aktivnosti za vzpostavitev ločenega računovodstva, kar prikazuje Tabela 2.

¹¹ Indeks doseženega poslovnega rezultata iz izkaza poslovnega izida DRI glede na zastavljen cilj v LNU 2020: čisti prihodki od prodaje (101,9 %), EBITDA (103,69 %) in čisti poslovni izid (109 %).

Tabela 2 Načrt aktivnosti DRI

Aktivnost	Nosilci	Rok izvedbe
Proučitev pravnega okvira, zahtev in usmeritev za ločeno računovodenje	vodja Finančno-računovodskega sektorja, vodja Sektorja za kontroling, vodja Sektorja za pravne zadeve in javno naročanje	31. 12. 2024
Opredelitev metodologije za ločeno računovodstvo (določitev poslovnoizidnih mest in sodil za delitev posrednih stroškov)	vodja Finančno-računovodskega sektorja in vodja Sektorja za kontroling	31. 12. 2024
Analiza obstoječega poslovno-informacijskega sistema ter priprava projektne naloge z opisom zahtevanih dodatnih funkcionalnosti (prilagoditev in nadgradnja v okviru obstoječe vzdrževalne pogodbe)	vodja Finančno-računovodskega sektorja in vodja Sektorja za kontroling	30. 6. 2025
Nadgradnja poslovno-informacijskega sistema z vključitvijo zahtevanih dodatnih funkcionalnosti (prilagoditev in nadgradnja v okviru obstoječe vzdrževalne pogodbe)	vodja službe Digitalizacija in informatika in vodja Sektorja za kontroling	30. 9. 2025
Testiranje in implementacija v produkcijsko okolje	vodja službe Digitalizacija in informatika, vodja Sektorja za kontroling in vodja Finančno-računovodskega sektorja	31. 12. 2025
Strokovna pomoč pri izvedbi posameznih aktivnosti	vodja notranje revizije	31. 12. 2025
Začetek uporabe	vodja Finančno-računovodskega sektorja in vodja Sektorja za kontroling.	1. 1. 2026

DRI je tudi navedla, da bo v poslovno-informacijskem sistemu opredelila in-house pogodbe kot poslovnoizidna mesta, za katera se bodo ugotavljali prihodki ter stroški. Pri razporejanju posrednih stroškov bodo uporabljena sodila na podlagi deleža neposrednih stroškov posamezne pogodbe. V ta namen bodo stroškovna mesta oblikovana nivojsko, posredni stroški pa se bodo ugotavljali na 4 nivojih. DRI je za vsak nivo opredelila sodila za razporejanje posrednih stroškov.

DRI je imenovala delovno skupino za vzpostavitev ločenega računovodstva, v katero so vključeni vodja Sektorja za kontroling, ki je tudi vodja delovne skupine, vodja Finančno-računovodskega sektorja, vodja službe Digitalizacija in informatika, vodja Sektorja za pravne zadeve in javna naročila in vodja notranje revizije. Delovna skupina je ustanovljena za čas do zaključka vzpostavitve ločenega računovodstva, to je do 31. 12. 2025.

2.3.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivna poročila, ki so jih je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o učinkovitosti obvladovanja in poslovanja DRI kot notranjega izvajalca za državne organe in druge osebe javnega prava v letu 2020 izdelali Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo in DRI upravljanje investicij, d.o.o.

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.

3.1 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Vlade Republike Slovenije

Ocenili smo, da je odzivno poročilo Vlade Republike Slovenije, ki ga je s kvalificiranim elektronskim podpisom potrdila Barbara Kolenko Helbl, generalna sekretarka, verodostojno.

Ocenjujemo, da je ukrep, opisan v točki 2.1.1.2, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije za odpravo nesmotnosti, **zadovoljiv**.

3.2 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Ministrstva za infrastrukturo

Ocenili smo, da sta odzivno poročilo Ministrstva za infrastrukturo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila mag. Alenka Bratušek, ministrica za infrastrukturo, in dopolnitev odzivnega poročila, ki ga je na podlagi pooblastila s podpisom in pečatom potrdil mag. Andrej Rant, državni sekretar, verodostojna.

Ocenjujemo, da je ukrep, opisan v točki 2.2.1.2, ki ga je sprejelo Ministrstvo za infrastrukturo za odpravo nesmotnosti, **zadovoljiv**.

3.3 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu DRI upravljanje investicij, d.o.o.

Ocenili smo, da je odzivno poročilo DRI upravljanje investicij, d.o.o., ki sta ga s podpisom in pečatom potrdila Jure Kač, generalni direktor, in Mitja Breznik, član posloводства, verodostojno.

Ocenjujemo, da je ukrep, opisan v točki 2.3.1.2, ki ga je sprejela DRI upravljanje investicij, d.o.o. za odpravo nesmotnosti, **zadovoljiv**.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije, elektronsko;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, elektronsko;
3. DRI upravljanje investicij, d.o.o., elektronsko;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, elektronsko.

*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
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si