



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Doseganje ciljev inšpekcijskega
nadzora prometa

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

Doseganje ciljev inšpekcijskega
nadzora prometa



Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je revidiralo uspešnost Ministrstva za promet (v nadaljevanju: ministrstvo) pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa v letih 2008 in 2009 pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora prometa. Osredotočilo se je na izvajanje nalog inšpekcijskega nadzora prometa v okviru podprogramov: *13012402 Inšpekcijske službe*, *13012401 Administracija*, *13052401 Administracija* ter *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa*. Inšpekcijski nadzor prometa se organizacijsko izvaja v okviru:

- Prometnega inšpektorata Republike Slovenije (v nadaljevanju: Prometni inšpektorat), ki zajema Inšpekcijo za ceste, Inšpekcijo za cestni promet ter Inšpekcijo za železniški promet, žičniške naprave in smučišča;
- Direktorata za civilno letalstvo (v nadaljevanju: direktorat), v okviru katerega deluje Inšpekcija za letalski promet;
- in Uprave Republike Slovenije za pomorstvo, katere del je Pomorska inšpekcija.

Računsko sodišče je ocenilo, da je bilo ministrstvo pri uveljavljanju proračunske usmerjenosti k ciljem in rezultatom na področju inšpekcijskega nadzora prometa *manj uspešno*, kar je utemeljilo z naslednjim:

- ministrstvo za podprograme, v okviru katerih se izvaja inšpekcijska nadzorna funkcija na področju prometa, zaradi neustrezne programske strukture ni vzpostavilo dobrega proračunskega načrtovanja; iz finančnih načrtov inšpekcijska nadzorna funkcija na vseh področjih prometa ni jasno razvidna, ni programske celovitosti, proračunska poraba pa pri vseh obravnavanih podprogramih ni jasno povezana s programskimi nalogami; pri načrtovanju ministrstvo ni določilo prioritet in usmeritev inšpekcijskega nadzora prometa, kot jih je mogoče povzeti iz predpisov in nekaterih razvojnih dokumentov države; ministrstvo je za podprograme oblikovalo neustrezne in nedorečene dolgoročne in letne izvedbene cilje;
- ministrstvo za podprograme ni vzpostavilo ustreznega sistema merjenja delovanja, zato metode ugotavljanja uspešnosti niso jasne;
- Prometni inšpektorat in Inšpekcija za letalski promet nista nadgradila informacijskega sistema, ki bi inšpektorjem olajšal delo in zagotovil več podatkov za vsebinske analize;
- način delovanja nadzornih služb in dodeljevanje nalog na področju letalstva v okviru direktorata ni povsem jasn, saj se preveč prepletajo strokovne in inšpekcijske naloge, kar za delovanje inšpekcijskega nadzora ni najboljše, saj posamezne ugotovitve inšpektorjev kažejo tudi na pomanjkljivosti v strokovnem delovanju, zato odzivnost ukrepanja ni vedno ustrezna;
- ministrstvo ni v zadostni meri načrtovalo kadrovskih in materialnih virov za inšpekcijski nadzor letalskega prometa in Prometnega inšpektorata, kar inšpekcijskim službam ne omogoča razvoja v obsegu, kot predvidevajo sprejeti razvojni dokumenti, predpisi, resolucije in evropske usmeritve;

- poročanje o izvrševanju podprogramov in inšpekcijskih nadzornih funkcij v prometu ne upošteva dovolj usmeritev kvalitetnega poročanja, saj ni predstavljeno v jasni in organizirani obliki, ki bi omogočila pridobiti bistvene informacije o programu, njegovih ciljih in njihovi izvršitvi; pri tem je temeljna težava v slabem in pomanjkljivem načrtovanju in programski strukturi, zato poročanje ne more biti osredotočeno na dosežke, ni primerljivosti z načrtovanimi aktivnostmi in ne primerjav dosežkov v različnih časovnih obdobjih; poročanje je v letnih poročilih preveč osredotočeno na stroškovni vidik, ki ni nepomemben, ni pa povezan z nalogami, ki so bile opravljene, zato samo tovrstne informacije za javnost ne morejo biti zadostne.

Računsko sodišče je ocenilo tudi uspešnost delovanja posameznih inšpekcijskih služb glede na izbrane kazalnike¹. Skupni kazalci učinkovitosti delovanja, ki izhajajo le iz števila izdanih ukrepov, ne odražajo celostne slike delovanja inšpekcij in njihove uspešnosti, med seboj pa tudi niso primerljivi in so lahko celo zavajajoči. Pri oceni uspešnosti delovanja, torej pri primerjavi izvršenih inšpekcijskih pregledov v letu 2009 glede na obseg načrtovanih, je bila ugotovljena neuspešnost delovanja v vseh segmentih inšpekcijskega nadzora prometa, razen pomorskega. Taka ocena je posledica preveč ambicioznega načrtovanja obsega dela glede na razpoložljive kadrovske vire ali pa neuresničenih načrtov glede novega zaposlovanja inšpektorjev, saj so razen inšpekcijskega nadzora pomorskega prometa vse inšpekcijske službe načrtovale zelo povečan obseg inšpekcijskega delovanja (npr. na področju nadzora cest za 35 odstotkov, cestnega prometa za 32 odstotkov, letalskega pa za 44 odstotkov). S primerjavo števila inšpekcijskih pregledov in števila izrečenih ukrepov pa je razvidna učinkovitost inšpektorjev, ki so v vseh segmentih nadzora, razen na področju Inšpekcije za ceste in Pomorske inšpekcije, v povprečju opravili vsaj za 25 odstotkov več pregledov na inšpektorja v letu 2009 kot leto poprej. Računsko sodišče je zato ocenilo, da so inšpektorji v vseh segmentih nadzora prometa delovali učinkovito.

Na področjih, na katerih se izvaja inšpekcijska nadzorna funkcija prometa, je računsko sodišče ugotovilo, da se pojavljajo problemi, ki so sistemske narave, in zavirajo doseganje ciljev, zastavljenih v sprejetih predpisih ali drugih razvojnih dokumentih. Najpomembnejši med njimi so:

- na področju delovanja Inšpekcije za ceste: stanje glavnih in regionalnih državnih cest je slabo, ker je področje investicijskega vzdrževanja in razvoja državnih cest zapostavljeno;
- na področju delovanja Inšpekcije za cestni promet: izpolnjevanje zahtev Evropske unije na področju »socialne zakonodaje«, ki od leta 2006 pomeni vsakoletno veliko povečevanje obsega dela in dodatno strokovno izpopolnjevanje na tem področju brez kadrovske okrepitve;
- na področju delovanja Inšpekcije za železniški promet, žičniške naprave in smučišča: največje težave so zaradi zastarelosti in pomanjkljivosti predpisov, ki urejajo varnost v železniškem prometu, tehnični predpisi in specifikacije za obratovanje v železniškem prometu in žičniških naprav še niso bili izdani v celoti, večinoma mednarodni standardi (TSI, SIST EN) inšpektorjem niso na voljo po uradni poti in v slovenskem jeziku;
- na področju delovanja Inšpekcije za letalski promet: največje težave nastajajo zaradi pomanjkanja nadzornega osebja in neustrezna usposobljenost glede na ugotovitve mednarodne inšpekcije.

¹ Indikatorji dosežkov so lahko kazalci (števila, vrednosti ipd.) ali kazalniki (razmerje dveh količin: delež, odstotek ipd.).

Na področju delovanja Pomorske inšpekcije računsko sodišče ni ugotovilo, da bi obstajale težave, ki bi pomembneje vplivala na doseganje ciljev Pomorske inšpekcije. Pomorski inšpektorji so v okviru delovanja inšpekcije poudarili, da nastajajo težave zaradi naraščajočega števila ladij podstandardne kvalitete, ki vplujejo v slovenska pristanišča, pri sporazumevanju s tujci pri izvajanju inšpekcijskih postopkov na tujih ladjah in pri določanju višine denarne kazni v prekrškovnih postopkih za onesnaženje morja.

Računsko sodišče od ministrstva ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, vendar pa je ministrstvu dalo vrsto *priporočil* za izboljšanje načrtovanja, poročanja, informacijskega sistema in zagotavljanja pogojev za delo izvajalcev inšpekcijskega nadzora prometa.

KAZALO

1. UVOD	10
1.2 PREDSTAVITEV MINISTRSTVA, IZVAJALCEV INŠPEKCIJSKEGA NADZORA PROMETA IN PODPROGRAMOV.....	10
1.2.1 Proračunska sredstva za delovanje inšpekcij za promet.....	11
1.2.2 Odgovorne osebe.....	12
1.3.1 Kriteriji za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa.....	13
1.3.2 Revizijske metode	14
2. USPEŠNOST IZVAJANJA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA PROMETA V LETIH 2008 IN 2009	16
2.1.1 Ustreznost programske strukture in razvidnost nadzornih funkcij v prometu iz finančnega načrta ministrstva.....	16
2.1.2 Načrtovanje in merjenje delovanja na področju nadzora prometa.....	19
2.1.2.1 Načrtovanje in merjenje delovanja v Prometnem inšpektoratu	20
2.1.2.2 Načrtovanje in merjenje delovanja na področju letalskega prometa	21
2.1.2.3 Načrtovanje in merjenje delovanja na področju pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah	22
2.1.3 Podatkovni sistem in uporaba informacij za delovanje	23
2.1.3.1 Informacijski sistem Prometnega inšpektorata	23
2.1.3.2 Informacijski sistem nadzora letalskega prometa	24
2.1.3.3 Informacijski sistem nadzora pomorskega prometa	25
2.1.4 Ustreznost in zadostnost načrtovanih virov za izvedbo.....	26
2.1.4.1 Prometni inšpektorat.....	26
2.1.4.2 Inšpekcija za letalski promet	28
2.1.4.3 Pomorska inšpekcija.....	28
2.1.5 Odgovornost za delovanje	28
2.1.5.1 Prometni inšpektorat.....	29
2.1.5.2 Inšpekcija za letalski promet	29
2.1.5.3 Pomorska inšpekcija.....	29

3. DOSEŽKI IZVAJALCEV INŠPEKCIJSKEGA NADZORA PROMETA V LETIH 2008 IN 2009	31
3.1 INŠPEKCIJA ZA CESTE.....	31
3.1.1 Področje delovanja Inšpekcije za ceste	31
3.1.2 Problemi na področju delovanja Inšpekcije za ceste	33
3.1.2.1 Vzdrževanje in razvoj glavnih in regionalnih državnih cest.....	33
3.1.2.2 Slabo izvajanje inšpekcijskega nadzora na občinskih cestah.....	34
3.1.2.3 Nejasna odgovornost za stanje vzdrževanja cest.....	34
3.1.3 Uspešnost delovanja Inšpekcije za ceste.....	34
3.2 INŠPEKCIJA ZA CESTNI PROMET.....	35
3.2.1 Področje delovanja Inšpekcije za cestni promet.....	35
3.2.2 Problemi na področju delovanja Inšpekcije za cestni promet.....	38
3.2.2.1 Izpolnjevanje zahtev Evropske unije na področju »socialne zakonodaje«	38
3.2.2.2 Mednarodni prevoz potnikov	40
3.2.2.3 Zagotovitev ustreznih delovnih pogojev za neposredni nadzor na cesti.....	40
3.2.3 Uspešnost delovanja Inšpekcije za cestni promet.....	41
3.3 INŠPEKCIJA ZA ŽELEZNIŠKI PROMET, ŽIČNIŠKE NAPRAVE IN SMUČIŠČA	42
3.3.1 Področje delovanja inšpekcije na področju železniškega prometa	42
3.3.2 Področje delovanja inšpekcije na področju žičniških naprav in smučišč.....	45
3.3.3 Problemi delovanja inšpekcije na področju železniškega prometa.....	46
3.3.3.1 Zastarelost in pomanjkljivost predpisov, ki urejajo varnost v železniškem prometu.....	46
3.3.3.2 Tehnični predpisi in specifikacije za obratovanje v železniškem prometu.....	46
3.3.3.3 Nadzor prevoza nevarnega blaga	47
3.3.4 Problemi delovanja inšpekcije na področju žičniških naprav in smučišč	47
3.3.4.1 Obratovalna dovoljenja za smučišča.....	47
3.3.4.2 Nakup standardov SIST EN.....	47
3.3.5 Uspešnost delovanja Inšpekcije za železniški promet, žičniške naprave in smučišča	48
3.4 NADZOR LETALSKEGA PROMETA.....	48
3.4.1 Področje delovanja Inšpekcije za letalski promet.....	48
3.4.2 Problemi na področju delovanja Inšpekcije za letalski promet.....	50
3.4.2.1 Nadzor civilnega letalstva.....	50
3.4.2.2 Predpisi na področju civilnega letalstva	52
3.4.2.3 Pravna podlaga za dvojezičnost zapisnikov.....	52
3.4.3 Uspešnost izvajanja nadzora v letalskem prometu.....	52
3.5 POMORSKA INŠPEKCIJA	53

3.5.1	Področje delovanja Pomorske inšpekcije.....	53
3.5.2	Problemi na področju delovanja Pomorske inšpekcije.....	57
3.5.2.1	Ladje podstandardne kvalitete	57
3.5.2.2	Določanje višine denarne kazni v prekrškovnih postopkih za onesnaženje morja.....	57
3.5.2.3	Uporaba uradnega jezika.....	57
3.5.2.4	Preiskovanje pomorskih nesreč in nezgod.....	57
3.5.3	Uspešnost delovanja Pomorske inšpekcije	58
4.	POROČANJE O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH	60
5.	MNENJE	63
6.	PRIPOROČILA	67

1. UVOD

1.1 Podlage za izvedbo revizije

Revizijo uspešnosti Ministrstva za promet pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora prometa, z osredotočenjem na podprogram *13012402 Inšpekcijske službe* v letih 2008 in 2009, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču² (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 3. 9. 2009, sprememba sklepa o izvedbi revizije⁵ pa dne 4. 12. 2009.

1.2 Predstavitev ministrstva, izvajalcev inšpekcijskega nadzora prometa in podprogramov

Revidiranec je Ministrstvo za promet, ki v skladu z 38. členom Zakona o državni upravi⁶ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, plovbe po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav. Ministrstvo je predlagatelj finančnega načrta, v katerem je za leto 2008 in 2009 načrtovalo tudi podprograme *13012402 Inšpekcijske službe*, *13012401 Administracija*, *13052401 Administracija* ter *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa*, v okviru katerih se je izvajal inšpekcijski nadzor prometa, ki je predmet revizije. Ministrstvo je v skladu z Zakonom o javnih financah⁷ (v nadaljevanju: ZJF) zadolženo za opredelitev programskih ciljev in metod za merjenje uspešnosti delovanja podprogramov, pa tudi ugotavljanje uspešnosti podprogramov ter za poročanje o dosežkih ob koncu proračunskega leta, saj je poročilo o doseženih ciljih in rezultatih sestavni del letnega poročila, ki ga skupaj z zaključnim računom državnega proračuna Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) predloži v potrditev.

Inšpekcijski nadzor različnih vrst prometa izvajajo inšpektorji na ministrstvu, organizirani pa so v različnih oblikah. Stroški izvajanja inšpekcijskega nadzora se financirajo v okviru različnih proračunskih podprogramov:

- V Prometnem inšpektoratu Republike Slovenije v okviru podprograma *13012402 Inšpekcijske službe* (program *1301 Urejanje in nadzor na področju prometa*). Inšpekcijski nadzor je organiziran za področje

² Uradni list RS, št. 11/01.

³ Uradni list RS, št. 91/01.

⁴ Št. 1208-4/2009-2.

⁵ Št. 1208-4/2009-7.

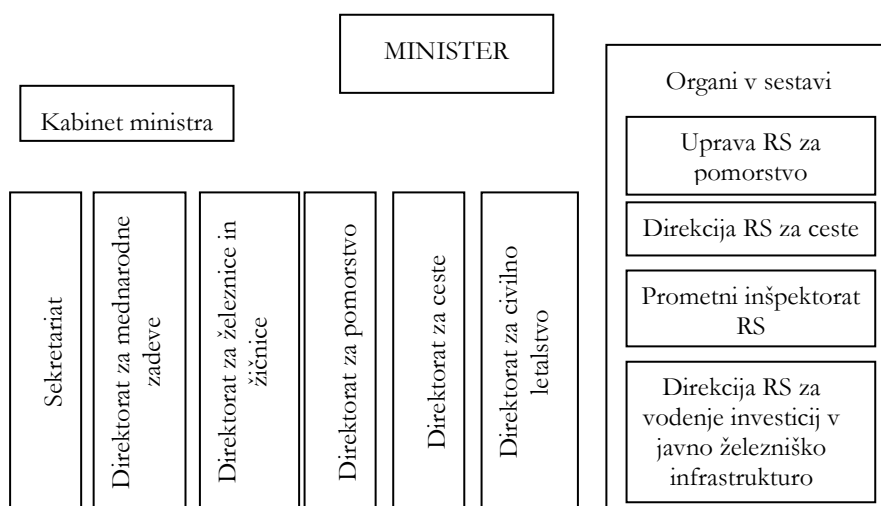
⁶ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

⁷ 19. in 62. člen ZJF, Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

cest, cestnega prometa, železniškega prometa, žičniških naprav in smučišč. Prometni inšpektorat je organ v sestavi ministrstva⁸. Je upravni in prekrškovni organ ter neposredni proračunski uporabnik. Inšpekcijski nadzor opravljajo inšpektorji, ki so razporejeni v notranje organizacijske enote: Inšpekcijo za ceste, Inšpekcijo za cestni promet in Inšpekcijo za železniški promet, žičniške naprave in smučišča.

- V Sektorju za letalsko inšpekcijo, ki deluje na Direktoratu za civilno letalstvo in črpa sredstva iz podprograma *13012401 Administracija* (program *1301 Urejanje in nadzor na področju prometa*). Inšpektorji delujejo na področju civilnega letalstva.
- V Pomorski inšpekciji; ta je organizirana kot sektor pri Upravi Republike Slovenije za pomorstvo (v nadaljevanju: Uprava), ki je organ v sestavi ministrstva in se financira v okviru podprogramov: *13052401 Administracija* ter *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa* (program *1305 Vodni promet in infrastruktura*) na področju varnosti pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah.

Slika 1: Organigram ministrstva



Vir: povzeto po podatkih ministrstva.

1.2.1 Proračunska sredstva za delovanje inšpekcij za promet

V tabeli 1 so predstavljena proračunska sredstva za podprogram *13012402 Inšpekcijske službe* v obdobju preteklih treh let. Sredstva za delovanje Inšpekcije za letalski promet in Pomorske inšpekcije iz državnega proračuna ministrstva niso predstavljena, saj zaradi neustrezne programske strukture iz finančnega načrta niso razvidna in jih na ministrstvu analitično tudi ne evidentirajo posebej.

⁸ 8. člen Zakona o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju: ZIN), Uradni list RS, št. 43/07-UBP1.

Tabela 1: Podprogram 13012402 Inšpekcijske službe⁹

PP*	Ime PP	Realizacija v letu 2007	Zadnji sprejeti proračun 2008	Delež sredstev PP v podprogramu	Realizacija v letu 2008	Zadnji sprejeti proračun 2009	Delež sredstev PP v podprogramu	Realizacija v letu 2009	Indeks	Indeks
		v tisoč evrih	v tisoč evrih	v odstotkih	v tisoč evrih	v tisoč evrih	v odstotkih		(11)=(6)/(4)	(12)=(6)/(3)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(10)	(11)	(12)
5977	Plače	1.507	1.564	78,8	1.623	1.673	76,4	1.755	104	108
4534	Materialni stroški	352	322	16,2	446	342	15,6	393	139	127
2909	Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov	82	98	5,0	110	174	7,9	80	112	134
Skupaj Inšpekcijske službe		1.941	1.984	100,0	2.179	2.189	100,0	2.228	110	112

* PP – proračunska postavka.

Viri: državni proračun za leti 2008 in 2009, zaključni račun državnega proračuna za leti 2007 in 2008 ter podatki ministrstva o realiziranih sredstvih za leto 2009.

1.2.2 Odgovorne osebe

V obdobju, na katerega se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, sta bila za uresničevanje sistema k ciljem in rezultatom naravnane proračunskega procesa za podprograme v okviru finančnega načrta ministrstva odgovorna ministra mag. Radovan Žerjav, do 21. 11. 2008, in od 21. 11. 2008 dr. Patrick Vlačič.

1.3 Obrazložitev revizijskega pristopa

Predmet revizije je način upravljanja in dosežki ministrstva pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora prometa v okviru državnega proračuna v letih 2008 in 2009. Na odločitev o izboru predmeta revizije je vplivalo:

- zaznano tveganje glede neustreznega programskega načrtovanja in poročanja ministrstva;
- pomembnost uspešnega in učinkovitega izvajanja inšpekcijskega nadzora prometa za družbo;
- različna organiziranost področja inšpekcijskega nadzora prometa znotraj ministrstva ter
- dejstvo, da računsko sodišče podprogramov, v okviru katerih se izvaja naloga inšpekcijskega nadzora prometa in Prometnega inšpektorata, doslej še ni revidiralo.

⁹ Glede na strukturo proračuna ministrstva sredstev za inšpekcijski nadzor na področjih civilnega letalstva, pomorstva in plovbe po celinskih vodah deleža proračuna ni mogoče prikazati.

Cilj revizije je bil oceniti uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom naravnane proračunskega procesa ministrstva pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora prometa v letih 2008 in 2009, pri tem smo se osredotočili na podprogram *13012402 Inšpekcijske službe*. Ocenili smo ustreznost in zadostnost načrtovanja podprogramov, opredelitev odgovornosti za njihovo izvajanje, razpoložljivost ustreznih informacijskih sistemov in virov ter poročanje ministrstva o dosežkih inšpekcijskega nadzora v letih 2008 in 2009. Preverili smo tudi, ali obstajajo težave sistemske narave, ki vplivajo na uresničevanje razvojnih usmeritev države na področju inšpekcijskega nadzora različnih vrst prometa.

1.3.1 Kriteriji za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa

Splošna načela uspešnejšega in učinkovitejšega upravljanja proračunskih sredstev so bila že pred desetletjem uvedena z ZJF¹⁰, ki je uzakonil spremembe v ravnanju s proračunskimi sredstvi ter pri pripravi in izvrševanju proračuna – ta mora biti naravnani k ciljem in predvidenim rezultatom –, uveljavil pa je tudi obveznost poročanja o uresničevanju ciljev. V finančnem načrtu so morali proračunski uporabniki pojasniti bistvo delovanja posameznega programa (glavnega programa ali podprograma) in pomembne predvidene aktivnosti ter projekte, ki bodo izvedeni za doseganje ciljev. Opredeliti morajo ustrezne programske pokazatelje in druge podatke, ki omogočajo merjenje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti pri izvrševanju programskih nalog. V letnem poročilu pa morajo poročati o uresničitvi ciljev in o ravni doseganja pričakovanih rezultatov poslovanja glede na opredelitve v finančnem načrtu ter jih utemeljiti s pomočjo pokazateljev dosežkov. V poročilih morajo obrazložiti večja odstopanja od sprejetih izhodišč v finančnih načrtih, če je do njih prišlo pri izvršitvi programov. Pri poročanju je smiselno izpostaviti tudi morebitne težave pri uresničevanju programov, kot tudi tiste zunanje elemente, ki so pozitivno ali negativno vplivali na dosežke, proračunski uporabniki pa nanje niso imeli vpliva.

Kriterije za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa predstavljajo predpisi, ki jih navajamo, pa tudi dobra poslovna praksa, ki jo je treba uveljavljati tudi na področju upravljanja z javnimi sredstvi:

- ZJF;
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹¹;
- Navodila za pripravo proračuna – Proračunski priročnik Ministrstva za finance za leto 2008 in 2009¹²;
- Zakon o računovodstvu¹³;
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna¹⁴.

Neposredni proračunski uporabniki so morali finančne načrte za proračunsko leto 2008 in 2009 pripraviti v skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Vsebina predlogov finančnih načrtov je

¹⁰ 10., 15. in 62. člen ZJF.

¹¹ Uradni list RS, št. 44/07.

¹² [URL: http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_08_09/navodila_proracun_08_09.htm], junij 2010.

¹³ Uradni list RS, št. 23/99.

¹⁴ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07.

opredeljena v 41. členu te uredbe. Poročati so morali v skladu z 10. členom Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

Na področju inšpekcijskega nadzora prometa in izbranem podprogramu ministrstva smo kot kriterije za presojo uspešnosti upravljanja upoštevali nekaj bistvenih elementov, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost upravljanja z javnimi financami, ter ocenili:

- ustreznost programske strukture in ustrezen okvir strateških rezultatov;
- oblikovanje jasnih in merljivih dolgoročnih ter kratkoročnih ciljev in pričakovanih učinkov za družbo;
- usklajenost ciljev inšpekcijskega nadzora prometa z usmeritvami strateških razvojnih dokumentov;
- obstoj ustreznega sistema merjenja delovanja;
- obstoj primerne podatkovnega in informacijskega sistema, ki omogoča zadostne in pravočasno razpoložljive informacije za tekoče spremljanje poslovanja ter pripravo poročil;
- zadostnost potrebnih virov za normalno in kvalitetno izvrševanje inšpekcijskih nalog;
- ustrezno opredelitev odgovornosti za uresničevanje ciljev podprogramov in doseganje pričakovanih rezultatov delovanja;
- celovitost, uravnoteženost in objektivnost poročanja o dosežkih inšpekcijskih služb v okviru poslovnega poročila ministrstva.

Ker izvajalci inšpekcijskega nadzora prometa delujejo na več vsebinsko pomembnih in obširnih področjih, smo v reviziji iskali tudi odgovor na vprašanje, ali na teh področjih obstajajo pomanjkljivosti sistemske narave, ki delo inšpekcij ovirajo ali kako drugače vplivajo na uresničevanje strateških razvojnih usmeritev države na posameznem področju delovanja. Glede na razpoložljive informacije smo še sami preverili uspešnost in učinkovitost inšpekcijskega nadzora na različnih področjih prometa.

Uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega upravljanja proračunskih sredstev ministrstva smo ocenili tako, da smo k ciljem in rezultatom usmerjeno proračunsko upravljanje ocenili kot:

- uspešno: če smo pri ocenjevanju posameznih komponent programskega upravljanja pridobili prevladujočo oceno uspešno;
- neuspešno: če so bile posamezne komponente prevladujoče ocenjene kot neuspešno;
- manj uspešno: če ni prevladala niti ocena uspešno niti neuspešno – pri tem je bilo treba upoštevati tudi pomembnost posameznih komponent, ali če so bili elementi večinoma ocenjeni z manj uspešno.

1.3.2 Revizijske metode

Za oceno uspešnosti ministrstva pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora prometa v okviru državnega proračuna v letih 2008 in 2009 smo uporabili revizijske metode kvalitativne in kvantitativne analize. Pregledovali in analizirali smo gradiva, ki so jih pripravili ministrstvo in izvajalci inšpekcijskega nadzora prometa v proračunskem procesu. Glede na kompleksnost mreže funkcij in celotnega področja inšpekcijskega nadzora prometa smo uporabili tudi metodo pregledovanja področja, pregledali smo predpise in temeljne razvojne dokumente ter presojali težave, ki se na področju pojavljajo zaradi sistemskih ali drugih razlogov. Z intervjuji z zaposlenimi in odgovornimi osebami na ministrstvu in pri izvajalcih inšpekcijskega nadzora prometa smo pridobili odgovore na vprašanja, zastavljena v revizijskem programu.

Proučili smo:

- finančni načrt in zaključni račun ministrstva za leti 2008 in 2009 z obrazložitvami za podprograme, v okviru katerih se izvaja inšpekcijski nadzor prometa;
- programske usmeritve za izvajanje inšpekcijskega nadzora prometa z navodili za delo ter poročila o delu za leti 2008 in 2009;
- delovanje in upravljanje izvajalcev inšpekcijskega nadzora prometa pri izvrševanju finančnega načrta;
- predpise s področja delovanja inšpekcijskega nadzora prometa, Strategijo razvoja Slovenije 2007–2013¹⁵, nacionalne programe s področja prometa¹⁶ ter druge dokumente, kot so Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023¹⁷, Resolucija o prometni politiki Republike Slovenije¹⁸, analize in druga gradiva, pomembna za presojo delovanja inšpekcijskega nadzora prometa.

Na podlagi opredelitev v strateških dokumentih in predpisih, preverjanja stanja na terenu in pridobljenih odgovorov intervjuvancev smo z uporabo tehnike systemskega razmišljanja in analize ocenili uspešnost uveljavljanja ustreznih proračunskih postopkov upravljanja, v skladu z revizijskimi kriteriji ter glede na razpoložljive informacijske vire analizirali in ocenili dosežke inšpekcijskega nadzora različnih vrst prometa.

¹⁵ Strategija razvoja Slovenije 2007–2013, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 2005, [URL: http://www.svr.gov.si/fileadmin/svr.gov.si/pageuploads/docs/katal_inf_javn_znac/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf], junij 2010.

¹⁶ Resolucija o nacionalnem programu varnosti cestnega prometa za obdobje 2007–2011, Uradni list RS, št. 2/07, Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture, Uradni list RS, št. 13/96.

¹⁷ Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, sprejela vlada na seji dne 12. 10. 2006, [URL: <http://www.svr.gov.si/fileadmin/svr.gov.si/pageuploads/RESOLUCIJA-ZADNJA.pdf>], junij 2010.

¹⁸ Uradni list RS, št. 58/06.

2. USPEŠNOST IZVAJANJA INŠPEKCIJSKEGA NADZORA PROMETA V LETIH 2008 IN 2009

K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces proračunskim uporabnikom zastavlja zahtevnejše standarde glede načrtovanja in vrednotenja proračunov, glede spremljanja in evalviranja delovanja med letom ter zahteva pošteno poročanje¹⁹ zainteresiranim javnostim o dosežkih delovanja posameznega proračunskega uporabnika ali programov, ki jih v okviru proračuna uresničuje. Da bi lahko ocenili uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja ministrstva, smo na podprogramih *13012402 Inšpekcijske službe*, *13012401 Administracija*, *13052401 Administracija* ter *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa* preverjali obstoj posameznih elementov upravljanja, ki vodijo k doseganju zastavljenih ciljev in rezultatov na najvišjih ravneh, pristojnih za odločanje, ter ustreznost in zadostnost zastavljenih ciljev. Najprej smo presojali ustreznost načrtovanja podprogramov ter v tem okviru ustreznost programske strukture, ki je pogoj za dobro opredelitev splošnih ciljev in zelenih kratkoročnih ter dolgoročnih učinkov, obstoj okvira strateških rezultatov, sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti ter opredelitev instrumentov za merjenje, obstoj in uporabo informacij o delovanju ter ustreznost in zadostnost načrtovanih virov za izvršitev podprograma v letih 2008 in 2009.

2.1 Ustreznost načrtovanja nadzornih funkcij ministrstva na področju prometa in podprograma *Inšpekcijske službe*

Ustreznost načrtovanja nadzornih funkcij ministrstva na področju prometa in posebej podprograma *13012402 Inšpekcijske službe* smo preverjali tako, da smo proučili ustreznost programske strukture v finančnem načrtu ministrstva in razvidnost nadzorne funkcije na področju prometa. Preverjali smo tudi obstoj razvojnih usmeritev za nadzor prometa in njihovo upoštevanje pri načrtovanju delovanja, obstoj in ustreznost zastavljenih ciljev ter sistema merjenja uspešnosti in učinkovitosti delovanja ter obstoj, ustreznost in zadostnost informacijskega sistema za spremljanje delovanja nadzorne funkcije prometa ministrstva. Preverili smo tudi vrednotenje proračunskih zahtev za izvrševanje podprograma.

2.1.1 Ustreznost programske strukture in razvidnost nadzornih funkcij v prometu iz finančnega načrta ministrstva

Finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov, ki so sestavni del državnega proračuna, morajo biti pripravljeni v skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti po institucionalni,

¹⁹ Poštenost poročanja pomeni, da je poročanje celovito, jasno, objektivno, resnično in primerljivo.

funkcionalno-programski in ekonomski klasifikaciji. Za uspešno uresničevanje razvojnih ciljev v državi je pomembno, da je podprogramov v finančnem načrtu toliko, kot je pomembnih področij delovanja, za katere se oblikujejo razvojne strategije, katerih uresničevanje je treba sproti spremljati. Programi in podprogrami ministrstva morajo zato odražati homogeno vsebino in problematiko, za katero je mogoče opredeliti nekaj pomembnih splošnih in posebnih ciljev, ki so podprti z ustreznimi ukrepi (aktivnostmi in projekti), imeti pa morajo tudi zagotovljena proračunska sredstva. Podprogrami morajo vsebovati tudi ustrezno strukturo vsebinsko opredeljenih proračunskih postavk, ki odražajo bistvo programskega delovanja in reševanja problematike in ne le njegovo ekonomsko klasifikacijo.

Tabela 2 ponazarja nehomogeno vsebino podprogramov in s programskega vidika neustrezno vsebinsko opredelitev proračunskih postavk, v okviru katerih se financira izvajanje različnih vrst nadzora prometa.

Tabela 2: Pregled programske strukture in nadzornih funkcij ministrstva na področju prometa v letih 2008 in 2009

Vrsta nadzora prometa	Izvajalec nadzora prometa – NPU*	Glavni program	Podprogram	Proračunska postavka
Inšpekcijski nadzor: • cest (infrastruktura) • cestnega prometa • železniškega prometa • žičnic in smučišč	2418 Prometni inšpektorat Republike Slovenije	1301 Urejanje in nadzor na področju prometa	13012402 Inšpekcijske službe	5977 Plače 4534 Materialni stroški 2909 Investicije in investicijsko vzdrževanje
Inšpekcijski nadzor: • pomorskega prometa • plovbe po celinskih vodah	2412 Uprava Republike Slovenije za pomorstvo	1305 Vodni promet in infrastruktura	13052401 Administracija – delno 13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa – delno	Del postavk: 3039 Plače 3363 Materialni stroški 2900 Investicije in investicijsko vzdrževanje 8620 Osnovna sredstva Del postavk: 5556 Materialni stroški za pomorski promet 3839 Oprema in varnost pomorskega prometa 8399 Nakup opreme – sredstva odškodnine
Inšpekcija in nadzorniki v letalskem prometu	2411 Ministrstvo za promet, Direktorat za civilno letalstvo	1301 Urejanje in nadzor na področju prometa	13012401 Administracija – delno	Del postavk: 3021 Plače 3345 Materialni stroški 2899 Investicije in investicijsko vzdrževanje

* NPU – neposredni proračunski uporabnik.

Viri: finančni načrt ministrstva za leti 2008 in 2009 in navedbe ministrstva.

Iz finančnih načrtov in zaključnih računov ministrstva je razvidno, da se na ministrstvu nadzorna funkcija izvršuje v Prometnem inšpektoratu (institucionalni pristop). V njegovem okviru pa se nadzorna funkcija ne izvaja na vseh področju prometa, temveč le na področjih cestnega prometa, cestne infrastrukture, železniškega prometa, žičniških naprav in smučišč. Funkcija nadzora pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah se izvaja v okviru Uprave in iz finančnih načrtov ministrstva ni jasno razvidna, še manj transparentna pa je nadzorna funkcija v civilnem letalstvu, ki se izvaja v okviru direktorata.

V finančnem načrtu Uprave se stroški nadzora pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah po naši oceni neupravičeno delijo med dva podprograma, *13052401 Administracija* ter *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa*. S proračunskih postavk in obrazložitev je mogoče sklepati, da se sredstva za plače inšpektorjev črpajo iz prvega podprograma, sredstva za izvajanje nadzora in varnosti pomorskega prometa pa s postavk drugega podprograma, kar ni ustrezno. Ministrstvo je navedlo, da se sredstva za plače za delo inšpektorjev črpajo iz podprograma *13052401 Administracija*, vsa druga sredstva za nadzor in varnost pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah pa se črpajo iz obeh podprogramov. Le v opisu podprograma *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa* je zajeto izvajanje upravnih in nadzornih funkcij organa in delo inšpekcijskega nadzora v pomorskem prometu. V opisu podprograma Uprave *13052401 Administracija* je navedeno, da se v okviru podprograma zagotavljajo sredstva za delo organa (plače, materialni stroški, tekoče vzdrževanje, izobraževanje in podobno). Finančni načrt podprograma torej ni ustrezen, ker oba podprograma zajemata le del stroškov za izvajanje nadzorne funkcije, kar pa vodi v programsko nepreglednost in nepovezanost vsebine programskega delovanja z načrtovanimi proračunskimi sredstvi. Programske celovitosti ni, obrazložitve proračunske porabe niso jasne.

Tudi pri nadzoru letalskega prometa s proračunskih postavk in obrazložitev finančnih dokumentov ministrstva ni mogoče jasno razbrati, s katere postavke se dejansko financira, saj so ta sredstva načrtovana skupno za vso administracijo ministrstva, ne glede na področje delovanja. Po oceni računskega sodišča bi bilo smiselno, da bi bila dejavnost nadzora letalskega prometa razvidna vsaj s kakšne proračunske postavke. Ocenjujemo, da bi bilo za to področje – civilno letalstvo, kot pomembno prometno vejo, smiselno oblikovati poseben podprogram. Vanj bi morale biti vključene naloge na področju letalskega prometa, ki izhajajo iz Programa reform za izvajanje Lizbonske strategije v Sloveniji²⁰ in Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013²¹, in tudi skrb za varnost te vrste prometa, ki izhaja iz teh dokumentov.

Finančni načrt ministrstva v vseh obravnavanih podprogramih v proračunskih postavkah vsebuje le ekonomsko klasifikacijo (vrste stroškov podprograma), kar ni ustrezen funkcionalno-programski pristop. Na ta način ministrstvo ne izkorišča možnosti, da bi pripravilo vsebinsko transparenten finančni načrt, ki bi vseboval informacijo o tem, kaj administracija, v katero se uvrščajo tudi inšpekcijske službe v pomorstvu in letalskem prometu, pravzaprav dela. S postavk, kot so plače, materialni stroški, investicije in podobno, ni razvidno, da zaposleni v tem okviru izvajajo pomembno funkcijo nadzora v prometu. Izgublja se tudi informacija, koliko tak nadzor stane državo, saj računovodstvo ni vodeno po stroškovnih mestih za posamezne vsebinske sklope. Tovrstne informacije zato niso dosegljive javnosti, saj se analitično niti ne spremljajo. Glede na funkcionalno-programski pristop k pripravi finančnih načrtov bi bilo

²⁰ Prvi program reform je prejela vlada leta 2005, drugega pa leta 2008.

²¹ Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 16. 2. 2007, [URL: <http://www.bistra.si/pdf/op-ropi.pdf>], junij 2010.

ustreznejše, če bi bilo delovanje posameznih inšpekcij predstavljeno najprej po vsebinskih sklopih, nato pa bi se v tem okviru uporabila še ekonomska klasifikacija; ta omogoča vpogled v vrste stroškov, ki jih izvajanje podprogramov povzroča. Ob obstoječi strukturi proračuna ministrstva namreč ni mogoče ugotoviti deleža proračunskih sredstev za delovanje inšpekcijskega nadzora na področjih civilnega letalstva ter pomorstva in plovbe po celinskih vodah.

Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo v okviru podprogramov oblikovati take proračunske postavke, ki bi odražale vsebino delovanja podprogramov in posamezne ukrepe ministrstva, potrebne za reševanje programske problematike in doseganje programskih ciljev. Obstoječa programska struktura ne zagotavlja transparentnosti delovanja, ter tudi ne povezanosti vsebine delovanja in izvrševanja nalog s proračunskimi sredstvi. V finančnem načrtu ministrstva bi bilo zato smiselno in potrebno poiskati ustreznejšo funkcionalno-programsko rešitev.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo bo ob pripravi proračuna za leti 2011 in 2012 revidiralo matriko logičnega okvirja na ravni podprograma, tako bodo dejavnosti in projekti oziroma skupine projektov ter ukrepi natančneje določeni. V tem okviru bo razvidna tudi dejavnost civilnega letalstva in nadzorne funkcije v prometu.

2.1.2 Načrtovanje in merjenje delovanja na področju nadzora prometa

Jasen strateški okvir delovanja je ključnega pomena za uspešno upravljanje z javnimi sredstvi ter učinkovito delovanje programov in organizacij javnega sektorja za doseganje stalnega družbenega napredka. Strateški cilji za posamezne programe ali organizacije, ki predstavljajo izjave o dolgoročnih namerah delovanja, morajo biti oblikovani na najvišji ravni, pristojni za odločanje, in morajo pri tem izhajati tudi iz analize tveganj v delovanju področja (podprograma ali organizacije). V posameznem proračunskem letu mora biti delovanje programov in organizacij usmerjeno v postopno doseganje zastavljenih dolgoročnih namer oziroma programskih ciljev. Cilji morajo prinašati pozitivne spremembe – vplive za družbo ali njene segmente, morajo pa biti dovolj realni, da so v določenem časovnem obdobju uresničljivi. Letni programski cilji morajo biti jasne in razumljive izjave o tem, kaj se z delovanjem v okviru programov ali v posamezni organizaciji za uresničitev dolgoročnih ciljev in doseganje pričakovanih rezultatov v določenem proračunskem letu želi spremeniti. Cilji bi morali biti vrednostno opredeljeni in merljivi.

Merjenje delovanja predstavlja kvantifikacijo aktivnosti in procesov (delovanja) v okviru programa v določenem časovnem obdobju. Za te procese je treba pridobiti odgovore najmanj na dve vprašanji: kako uspešen je program pri doseganju zelenih rezultatov in kako učinkovit je pri uporabi virov, potrebnih za izvedbo določenega obsega storitev. Medtem ko se splošni uspeh programa presoja glede na to, ali dosega cilje in zelene rezultate, pa je za merjenje končnih (dolgoročnih) učinkov pričakovanih sprememb pogosto potrebno daljše časovno obdobje. Zaradi presoje programske uspešnosti je zato nujno, da sistem merjenja delovanja, poleg merjenja učinkov delovanja na družbo, vključuje tudi merila za merjenje programskih storitev (izidov). Za izboljšanje rezultatov se sistem merjenja učinkovitosti delovanja in uspešnosti uresničevanja ciljev uporablja kot stalen del nadzora poslovanja.

Proučili smo, ali obstajajo strateški dokumenti, pomembni za usmerjanje delovanja ter pripravo finančnega načrta ministrstva v delu, ki se nanaša na inšpekcijski nadzor vseh vrst prometa. Proučili smo tudi, ali je ministrstvo ustrezno opredelilo programske cilje ter pokazatelje dosežkov za področja, za katera je cilje oblikovalo, da bi svoje delovanje lahko spremljalo, ocenjevalo in po potrebi tudi spremenilo.

2.1.2.1 Načrtovanje in merjenje delovanja v Prometnem inšpektoratu

Podlaga za delovanje inšpekcij za promet v okviru Prometnega inšpektorata so številni področni predpisi, ki urejajo posamezno prometno področje. Prometni inšpektorat dolgoročni cilj svojega delovanja opredeljuje kot »zagotavljanje inšpekcijskega nadzora nad izvajanjem zakonov in drugih zakonskih aktov, ki urejajo železniški, cestni promet in prometno infrastrukturo ...«²². Prav takšen je tudi letni izvedbeni cilj. V Prometnem inšpektoratu med izvajanjem revizije niso pripravljali podrobnejših programov dela, ki bi jasneje opredelili cilje in obseg delovanja na različnih področjih, kar so utemeljevali s tem, da je njihovo načrtovanje lahko le okvirno, ker inšpektorji pri delu izhajajo iz ugotovljenih tveganj, ki jih odražajo kvalitativni pokazatelji izrednih dogodkov v prometu (nesreče, incidenti in podobno) v preteklih obdobjih, ki jih proučujejo in analizirajo.

Ocenjujemo, da programsko načrtovanje ministrstva v delu, ki se nanaša na Prometni inšpektorat, ni dovolj konkretno in ne odraža prioritet ter usmeritev nadzora prometa, kot jih je mogoče povzeti iz predpisov in tudi nekaterih razvojnih dokumentov države. V finančnem načrtu ministrstva navedeni cilj ni pravi programski cilj, temveč opredeljuje stalne naloge ministrstva oziroma inšpekcije, ne pa prioritet v delovanju ali problematike, s katero se ministrstvo srečuje, in bi jo bilo treba prednostno obravnavati v nadzoru prometa. V finančnem načrtu je navedeno, da Prometni inšpektorat spremlja kazalce obsega dela na področju upravnega poslovanja. Pričakovati bi bilo, da bi si ministrstvo prej zastavilo cilje, ki bi bili povezani z učinkovitostjo delovanja inšpekcijskih služb, ali pa cilje, ki bi bili povezani z odpravljanjem problematike na področju njihovega delovanja. Ker pa tudi postavke finančnega načrta ne odražajo posebnih projektov, ki jih inšpekcija sicer izvaja, tudi cilji zanje niso bili oblikovani, čeprav bi bilo to mogoče in smiselno. Spremljanje kazalcev posameznih segmentov obsega dela je sicer smiselno in omogoča analizo razmer, vendar bi moralo biti ob tem tudi jasno, kakšen je želeni cilj delovanja.

Pri delovanju Prometnega inšpektorata se zastavlja vprašanje smiselnosti izračunavanja in primerjanja skupnih (povprečnih) pokazateljev (kazalcev in kazalnikov) učinkovitosti inšpekcijskega dela, na način kot to počnejo različne inšpekcije. Področja, na katerih delujejo inšpektorji, so vsebinsko zelo različna in posamezne nadzorne aktivnosti zahtevajo zelo različen obseg delovnega časa, različne pristope nadzora, različen obseg dela na terenu in različne vrste ukrepanja. Po navedbah Prometnega inšpektorata je inšpekcijski nadzor načrtovan pretežno na podlagi ugotovljenih tveganj na posameznem področju delovanja in je odvisen tudi od reševanja prijav, pri tem pa inšpektorji poudarjajo, da je njihova naloga delovati tudi preventivno, torej ne le kaznovalno. To delo pa v evidentiranih upravnih postopkih ni vključeno. Pri ocenjevanju učinkovitosti dela inšpekcij je treba tudi upoštevati, da inšpektorji ob preučitvi posamezne zadeve odločijo, ali je potreben ukrep in kakšen naj bo. Število in vrste izrečenih ukrepov so odvisni od ugotovljenih nepravilnosti in ne od učinkovitosti dela inšpektorja. Inšpektorji kot strokovnjaki za posamezna področja sodelujejo tudi v različnih komisijah, česar pa pokazatelji upravnega delovanja ne zaznajo. Ocenjujemo, da skupni kazalci učinkovitosti delovanja, ki izhajajo iz števila izdanih ukrepov, ne odražajo celostne slike delovanja inšpekcij. Kazalci, ki jih je Prometni inšpektorat oblikoval za vse inšpekcije, niso najbolj primerni za celostno merjenje učinkovitosti dela inšpekcijskih služb, saj so med seboj slabo primerljivi in lahko zavajajo. Zato samo ti, ki se zbirajo, ne morejo biti v pravo pomoč vodstvu pri upravljanju delovnega procesa, kar naj bi sicer bil njihov temeljni namen.

²² Obrazložitev k sprejetemu finančnemu načrtu ministrstva za leto 2009.

2.1.2.2 Načrtovanje in merjenje delovanja na področju letalskega prometa

Predpisi Evropske unije na področju civilnega letalstva²³ poudarjajo tri smeri razvoja: prenos oblasti na tem področju z nacionalne ravni na raven Evropske unije, ob uskladitvi predpisov in pravil v civilnem letalstvu, jasnost ločitve oblasti v civilnem letalstvu kot nosilec nadzora in izvajalci storitvenih dejavnosti v civilnem letalstvu ter praktično izvajanje nadzora nad upoštevanjem predpisov Evropske unije s tega področja. Te usmeritve mora upoštevati tudi Republika Slovenija pri pripravi razvojnih dokumentov. Tako se je z Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije naša država tudi zavezala, da v zračnem prometu zagotavlja varnost v civilnem letalstvu s stalnim strokovnim usposabljanjem in doslednim upravnostrokovnim nadzorom, v skladu z našimi predpisi in predpisi Evropske unije. V ta namen se izboljša delovanje pristojnega državnega organa za civilno letalstvo²⁴ in vanj vključi inšpekcijsko dejavnost s področja letalstva. Za vsako področje dejavnosti na letalskem področju (zračni prevoz, navigacijske službe zračnega prometa, vzdrževanje in podobno) je treba določiti mednarodno primerljive ciljne vrednosti sprejemljivih stopenj tveganja in sprejeti z njimi povezane ukrepe za zagotavljanje potrebne stopnje varnosti, rednosti in nemotenosti zračnega prometa.

Za področje civilnega letalstva je Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007 do 2013 predvidel pripravo posebnega dokumenta, ki bi razvoj tega področja dolgoročno celovito obravnaval. Ministrstvo je sredi leta 2009 pripravilo osnutek Nacionalnega programa razvoja civilnega letalstva, ki je bil sprejet v začetku leta 2010.²⁵ V programu je med cilji navedena tudi zaveza države o zagotovitvi stalnega strokovnega in učinkovitega nadzora nad izvajanjem vseh dejavnosti civilnega letalstva ter implementacija sistema upravljanja varnosti.

Ministrstvo je v finančnih načrtih za leti 2008 in 2009 oblikovalo dolgoročne cilje na področju letalskega prometa, kot »povečanje letalskega prometa v Sloveniji, zagotavljanje maksimalne zanesljivosti ter ustreznih pogojev za razvoj letalskega prometa in spremljajočih storitev ...«. Dolgoročne cilje na področju letalskega prometa bi morale nato v svojih dokumentih načrtovanja uvesti in podrobneje opredeliti kot specifične kratkoročne in izvedbene cilje dejavnosti z ustreznimi ukrepi, kar bi omogočalo tudi njihovo sprejemanje za doseganje zastavljenih dolgoročnih ciljev. Vendar pa ministrstvo v proračunu nima oblikovanega celovitega podprograma, v katerem bi sploh lahko oblikovalo in predstavilo celovito politiko na področju razvoja civilnega letalstva v Republiki Sloveniji. Iz proračuna ministrstva je razviden le podprogram, ki se nanaša na letališča in letališko infrastrukturo, ta pa predstavlja le del nalog, ki jih ima na tem področju. Del nalog, ki se nanašajo na letalski promet in vsebujejo pomembno področje nadzora

²³ Uredba (ES) št. 549/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. 3. 2004 o določitvi okvira za oblikovanje enotnega evropskega neba (UL L št. 96 z dne 31. 3. 2004); Uredba (ES) št. 550/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. 3. 2004 o izvajanju navigacijskih služb zračnega prometa na enotnem evropskem nebu, UL L št. 96 z dne 31. 3. 2004; Uredba (ES) št. 551/2005 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. 3. 2004 o organiziranosti in uporabi zračnega prostora na enotnem evropskem nebu (UL L št. 96 z dne 31. 3. 2004); Uredba (ES) 552/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. 3. 2004 o interoperabilnosti (UL L št. 96 z dne 31. 3. 2004) in drugi.

²⁴ Inšpekcijski nadzor civilnega letalstva se je do 1. 9. 2006 izvajal v okviru Prometnega inšpektorata, do februarja 2006 pa je bila za izvajanje upravnostrokovnega nadzora letalskega prometa pristojna Uprava RS za civilno letalstvo. Z ukinitvijo Uprave Republike Slovenije za civilno letalstvo so naloge upravno strokovnega nadzora in nekaj kasneje tudi inšpekcijskega nadzora prešle v neposredno pristojnost ministrstva.

²⁵ Uradni list RS, št. 9/10.

izvajanja predpisov za zagotavljanje letalske varnosti, je v okviru podprograma *13012401 Administracija*, kamor je vključeno celotno delovanje direktorata in se nanaša na vse upravne naloge in administracijo ministrstva kot celoto. Cilji na področju letalskega prometa in njegovega nadzora zato niso posebej oblikovani, saj se postavke v tem podprogramu nanašajo le na plače, materialne stroške in investicije celotnega ministrstva, torej na ekonomsko klasifikacijo stroškov, kar pa ni ustrezen programski pristop k pripravi državnega proračuna. Na ta način vsebine delovanja, to je razvojnih dejavnosti na področju letalskega prometa in strokovnih, upravnih ter nadzornih dejavnosti ministrstva, na področju letalske dejavnosti iz proračuna ni mogoče razbrati, kot tudi ne presoditi, ali je bil temu področju dan prioritetni razvojni poudarek, kot ga predvideva Evropska unija. Po našem mnenju so vsaj deloma posledica takega stanja tudi težave, s katerimi se sooča direktorat pri svojem delovanju v okviru ministrstva.

Ocenjujemo, da finančni načrt ministrstva v delu, ki se nanaša na civilno letalstvo in njegov nadzor, ni ustrežno programsko naravnan, zato tudi načrtovanje tega področja in njegovo delovanje iz državnega proračuna nista razvidna. Čeprav prav na področju nadzora civilnega letalstva obstajajo težave (povezava s točko 3.4.2), ki bi jih moralo ministrstvo najprej reševati, jim v okviru finančnega načrta ne namenja prioritete obravnave. Naloge na področju letalskega prometa ter s tem povezane in poudarjene naloge nadzora niso predstavljene celovito, zato zanje tudi niso celovito opredeljeni cilji, ki izhajajo iz razvojnih dokumentov države na področju letalskega prometa. Na ta način se izgubljajo pomembne informacije o delovanju, spremljanje uresničevanja strateških ciljev države na tem področju pa je onemogočeno.

2.1.2.3 Načrtovanje in merjenje delovanja na področju pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah

Ministrstvo načrtuje delovanje pomorske inšpekcije in inšpekcije celinskih vod v okviru glavnega programa *1305 Uprava za pomorstvo* in podprogramov *13052401 Administracija* ter *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa*. V okviru glavnega programa je v finančnem načrtu navedenih več dokumentov, ki opredeljujejo cilje na področju vodnega prometa in infrastrukture. Z Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije se država tudi obvezuje, da bo ohranjala visoko stopnjo varnosti v pomorskem prometu z ukrepi organiziranja aktivnosti v službah, ki skrbijo za varnost pomorskega prometa. Z Resolucijo o pomorski usmeritvi Republike Slovenije pa se obvezuje, da bo skrbela za pomorsko pravno ureditev v skladu z mednarodnimi pravili. Opredelitve drugih razvojnih dokumentov²⁶ se ne nanašajo na nadzor pomorskega prometa. Med tremi dolgoročnimi cilji glavnega programa ministrstvo v finančnih načrtih navaja tudi cilj, ki se nanaša na *izboljšanje varnosti pomorskega prometa in preprečevanje onesnaženosti slovenskega morja*. Posebni, letni izvedbeni cilji podprograma *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa* opredeljujejo izvajanje nadzora nad vsemi elementi, ki vplivajo na varnost človeškega življenja na morju, plovnih objektov in plovnih poti ter onesnaževanje morja. V finančnem načrtu ni ciljev in pokazateljev delovanja za področje nadzora celinskih vod.

Ocenjujemo, da ti cilji niso pravi programski cilji, saj predstavljajo le posamezne aktivnosti za izboljšanje varnosti v podprogramu in ne izražajo želenih sprememb in tudi niso opredeljeni, tako da se ne morejo uporabiti za preverjanje uspešnosti ali učinkovitosti delovanja pri izboljšanju varnosti pomorskega prometa. Ciljev, povezanih z nadzorom varnosti pomorskega prometa v dokumentih razvojnega

²⁶ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije, Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 (ki ga je potrdila Evropska komisija 18. 6. 2007), Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013 in podobno.

načrtovanja, ni. Uprava bi lahko kot programski cilj opredelila vsaj cilj, ki ga mora uresničevati v skladu z mednarodno konvencijo – Pariškim memorandumom²⁷, o doseganju vsaj 25-odstotnega deleža pregledov tujih ladij, ki so vplule v pristanišča Republike Slovenije, vendar ga ne navaja. Pokazatelji uspešnosti, predstavljeni v podprogramu *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa* (na primer število ladij, ki bodo vplule v pristanišče, število vpisanih čolnov in ladij, število izdanih potrdil in podobno), bi bili lahko ustrezni pokazatelji delovanja, vendar le, če bi bili v povezavi z zastavljenimi cilji, ki bi bili merljivi (na primer pregled določenega odstotka števila ladij, ki bodo vplule) in med seboj primerjani v različnih časovnih obdobjih. Ker finančni načrt ne vsebuje ciljev, so kazalci oblikovani zgolj formalno, brez namena in vsebine.

2.1.3 Podatkovni sistem in uporaba informacij za delovanje

Uresničevanje k rezultatom usmerjenega proračuna ni mogoče brez pridobivanja in uporabe kvalitetnih informacij o delovanju in doseganju rezultatov. Za najpomembnejše programske cilje in vzpostavljen sistem pokazateljev, kazalcev in kazalnikov morajo obstajati ustrezne podatkovne zbirke in informacijski sistem, ki zagotavlja potrebne podatke in informacije za pregled nad delovanjem in ugotavljanjem napredka pri doseganju ključnih pričakovanih rezultatov in ciljev ministrstva. Podatkovni sistem mora obstajati za vsak pokazatelj uspešnosti ali učinkovitosti. Informacije o delovanju programov so v celoti koristne le, če jih vodstvo uporablja v procesu upravljanja organizacije ali programov. Kakovost podatkovnih sistemov neposredno vpliva tudi na zmožnost ministrstva, da jasno in natančno poroča o delovanju, in s tem na zmožnost vlade, državnega zbora in javnosti, da presoja rezultate programskega delovanja in uresničevanje ciljev.

2.1.3.1 Informacijski sistem Prometnega inšpektorata

Informacijski sistem Prometnega inšpektorata za spremljanje izvrševanja podprograma je omejen le na zbirke podatkov, ki so razpoložljive v okviru aplikacije SPIS, namenjene upravljanju z dokumentarnim gradivom in izdelane v okolju Lotus Notes. Nanaša se na upravni in prekrškovni del poslovanja Prometnega inšpektorata. V SPIS se evidentirajo vsi lastni, vhodni in izhodni dokumenti, ki so nastali pri delu Prometnega inšpektorata. Za spremljanje delovanja in statistično obdelavo izdelujejo vodje inšpekcij svoje evidence ločeno v Excelovih datotekah. Inšpektorji uporabljajo tudi podatke, ki se zbirajo na drugih ministrstvih, do nekaterih pa nimajo neposrednega dostopa, temveč morajo zanje sproti zaprositi, kar, po navedbah inšpektorata, pogosto povzroča časovni odlog v delovanju. Tako Inšpekcija za ceste in Inšpekcija za cestni promet večino podatkov za načrtovanje in spremljanje izvrševanje svojih programov dela²⁸ zajemata iz podatkovnih zbirk drugih organov in organizacij (Ministrstva za notranje zadeve, Urada

²⁷ Pariški memorandum je bil podpisan po nesreči ladje Amoco Cadiz v Franciji leta 1978, ki je povzročila resne ekološke posledice. Na podlagi dogovora med državami je bil leta 1982 vzpostavljen regionalni sistem inšpekcijskega nadzora tujih ladij v pristaniščih držav članic tega sporazuma. K sporazumu je doslej pristopilo 27 držav, med katerimi je od 22. 7. 2003 tudi Republika Slovenija. Nadzor, ki ga opravlja slovenska inšpekcija za varnost plovbe, je opredeljen v Uredbi o ratifikaciji Pariškega memoranduma o soglasju glede nadzora, ki ga opravlja inšpekcija za varnost plovbe, Uradni list RS, št. 30/00.

²⁸ Podatke o javni cestni infrastrukturi, voznikih, motornih vozilih, prevoznikih, licencah s področja avtoprevoznništva in avtotaxi dejavnosti, tahografih, nacionalnih in mednarodnih potrjenih vozniških redih, itinerarjih in podobno, razvrščene po klasifikaciji dejavnosti, podatke o nadzoru inšpekcijskih organov, po območnih enotah in inšpektorjih, podatke o nezgodah, izrednih dogodkih in vrstah ugotovljenih nepravilnosti ter kršitev po vrsti inšpiciranja in panoge dejavnosti ter o izrečenih ukrepih in njihovih vrstah.

Republike Slovenije za meroslovje, Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve, CETIS, d. d., Celje, Direkcije Republike Slovenije za ceste, Generalne policijske uprave, Gospodarske zbornice Slovenije, Obrtno-podjetniške zbornice Slovenije). Inšpektorji za železniški promet načrtujejo delo na podlagi tveganj, ki jih ocenjujejo na temelju izrednih dogodkov in so vezani na podatke o stanju varnosti v železniškem prometu in o stanju železniške infrastrukture. Te podatke zbirajo različne institucije in organi, ki izredne dogodke proučujejo, od Prometnega inšpektorata, prevoznikov, vzdrževalcev infrastrukture, do posebnega varnostnega organa²⁹. Statistika izrednih dogodkov se zato podvaja, pogosto med seboj tudi ni usklajena. Preverjali in primerjali smo nekatere podatke iz objavljenih poročil s podatki iz obstoječih podatkovnih zbirk sistema za leti 2008 in 2009 in ugotovili, da zanesljivost podatkov ni zadovoljiva, čeprav so bile manjše razlike ustrezno pojasnjene.

Menimo, da obstoječi informacijski sistem in način pridobivanja informacij ni zadosten za učinkovito vodenje in delovanje. Informacijska nadgradnja razpoložljivih podatkovnih zbirk, ki bi omogočala tudi različno uskupinjenje podatkov za različne analize in pripravo poslovnih informacij, ministrstvo doslej še ni zagotovilo. V Prometnem inšpektoratu zato za nadaljnjo obdelavo in pripravo analiz, poročil ter programov dela še vedno pripravljajo preglednice in vanje ročno prepisujejo podatke, ki v informacijskem sistemu že obstajajo, ali jih zbirajo še posebej. Po navedbah Prometnega inšpektorata za to porabijo veliko časa, možnost napak je velika, saj kontrola ni mogoča (razen s preverjanjem na terenu), podatki pa so dostopni prepozno. Zbirke podatkov, ki so pridobljene na ta način, med seboj niso povezane in poenotene, nekatere zbirke se tudi podvajajo. Obstoječi informacijski sistem zato vodstvu ne nudi zadostne podpore pri vsakodnevnem spremljanju uresničevanja zastavljenih nalog in analiziranja odstopanj. Informacijski sistem je po naši oceni nujno treba modernizirati, inšpektorje na terenu in vse podatkovne zbirke med seboj povezati in informacijski sistem nadgraditi, da bo uporabnikom omogočal tekoče pridobivanje podatkov, ki jih potrebujejo za delo. Tako bi inšpektorje tudi vsaj deloma razbremenili nepotrebnega administrativnega dela in povečali učinkovitost njihovega delovanja.

2.1.3.2 Informacijski sistem nadzora letalskega prometa

Direktorat nima posebej vzpostavljenega informacijskega sistema za spremljanje delovanja nadzornih in inšpekcijskih služb na področju civilnega letalstva, temveč vodstvo uporablja okolje Lotus Notes. Za področje izvajanja SAFA inšpekcij³⁰ lahko inšpektorji uporabljajo tudi on-line SAFA podatkovno zbirko. Posamezni sektorji, v okviru katerih delujejo letalski nadzorniki in inšpektorji³¹, pripravljajo mesečna poročila o opravljenem nadzoru v civilnem letalstvu. Oblika in vsebina teh poročil ni vnaprej predpisana, temveč je prepuščena presoji posameznega vodje. Takšen način poročanja otežuje in celo onemogoča pripravo povzetkov in analize delovanja ter problematike organizacijskih enot. Način poročanja tudi ne zagotavlja stabilnosti in primerljivosti delovanja med posameznimi časovnimi obdobji in ne omogoča primerjave z mednarodnimi standardi delovanja. Inšpektorji pogrešajo ustrezno informacijsko podporo in pomoč informatika za nemoteno delovanje strojne opreme in tudi nadgradnje programske opreme, ki je sedaj zelo omejena.

²⁹ V skladu s predpisi Evropske unije je treba vzpostaviti poseben preiskovalni organ za neodvisno preiskovanje nesreč v železniškem in pomorskem prometu, ki mora biti ločen od delovanja inšpekcijskih služb.

³⁰ Nadzor varnosti zrakoplovov iz tretjih držav, ki pristajajo na letališčih v Republiki Sloveniji (Uredba o izvajanju nadzora varnosti zrakoplovov iz tretjih držav, ki pristajajo na letališčih v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 78/06, 11/09).

³¹ V Sektorju za letalsko varnost, Sektorju za letališča, vzletišča in ovire, Sektorju za navigacijske službe zračnega prometa, Sektorju za varovanje ter Sektorju za letalsko inšpekcijo.

Ocenjujemo, da sedanji informacijski sistem ne predstavlja dobre vsebinske podpore vodstvu pri obvladovanju celotnega poslovnega procesa. Treba bi bilo vzpostaviti bolj celovit in standardiziran informacijski sistem, ki bi bil vodjem v pomoč pri načrtovanju in pri spremljanju delovanja (tudi njegove učinkovitosti). Tako bi tudi lažje utemeljevali potrebe po dodatnih delovnih mestih za nadzornike in inšpektorje, saj vodstvo trdi, da se je obseg nadzornih obveznosti v preteklih letih stalno povečeval, nima pa vzpostavljenega takega informacijskega sistema, iz katerega bi bilo to nedvoumno razvidno. Tega se zaveda tudi vodstvo direktorata. Ocenjujemo, da obstoječi informacijski sistem ni zadosten za objektivno in celovito poročanje o programski uspešnosti ali učinkovitosti delovanja posameznih sklopov nadzornega sistema v direktoratu.

2.1.3.3 Informacijski sistem nadzora pomorskega prometa

Pomorska inšpekcija pri delu uporablja informacijska sistema Sirenac 2000 (v nadaljevanju: SIRENaC)³² in SafeSeaNet_SSIN Portal, ki sta bila vzpostavljena v okviru Pariškega memoranduma in po Direktivi Sveta 95/21/ES³³. Informacijska sistema sta povezana in vsebujeta zbirke podatkov za vsako ladjo, ki se zadržuje v pristaniščih držav članic Evropske unije, saj mora biti vsak prihod ladje v pristanišče najavljen vsaj 24 ur³⁴ pred pričakovanim vplutjem v pristanišče. Podatki, ki jih informacijska sistema vsebujeta, inšpektorjem omogočajo pripravo na pregled ladij. V Republiki Sloveniji uporabljamo oba informacijska sistema od dneva njune vzpostavitve. Sistem SIRENaC omogoča uporabo podatkov aplikacije Evidenca prometa ladij, tako da pri delu lahko izberejo ladjo za izvajanje inšpekcije glede na stopnjo ocenjene nevarnosti, ki se vodi v sistemu. Sistem SIRENaC ladje razporedi po prioritetah pregledov³⁵, za vsako ladjo v pristaniščih Evropske unije omogoča izčrpne podatke o stanju ladij in vpogled v to, kje je bila ladja pregledana, kaj na njej je bilo pregledano in preizkušeno, kakšne so bile ugotovljene pomanjkljivosti, kateri inšpektor jo je pregledal, kako je ukrepal in podobno³⁶. Zapisnik o obveznih, podrobnejših ali razširjenih pregledih je za vse inšpekcije, članice Pariškega memoranduma, standardiziran.

Ocenjujemo, da ima Pomorska inšpekcija zadostne in kvalitetne podatke, ki jih vodstvo vsakodnevno uporablja za vodenje in upravljanje delovanja. Informacijski sistem je tudi podlaga za sprotne analize ter medletno in letno poročanje o delovanju. Obstoječi informacijski sistem omogoča izračunavanje

³² Informacijski sistem SIRENaC deluje v pravnem okviru Pariškega memoranduma glede nadzora za varnost plovbe, ki ga opravlja Pomorska inšpekcija. Informacijski sistem o inšpekcijskih pregledih opredeljuje Priloga 4 Pariškega memoranduma. Memorandum obvezuje oblasti, da s podatki oskrbujejo »Centre Administratif des Affaires Maritimes« (C. A. A. M., Upravni center za pomorske zadeve, Saint Malo, Francija; v nadaljevanju: C. A. A. M.). Vzpostavljen je bil 1. 1. 2000.

³³ Direktiva Sveta 95/21/ES z dne 19. 6. 1995 temelji na izkušnjah, pridobljenih med izvajanjem Pariškega memoranduma (Uradni list ES, št. L 157/1).

³⁴ 6. člen Uredbe (ES) št. 725/04 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. 3. 2004 o povečanju zaščite na ladjah in v pristaniščih.

³⁵ »Target Factor« ali ciljni faktor program izračuna po enačbi, ki ima s Pariškim memorandumom več vnaprej določenih parametrov. Enačbo izračunajo v C. A. A. M.

³⁶ Pomembni podatki, ki se vpišejo v podatkovno zbirko: datum, država, pristanišče, v katerem poteka inšpekcija, čas prihoda z imenom ladje, identifikacijska številka ladje, vrsta ladje, pripadnost ladje, vrsta ugotovljenih pomanjkljivosti, sprejeti ukrepi inšpektorja, predlagani ukrepi za odpravo pomanjkljivosti, datum odhoda ladje, naslednja predvidena destinacija ladje oziroma pristanišče, predlagani ukrep v naslednjem pristanišču ladje.

učinkovitosti in uspešnosti dela pomorske inšpekcije in poročanje o uspešnosti doseganja mednarodno zastavljenega cilja nadzora v pomorskem prometu.

Informacijski sistem inšpekcije za celinske vode doslej še ni vzpostavljen, zato tudi ni mogoče pridobiti ustreznih podatkov o učinkovitosti dela te inšpekcije. Prometni inšpektorat to pojasnjuje z dejstvom, da je delovanje te inšpekcije razmeroma novo in da se podatkovni sistem postopno vzpostavlja, tudi na podlagi popisa stanja celinskih voda in objektov na njih.

2.1.4 Ustreznost in zadostnost načrtovanih virov za izvedbo

Za učinkovito in uspešno delovanje posamezne organizacije ali programa je pomembno, da so viri, tako kadrovski, prostorski, materialni, informacijski in drugi, s katerimi se izvršujejo naloge, in programi, objektivno in v zadostni meri načrtovani in ustrezno razporejeni. V finančnem načrtu proračunskega uporabnika morajo biti potrebni viri tudi ustrezno utemeljeni. V reviziji smo zato preverili ustreznost in zadostnost virov za izvajanje nadzorne funkcije ministrstva v organizacijskih enotah, v katerih se te funkcije izvajajo.

2.1.4.1 Prometni inšpektorat

Prometni inšpektorat kot neposredni proračunski uporabnik vsa sredstva načrtuje in porablja v okviru a podprograma 13012402 *Inšpekcijske službe* v finančnem načrtu ministrstva, ki vsebuje tri proračunske postavke.

Tabela 3: Podprogram 13012402 *Inšpekcijske službe*

PP	Ime PP	Realizacija v letu 2007 v evrih	Realizacija v letu 2008 v evrih	Indeks	Realizacija v letu 2009 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4):(3)	(6)	(7)=(6):(4)
5977	Plače	1.467.198	1.623.005	111	1.755.209	108
4534	Materialni stroški	351.909	446.015	127	393.290	88
2909	Investicije in investicijsko vzdrževanje državnih organov	87.269	109.639	126	79.682	73
Skupaj		1.906.376	2.178.659	114	2.228.182	102

Viri: zaključni račun državnega proračuna za leti 2007 in 2008 ter nerevidirani zaključni račun za leto 2009.

Prometni inšpektorat je v letu 2008 za delovanje porabil 14 odstotkov več sredstev, predvsem zaradi rasti plač, pa tudi nadpovprečne rasti sredstev za investicije in investicijsko vzdrževanje ter sredstev za materialne stroške (26- in 27-odstotno povečanje). V letu 2009 je bilo povečanje vseh sredstev le dvoodstotno, pri čemer sta se prav ti dve postavki tudi realno zmanjšali.

Struktura proračunskih sredstev za delovanje Prometnega inšpektorata je razvidna s slike 2. Največji delež sredstev je vsako leto namenjen plačam zaposlenih. V letu 2009 je bilo v ta namen razporejenih skoraj 79 odstotkov sredstev Prometnega inšpektorata.

Slika 2: Struktura porabe proračunskih sredstev Prometnega inšpektorata za leto 2009



Vir: podatki ministrstva o realizaciji proračuna za leto 2009.

Preverili smo ustreznost in zadostnost načrtovanih proračunskih virov za delovanje Prometnega inšpektorata. Skupno število zaposlenih se je na Prometnem inšpektoratu v obdobju od leta 2006 do leta 2009 spreminjalo, tako da je bilo 46 zaposlenih na dan 31. 12. 2007, 43 zaposlenih na dan 31. 12. 2008 in 45 zaposlenih na dan 31. 12. 2009, od tega 38 inšpektorjev, ki so zadolženi za pet področij nadzora. Inšpektorji menijo, da sredstva za izvrševanje podprograma zagotavljajo le minimalne pogoje delovanja in ne omogočajo potrebne realne rasti za hitrejši razvoj nadzorne funkcije. Predvsem število inšpektorjev je, po oceni predstavnikov Prometnega inšpektorata, premajhno, saj vse do danes, ob bistvenem povečanju obsega dela že od leta 2006, niso uspeli uresničiti vsakoletnih predlogov o dodatnih zaposlitvah. Število subjektov, ki jih morajo inšpektorji nadzorovati, se iz leta v leto povečuje. Uvedene pa so bile tudi dodatne pristojnosti, predvsem na področju cestnega prometa, širi se tudi vključevanje inšpektorjev v reševanje strokovnih nalog, kar ni njihova temeljna naloga. Prometni inšpektorat v letnih poročilih že dalj časa opozarja na pomanjkanje inšpektorjev in drugega strokovnega kadra, in pri tem poudarja, da je povprečna starost inšpektorjev za ceste in železnice več kot 50 let. Prometni inšpektorat je v preteklih letih ob pridobivanju novih obveznosti povečal obseg delovanja in s tem, ob celo nekoliko nižjih sredstvih, intenzivnost dela. Po navedbah Prometnega inšpektorata so tudi težave pri kompenzacijah viška opravljenih ur in s plačilom nadurnega dela.

Glede na slabe izhodiščne pogoje dela in še neizpolnjene razvojne cilje Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije in razvojne cilje, ki izhajajo iz drugih predpisov³⁷, menimo, da bi moralo ministrstvo hitreje reševati problematiko zaposlovanja inšpektorjev, še posebej, če želi uresničiti cilje. Prometni inšpektorat ima že sedaj velike težave pri nadomeščanju inšpektorjev zaradi upokojitev, odpovedi zaposlitev ali nestimulativnih pogojev nagrajevanja. Obstaja tveganje, da inšpekcijskega nadzorstva ni mogoče izvajati programirano in sistematično, da bi z njim v celoti dosegali njegov namen.

2.1.4.2 Inšpekcija za letalski promet

Na dan 31. 12. 2009 so delo letalskih inšpektorjev opravljali trije zaposleni, ob njih pa je nadzor nad različnimi področji civilnega letalstva opravljalo še 16 nadzornikov. Kakšen je obseg sredstev za delo letalskih inšpektorjev in nadzornikov, ni mogoče ugotoviti iz proračunskih sredstev direktorata, saj računovodski sistem ni zastavljen projektno, zato tega ne omogoča. Letalski inšpektorji poudarjajo velik kadrovski primanjkljaj (povezava s točko 3.4.2). Ob tem tudi navajajo težave s prevoznimi sredstvi. Inšpektorji morajo pri terenskem delu uporabljati službena vozila ministrstva (njihova starost je visoka, med 8 in 17 let – v letu 2009 zaradi varčevalnih ukrepov nakupov novih avtomobilov ni bilo), če so ta na voljo, ali pa morajo uporabljati javna prevozna sredstva. Inšpektorji menijo, da tovrstna ureditev omejuje učinkovitost delovanja na terenu in podaljšuje odzivni čas za ukrepanje, slabši pa je tudi izkoristek delovnega časa. Poudarili so tudi težave pri pridobivanju različnih tehničnih standardov, ki predstavljajo temeljno podlago za inšpekcijsko delo in ukrepanje, kar je povezano s pomanjkanjem proračunskih sredstev (povezava s točko 3.4.2).

2.1.4.3 Pomorska inšpekcija

V okviru Pomorske inšpekcije deluje pet inšpektorjev³⁸. Tudi za pomorsko inšpekcijo ni mogoče ugotoviti namenskih sredstev za njihovo delovanje, ker v okviru računovodskih informacij ni bilo oblikovano posebno stroškovno mesto, ki bi to omogočalo. V razgovorih z inšpektorji smo ugotovili, da so sredstva, s katerimi razpolaga Pomorska inšpekcija, ustrezna in načrtovana v zadostni meri.

2.1.5 Odgovornost za delovanje

Odgovornost je kritični element uspešnosti proračunskega procesa in se nanaša na izvrševanje nalog in programov v skladu z zastavljenimi cilji javnega sektorja ter na gospodarno in učinkovito uporabo proračunskih virov. Pomembno je, da je odgovornost določena ne le za uporabo finančnih sredstev in poročanje o delovanju, temveč tudi za vzpostavitev ustreznega sistema sprotnega spremljanja delovanja ter za točnost posredovanih podatkov in informacij. Odgovornost za upravljanje in izvrševanje nalog ali posameznega programa mora biti jasno dodeljena posamezniku ali majhni skupini ustrezno usposobljenih ljudi. Da bi bil sistem učinkovit, morajo biti zaposleni načrtno seznanjeni z dogovorjenimi namerami in cilji delovanja, kot tudi s svojimi odgovornostmi pri njihovem uresničevanju in poročanju o opravljenem delu.

³⁷ Program reform za izvajanje Lizbonske strategije, Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013, Resolucijo o nacionalnem programu varnosti cestnega prometa 2007–2011, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013 idr.

³⁸ Stanje na dan 31. 12. 2009.

Preverili smo dodelitev odgovornosti ter način delovanja pri izvajanju funkcije inšpekcijskega nadzora prometa, ki je za posamezna področja porazdeljena med tri organizacijske enote in tri nosilce odgovornosti.

2.1.5.1 Prometni inšpektorat

Prometni inšpektorat vodi glavni prometni inšpektor, posamezna področja delovanja inšpekcije pa direktorji inšpekcij. Način dela Prometnega inšpektorata je centraliziran in hierarhično opredeljen, glavni inšpektor je ustrezno strokovno usposobljen, z dolgoletnimi delovnimi in vodstvenimi izkušnjami. Način delovanja inšpektorata je kolegijski, sodelavci so strokovno usposobljeni in dobro obveščeni o nalogah, sodelovanje je dobro. Težave so pri kratkoročnem in dolgoročnem načrtovanju, ki ni sistematično uvedeno. Letni načrt izvajanja nalog in način dodeljevanja zadev posameznemu inšpektorju ni določen, kot je zapisano v 10. členu ZIN. Neustrezno je tudi poročanje o delovanju v okviru letnih poročil, ki niso problemsko naravnana. Ocenjujemo, da gre za težave sistemske narave, njihovo reševanje pa zahteva večje sodelovanje in usmerjanje ministrstva za njihovo odpravljanje.

2.1.5.2 Inšpekcija za letalski promet

Odgovornost za vodenje inšpekcijskega nadzora na področju civilnega letalstva je dodeljena direktorju direktorata. Odgovornosti organizacije nadzora so dodeljene vodji sektorja za letalsko inšpekcijo, pa tudi vodjem drugih sektorjev, v okviru katerih letalski nadzorniki izvajajo nadzor posameznih področij civilnega letalstva.³⁹ Inšpekcijska služba je strokovno zasedena, a ker ji primanjkuje kadrov, ne pokriva vseh področij delovanja, kar pomeni težavo pri vsakdanjem delu. Po navedbah odgovornih nastajajo težave tudi zaradi velike fluktuacije kadrov, saj vsak, ki se na tem področju na novo zaposli, potrebuje dodatna usposabljanja, za kar je potreben čas.

Način delovanja nadzornih služb in dodeljevanja nalog v okviru direktorata ni povsem jasen, saj se v okviru direktorata preveč prekrivajo strokovne in inšpekcijske naloge. To za delovanje inšpekcijskega nadzora ni najboljše, saj posamezne ugotovitve inšpektorjev kažejo tudi na pomanjkljivosti v strokovnem delovanju, odzivnost popravljalnih ukrepov pa zato ni vedno ustrezna. Pri načinu izvajanja nadzornih funkcij ni bilo zaznati dolgoročnega pristopa k načrtovanju dela, temveč je prevladujoč kratkoročni pristop, pri čemer se letni načrt izvajanja nalog ne pripravlja. Slabše je organizirano tudi poročanje, ker je preveč neenotno, da bi mesečna poročila o delovanju lahko predstavljala dobro podlago za ugotavljanje uspešnosti delovanja posameznega sektorja ali celotnega direktorata ter pripravi letnih poročil o dosežkih na posameznem področju ter njihovem nadzoru.

2.1.5.3 Pomorska inšpekcija

Odgovornost za upravljanje s podprogramoma *13052401 Administracija* in *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa*, v okviru katerih se izvaja inšpekcija za pomorstvo in plovbo po celinskih vodah, je dodeljena direktorju Uprave. Odgovornost za delovanje Pomorske inšpekcije je jasna in dodeljena direktorju inšpekcije, ki je izkušen strokovnjak, z dobro uvedenim informacijskim sistemom, ki ga dnevno

³⁹ Temeljna področja delovanja v civilnem letalstvu, ki so podlaga tudi za organizacijsko delitev direktorata, so: plovnost, licenciranje osebja, letalske operacije, letališča, vzletišča in ovire, varovanje in navigacijske službe zračnega prometa.

uporablja za vodenje dela inšpektorjev. Tudi poročanje o delu Pomorske inšpekcije je dobro in dovolj vsebinsko naravnano. Problem, ki smo ga zaznali, je povezan s poročanjem ministrstvu in javnosti ter Inšpekcijskemu svetu⁴⁰. Glavni inšpektor meni, da sistem kazalnikov učinkovitosti delovanja, kakršen je vzpostavljen za vse inšpekcijske službe in je za vse inšpekcijske službe tudi enak, nima dodane vrednosti in se ne more uporabljati za vodenje posameznih inšpekcij in je zato bolj sam sebi namen, saj tudi primerjave kazalnikov med inšpekcijami zaradi različnosti obsega in vrste opravil posamezne inšpekcije niso ustrezne.

⁴⁰ Inšpekcijski svet je stalno medresorsko delovno telo pri Ministrstvu za javno upravo, ustanovljeno za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti različnih inšpekcij.

3. DOSEŽKI IZVAJALCEV INŠPEKCIJSKEGA NADZORA PROMETA V LETIH 2008 IN 2009

V tej točki predstavljamo področja inšpekcijskega nadzora prometa v letih 2008 in 2009 ter probleme, ki smo jih zaznali pri proučevanju posameznih področij in v razgovorih s predstavniki inšpekcijskih služb.

Preveriti smo želeli tudi dosežke izvajalcev inšpekcijskega nadzora, vendar smo se morali zaradi omejenih podatkov in informacij ministrstva osredotočiti le na merjenje učinkovitosti inšpekcijskega dela. Pri načrtovanju obsega in vrste svojega dela inšpektorji obseg delovanja lahko načrtujejo le v omejenem obsegu, saj se znaten del dela nanaša na preglede na podlagi prijav, ki pa jih je težko vnaprej načrtovati, pa tudi strokovno delo ni v celoti znano vnaprej. Prometni inšpektorat v proračunskih dokumentih za leti 2008 in 2009 ni zastavil jasnih ciljev, ki bi bili povezani z učinkovitostjo in uspešnostjo delovanja. Za obvladovanje svojega delovnega področja pa posamezne inšpekcije načrtujejo obseg delovanja na mesečni in letni ravni.

Na podlagi podatkovnih zbirk in informacijskega sistema, ki jih ima Prometni inšpektorat, smo med pokazatelji učinkovitosti delovanja inšpekcijskih organov izbrali nekaj pokazateljev, ki lahko orientacijsko prikazujejo učinkovitost delovanja posamezne inšpekcije. Pri tem se je treba zavedati omejitev, saj bi bilo za objektivno presojo treba upoštevati še druge vidike njihovega delovanja in različen časovni obseg posameznih aktivnosti, kar pa zaradi omejenega obstoječega podatkovnega sistema in vsebinskih kazalcev ter ker ne obstajajo delovni normativi in merila, ni mogoče.

O uspešnosti izvrševanja posameznih podprogramov, kamor sodi inšpekcijski nadzor na različnih področjih, na podlagi proračunskih dokumentov ni mogoče presojati, predvsem ker programski cilji niso postavljeni, za katere menimo, da se ne bi smeli navezovati le na učinkovitost inšpekcijskega dela, temveč predvsem na problematiko na področjih, na katerih inšpektorji izvajajo nadzor, na primer na cilje, povezane s sistemsko ureditvijo posameznih težav, na reševanje kadrovske problematike nadzora civilnega letalstva, izboljšanje informacijskega sistema varnosti železniškega prometa, ureditev kontrolnih točk in podobno.

3.1 Inšpekcija za ceste

3.1.1 Področje delovanja Inšpekcije za ceste

Inšpekcija za ceste nadzira cestno infrastrukturo in opravlja nadzor nad plačevanjem cestnine ter cestninjenjem za uporabo cestninskih cest. Področje urejajo tri direktive Evropske unije, trije zakoni in 21 podzakonskih predpisov. Devet inšpektorjev in vodja izvajajo nadzor nad državno cestno

infrastrukturo, njihova dolžnost pa je še vedno nadzirati tudi stanje občinskih cest v tistih občinah, ki še niso sprejele odloka o občinskih cestah⁴¹. En inšpektor mora v povprečju nadzirati okrog 800 kilometrov cestnega omrežja s pripadajočo infrastrukturo. Inšpekcijski nadzor na področju vzdrževanja in varstva cest obsega predvsem nadzor rednega vzdrževanja in obnavljanja cest, izvajanje ukrepov za varstvo cest in prometa ter predpisanih pogojev za posege v varovalni pas cest. Najštevilnejši in najzahtevnejši so inšpekcijski pregledi, ki se izvajajo po uradni dolžnosti na podlagi različnih prijav. Obseg delovanja in izrečenih ukrepov so razvidni iz tabele 4. Poleg inšpekcijskih pregledov na podlagi prijav inšpektorji za ceste izvajajo tudi kontrolne, splošne in tematske preglede ter druge naloge, kot so sodelovanje pri pripravi predpisov ter strokovna pomoč s področja pristojnosti v okviru preventivnih ukrepov.

Tabela 4: Statistika inšpekcijskih pregledov in ukrepov na področju cestne infrastrukture v obdobju od leta 2007 do leta 2009

Leto	2007	2008	2009	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3):(2)	(6) = (4):(3)
Skupno število inšpekcijskih pregledov	762	1.028	896	135	87
Upravni ukrepi	549	854	742	156	87
Odločbe	57	83	81	146	98
Upravna opozorila	492	771	661	157	86
Prekrškovni ukrepi	132	110	134	83	122
Odločbe	24	1	6	4	600
Plačilni nalogi	39	51	67	131	131
Opomini	15	1	2	7	200
Opozorila	54	57	59	106	104

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

V okviru tematskih pregledov je Inšpekcija za ceste v letu 2008 izvedla tri in v letu 2009 eno usmerjeno akcijo inšpekcijskega nadzora v zvezi z delnimi in popolnimi zaporami na avtocestah in hitrih cestah v trajanju, daljšem od pet dni, stanjem vozišč državnih cest po končani zimi⁴², pripravljenostjo izvajalcev rednega vzdrževanja na izvajanje zimske službe, poostrenim nadzorom vzdrževanja državnih cest na začetku motoristične sezone in pregledom nivojskih križanj državnih cest z železniško progo.

Med pomembnejšo dejavnost inšpektorjev za ceste sodi še sodelovanje v komisijah za tehnične preglede cest, cestnih objektov, bencinskih servisov ter drugih naprav in objektov ob cestah. V letu 2008 so se inšpektorji s področja cestne infrastrukture kot člani v komisijah udeležili 161 tehničnih pregledov obnovitvenih del in 222 tehničnih pregledov ter pregledov obnovitvenih in rekonstrukcijskih del v

⁴¹ V letih 2008 in 2009 so inšpektorji za ceste izvajali neposredni inšpekcijski nadzor le na državnih cestah in izjemoma na občinski cesti v Občini Šmarješke Toplice, kjer je bil uveden inšpekcijski postopek že v letu 1996.

⁴² Usmerjena akcija je bila izvedena v letih 2008 in 2009.

letu 2009. V letu 2008 so inšpektorji za ceste sodelovali v 119 komisijskih pregledih, v letu 2009 pa v 226 komisijskih pregledih, ki so jih sklicali upravljavec državnih cest ali njegova strokovna služba, izvajalci rednega vzdrževanja cest, občine, krajevne skupnosti, izvajalci del na državnih cestah, investitorji del na državnih cestah oziroma njihovi nadzorniki ter občinski sveti za preventivo in vzgojo v cestnem prometu. To strokovno delo širi okvir dela inšpektorjev ter zmanjšuje obseg inšpekcijskega dela, saj Prometni inšpektorat ob dodatnih strokovnih nalogah ni pridobil dodatnih strokovnih kadrov, in tudi ne novih inšpektorjev.

3.1.2 Problemi na področju delovanja Inšpekcije za ceste

Pri pregledu področja delovanja inšpekcije in v razgovorih z inšpektorji smo ugotovili, da obstajajo sistemske ali organizacijske težave, ki ovirajo delovanje inšpekcijskih služb ali vplivajo na učinkovitost delovanja javnega sektorja.

3.1.2.1 Vzdrževanje in razvoj glavnih in regionalnih državnih cest

Prometni inšpektorat meni, da je stanje glavnih in regionalnih državnih cest zelo slabo, kar vpliva tudi na učinkovitost izvajanja nadzorstvene funkcije. Ocenjuje, da na področju cestne infrastrukture obstajajo težave posebno na področju vzdrževanja in razvoja državnih cest. Po oceni stanja iz let 2008 in 2009 je v zelo slabem oziroma slabem stanju kar 53,8 odstotka državnega cestnega omrežja. Stanje vozniških površin se z leti tudi slabša. Z Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije se je država obvezala, da bo uresničevala širšo makroekonomsko politiko ter omogočila skladen regionalni razvoj države in povečanje konkurenčnosti gospodarstva, mobilnost prebivalstva in blaga tudi z ustrezno razvitim prometnim sistemom. Z Resolucijo o prometni politiki Republike Slovenije so bili oblikovani tudi splošni cilji prometne politike, med katerimi so zagotovitev potrebne prometne infrastrukture in povečanje prometne varnosti in podobno; pri tem se okrepi prometne politike nanašajo predvsem na pospešeno posodabljanje prometne infrastrukture, notranjo prometno povezanost v državi in povezanost v mednarodne prometne tokove.

Inšpekcija za ceste se pri delu sooča z zapostavljenostjo investicijskega vzdrževanja in razvoja glavnih in regionalnih cest na državni ravni ter s premajhnim financiranjem investicijskega in rednega vzdrževanja. Republika Slovenija je na podlagi nacionalnega programa izgradnje avtocest⁴³ v zadnjem desetletju dajala prednost dograjevanju avtocest in hitrih cest. Omrežje glavnih in regionalnih državnih cest se je zato precej poslabšalo, saj so bila na državnih cestah odpravljena v glavnem le ozka grla, da bi se povečala pretočnost in varnost v prometu.

Zapostavljenost razvoja in vzdrževanja državnih cest se kaže tudi v neustreznem sistemu investicijskega vzdrževanja državnih cest, deloma tudi zaradi neustreznega načrtovanja ministrstva, saj kljub sprejeti Resoluciji o prometni politiki Republike Slovenije še nista bila sprejeta strategija razvoja in vzdrževanja državnih cest⁴⁴ in nacionalni program razvoja in vzdrževanja državnih cest⁴⁵.

⁴³ Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 50/04.

⁴⁴ 22. člen Zakona o javnih cestah, Uradni list RS, št. 33/06-UPB1, 45/08, 42/09, 109/09.

⁴⁵ 23. člen Zakona o javnih cestah.

Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo, glede na trenutno slabo stanje cestnega omrežja, čim prej začeti z načrtovanjem celostnega vzdrževanja in razvoja celotne državne cestne infrastrukture, ki sedaj predstavlja omejitveni dejavnik skladnega regionalnega razvoja Republike Slovenije glede na gospodarsko pomembnost državnih cest in glede na strateške in dolgoročne cilje na področju državnih cest.

3.1.2.2 Slabo izvajanje inšpekcijskega nadzora na občinskih cestah

Za izvajanje nadzora nad občinskimi cestami so pristojne občinske inšpekcije. Približno 40 odstotkov občin še ni sprejelo občinskih odlokov o občinskih cestah in ni vzpostavilo inšpekcijskih služb, zato v teh občinah opravlja nadzor nad občinskimi cestami Prometni inšpektorat. Ministrstvo nima popolnega pregleda nad tem, katere občine imajo sprejete odloke o občinskih cestah in vzpostavljene občinske inšpekcije.

Ocenjujemo, da se izvajanje pristojnosti inšpekcijskega nadzora občinskih cest ne izvaja, kot je predpisano. Ocenjujemo tudi, da mora ministrstvo čim prej pripraviti celovit pregled stanja pri vzpostavitvi delovanja občinskih inšpekcij in aktivneje sodelovati pri reševanju vprašanja iz te inšpekcijske pristojnosti.

3.1.2.3 Nejasna odgovornost za stanje vzdrževanja cest

Področje upravljanja, graditve, vzdrževanja in varstva državnih cest od leta 1997 ureja Zakon o javnih cestah. Ta zakon pomanjkljivo opredeljuje obveznosti izvajalcev rednega vzdrževanja in upravljavca državnih cest, zato ni jasno, kakšne so odgovornosti za stanje na cestah, kar negativno vpliva tudi na učinkovitost inšpekcijskih postopkov. Nadzor ni dovolj učinkovit, saj inšpekcija kršiteljev ne more ustrezno sankcionirati. Tudi odpravljanje ugotovljenih pomanjkljivosti zato ni dosledno in ne zadostno.

Ocenjujemo, da bi si ministrstvo moralo prizadevati, da se predpisi ustrezno dopolnijo in natančneje opredelijo odgovornosti za vzdrževanje cestnega omrežja na državni in tudi na lokalni ravni.

3.1.3 Uspešnost delovanja Inšpekcije za ceste

Iz obstoječih podatkovnih zbirk Prometnega inšpektorata smo za leti 2008 in 2009 izbrali nekaj pokazateljev učinkovitosti delovanja Inšpekcije za ceste, ki jih predstavljamo v tabeli 5.

Tabela 5: Uspešnost in učinkovitost delovanja Inšpekcije za ceste v letu 2009 v primerjavi z letom 2008

Kazalci delovanja	2008	2009	Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti za leto 2009	
Povprečno izvršeno število inšpekcijskih pregledov na inšpektorja	114,2	112,0	Razmerje povprečnega števila inšpekcijskih pregledov na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008	0,98
Povprečno število ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja	12,2	16,8	Razmerje povprečnega števila ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008	1,38
Predvideno število pregledov na inšpektorja	92,2	125,3	Razmerje izvršenega in predvidenega števila pregledov na inšpektorja v letu 2009	0,89

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

Na podlagi pregleda pokazateljev učinkovitosti delovanja inšpekcije je za leto 2009 mogoče oceniti, da je bilo delo inšpektorjev za ceste uspešno, saj so ob tem, ko so opravili za dva odstotka pregledov manj kot v letu poprej, izrekli za 38 odstotkov več ukrepov. Primerjava načrtovanega in izvršenega dela pa na prvi pogled kaže na neuspešnost izvedbe zastavljenega programa, vendar moramo ob tem pojasniti, da so v inšpekciji za leto 2009 načrtovali kar 35-odstotno povečanje števila pregledov na inšpektorja, a se zdi realnost takega načrtovanja vprašljiva. S tem pa se zdi vprašljiv tudi izračunani pokazatelj uspešnosti.

3.2 Inšpekcija za cestni promet

3.2.1 Področje delovanja Inšpekcije za cestni promet

Inšpekcijsko nadzorstvo za cestni promet urejajo številni predpisi: 27 uredb in direktiv Evropske unije ter odločb Komisije, dva mednarodna multilateralna sporazuma, šest zakonov in 107 podzakonskih predpisov. V letu 2008 je inšpekcijski nadzor opravljalo 20 inšpektorjev⁴⁶, v letu 2009 pa 22⁴⁷.

V tabeli 6 je predstavljena statistika zaključenih inšpekcijskih upravnih in prekrškovnih zadev po področjih nadzora ter ugotovljenih nepravilnosti v letih 2008 in 2009. Iz podatkov je razvidno, da je bilo v letu 2009 zaključenih za sedem odstotkov več inšpekcijskih zadev ter za 25 odstotkov manj ugotovljenih nepravilnosti kot v letu poprej. Najbolj se je zmanjšalo število ugotovljenih nepravilnosti na področju prevoza blaga (za 77 odstotkov) in na področju prevoza potnikov (za 74 odstotkov). Nasprotno pa se je na področju prevozov nevarnega blaga v cestnem prometu število ugotovljenih nepravilnosti povečalo za 236 odstotkov ter na področju »socialne zakonodaje«⁴⁸ za 14 odstotkov.

⁴⁶ Stanje na dan 31. 12. 2008.

⁴⁷ Stanje na dan 31. 12. 2009.

⁴⁸ »Socialna zakonodaja« na področju cestnega prometa je v slovenski pravni red prenesena z Zakonom o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opreml v cestnih prevozi in se nanaša na delovni čas in obvezne počitke mobilnih delavcev.

Tabela 6: Statistika zaključenih inšpekcijskih zadev in nepravilnosti po področjih nadzora v letih 2008 in 2009

Področje nadzora	Leto 2008			Leto 2009		
	Zaključene zadeve	Ugotovljene nepravilnosti	Delež ugotovljenih nepravilnosti v odstotkih	Zaključene zadeve	Ugotovljene nepravilnosti	Delež ugotovljenih nepravilnosti v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(3):(2)	(5)	(6)	(7)=(6):(5)
Prevoz blaga	576	43	7,5	563	10	1,8
Prevoz potnikov	218	89	40,8	269	23	8,6
Izvajanje avtotaksi dejavnosti	93	38	40,8	106	21	19,8
Avtobusna postaje in postajališča	27		...	31		...
Prevozi nevarnega blaga v cestnem prometu	38	11	28,9	51	37	72,5
»Socialna zakonodaja«	208	146	70,2	223	167	74,9
Skupaj	1.160	327	28,2	1.243	258	20,8

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

V letu 2008 so inšpektorji za nadzor cestnega prometa obravnavali 1.187 upravnih zadev, v letu 2009 pa 1.354, ali 14,1 odstotka več. V upravnem postopku izdane odločbe so se vsebinsko nanašale predvsem na prepovedi opravljanja prevozov v cestnem prometu, prepovedi nadaljnjih prevozov s posameznim vozilom, sprejetje ali uskladitev akta o notranji kontroli oziroma o izvajanju le-te, uskladitev oznak in opreme v skladu s Pravilnikom o oznakah in opremi vozil, s katerimi se izvajajo prevozi v cestnem prometu⁴⁹, nadzor prevozov nevarnega blaga, neizvajanje javnega linijskega prevoza v mednarodnem cestnem prometu v skladu z izdanim dovoljenjem, vzpostavitev evidence delovnega časa, pregled o vgrajenem tahografu v vozilu, uskladitev izvajanja avtotaksi dejavnosti v skladu s predpisi, prepoved odrejanja mladega voznika na vožnjo, izvajanje občasnih prevozov z elementi linijskih prevozov in druge kršitve Zakona o prevozih v cestnem prometu⁵⁰.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 137/04, 57/05, 30/06, veljavnost do 4. 1. 2008 in Uradni list RS, št. 1/08, 78/08, 1/09, veljavnost od 5. 1. 2008.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 131/06, 123/08, 28/10.

Na delovnem področju Inšpekcije za cestni promet je v skladu z 2. členom Direktive 2006/22/ES⁵¹ z letom 2008 prišlo do 100-odstotnega povečanja nadzora na področju »socialne zakonodaje«. Z letom 2010 se je obseg dela povečal še za 50 odstotkov. Inšpekcija za cestni promet poudarja tudi pogostost in resnost kršitev s tega področja. V letu 2008 je Inšpekcija za cestni promet izvedla 82.576, v letu 2009 pa 93.143 preverjanj delovnih dni voznikov v zvezi z izvajanjem »socialne zakonodaje« na terenu, delovnih dni na cesti pa je bilo 26.294 in tako v letu 2008 uresničila svoj načrt dela na tem področju za 94 odstotkov, v letu 2009 pa za 96 odstotkov.

V letu 2008 je bilo skupaj z Generalno policijsko upravo in Carinsko upravo Republike Slovenije izvedenih 255 kontrol prevozov blaga v cestnem prometu na mejnih prehodih in v notranjosti države, od tega 2.045 nadzorov vozil, opravljenih na mejnih prehodih, in 920 v notranjosti države. Inšpekcija je v letu 2008 tudi aktivno sodelovala kot nosilka nekaterih skupnih akcij na področju dela in zaposlovanja na črno. V letu 2009 so inšpektorji za cestni promet izvedli 22 inšpekcijskih pregledov na sedežih prevoznikov z davčnimi inšpektorji pri domačih prevoznikih, ki opravljajo prevoze potnikov z avtobusi. Na področju avtobusnih prevozov so inšpektorji v letu 2008 opravili 405 inšpekcijskih pregledov, v letu 2009 pa 403. Pri nadzoru avtotaksi prevozov na terenu so inšpektorji v letu 2008 preverili 598 avtotaksi vozil in 489 avtotaksi vozil v letu 2009.

V septembru 2008 so inšpektorji opravili 200 nadzorov prevoznikov, ki opravljajo prevoze šolskih otrok, ter naknadno opravili še 29 inšpekcijskih pregledov na sedežu prevoznikov in drugih subjektov, ki opravljajo prevoze šoloobveznih otrok. Tudi v letu 2009 je bil opravljen poostren inšpekcijski nadzor prevozov skupin šoloobveznih otrok; pri tem so inšpektorji nadzirali 191 prevozov na terenu ter naknadno opravili še 10 inšpekcijskih pregledov na sedežu prevoznikov ter drugih subjektov, ki opravljajo prevoze šoloobveznih otrok.

Inšpektorji za cestni promet so v letu 2008 opravili 848 in 548 pregledov v letu 2009 nad ustreznostjo in opremljenostjo avtobusnih postaj in postajališč, večinoma na državnih cestah.

V letih 2008 in 2009 je inšpekcija opravljala tudi nadzor nad prevozom nevarnega blaga. V letu 2009 je bilo opravljenih 52 inšpekcijskih pregledov, v letu 2008 pa 38 ali za 26,9 odstotka manj.

V letu 2008 so inšpektorji v 201 primeru in v letu 2009 v 109 primerih izrekli prevoznikom opozorila z obveznostjo odprave pomanjkljivosti, ki so se nanašale predvsem na notranje kontrole prevoznikov (vodenje evidenc, uskladitev akta o notranji kontroli, oprema vozil in podobno).

V letih 2008 in 2009 je Inšpekcija za cestni promet veliko pozornost namenila tudi izobraževanju zaposlenih, aktivno sodelovala pri pripravi posameznih sprememb predpisov in pripravi novih (Zakon o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozih, v delu, ki se nanaša na »socialno zakonodajo«, Zakon o prevozih nevarnega blaga, Pravilnik o nadzornih napravah za delo voznika – tahografih, Pravilnik o avtobusnih postajah in avtobusnih postajališčih in drugi).

⁵¹ Direktiva 2006/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. 3. 2006 o minimalnih pogojih za izvajanje Uredb Sveta (EGS) št. 3820/85 in Uredbe (EGS) št. 3821/85 o socialni zakonodaji v zvezi z dejavnostmi v cestnem prometu in razveljavitvi Direktive Sveta 88/599/EGS (UL L št. 102 z dne 11. 4. 2006, str. 35) – v nadaljevanju: Direktiva 2006/22/ES.

V tabeli 7 so predstavljeni rezultati nadzora, izraženi v številu izdanih upravnih in prekrškovnih ukrepov.

Tabela 7: Statistika inšpekcijskih pregledov in ukrepov na področju cestnega prometa v obdobju od leta 2007 do leta 2009

Leto	2007	2008	2009	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3):(2)	(6) = (4):(3)
Skupno število inšpekcijskih pregledov	889	910	1.252	102	138
Upravni ukrepi	259	482	258	186	54
Odločbe	55	126	149	229	118
Upravna opozorila	204	356	109	175	31
Prekrškovni ukrepi	1.030	1.259	1.360	122	108
Odločbe	62	51	21	82	41
Plačilni nalogi	682	902	1.028	132	114
Opomini	42	45	18	107	40
Opozorila	244	261	293	107	112

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

3.2.2 Problemi na področju delovanja Inšpekcije za cestni promet

Na podlagi pregledanih predpisov, dokumentacije in razgovorov z inšpektorji opisujemo nekatere težave, s katerimi se pri delu srečujejo inšpekcijske službe.

3.2.2.1 Izpolnjevanje zahtev Evropske unije na področju »socialne zakonodaje«

Direktiva 2006/22/ES je bila v pravni red prenesena z Zakonom o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozihi⁵². Določa⁵³ naloge, obseg nadzora in minimalne pogoje za izvajanje Uredbe (ES) št. 561/2006⁵⁴ in Uredbe (ES) št. 3821/85⁵⁵. V skladu z Direktivo 2006/22/ES države članice Evropske unije organizirajo sistem primernih in rednih preverjanj

⁵² Uradni list RS, št. 64/07-UPB2. Z zakonom sta bili preneseni v slovenski pravni red Uredba Sveta (EGS) 3820/85 z dne 20. 12. 1985 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom (UL L št. 370 z dne 13. 12. 1985, str. 1) in Uredba Sveta (EGS) 3821/85 z dne 20. 12. 1985 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu (UL L št. 370 z dne 31. 12. 1985, str. 34).

⁵³ 2. člen Direktive 2006/22/ES.

⁵⁴ Uredba (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. 3. 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85 (UL L št. 102 z dne 11. 4. 2006).

⁵⁵ Uredba Sveta (EGS) 3821/85 z dne 20. 12. 1985 o tahografu (nadzorni napravi) v cestnem prometu (UL L št. 370 z dne 31. 12. 1985).

na cesti in v prostorih podjetij, s katerimi vsako leto zajamejo obsežen in reprezentativen delež voznikov, podjetij in vozil vseh kategorij prevoza, za katere veljata uredbi. Vsaka država organizira preverjanje tako, da:

- od 1. 5. 2006 v nadzor zajamejo vsaj en odstotek delovnih dni voznikov vozil, za katere veljata Uredbi (EGS) št. 561/06 in št. 3821/85; ta odstotek se zviša vsaj na dva odstotka po 1. 1. 2008 in na vsaj tri odstotke po 1. 1. 2010;
- se v letu 2007 vsaj pri 15 odstotkih skupnega števila delovnih dni preverja na cesti (v letu 2008 najmanj 30 odstotkov) in vsaj 30 odstotkov v prostorih podjetij (v letu 2008 pa najmanj 50 odstotkov).

Inšpektorji ocenjujejo, da so pregledi »socialne zakonodaje« v celotnem obsegu dela inšpekcije leta 2007 predstavljali 40 odstotkov, v letih 2008 in 2009 pa že 60 odstotkov delovnih obveznosti. Za čas po letu 2009 se zahteve po pregledih povečujejo še za nadaljnjih 50 odstotkov in bodo po ocenah Prometnega inšpektorata predstavljali že 70 odstotkov delovnih obveznosti inšpekcije. Zaradi slabega stanja na področju ustreznosti in opremljenosti avtobusnih postaj in postajališč so bile dodatno načrtovane nekatere naloge na tem področju nadzora v letih 2008 in 2009. Podrobnejše podatke o načrtovanem in dejansko izvršenem obsegu nadzora na področju »socialne zakonodaje« prikazuje tabela 8.

Tabela 8: Načrtovan in izvršeni obseg nadzora na področju »socialne zakonodaje«⁵⁶ v obdobju od leta 2007 do leta 2009⁵⁷

Število preverjanj delovnih dni	Leto 2007		Leto 2008			Leto 2009			
	Izvršeno	Načrt	Izvršeno	Delež	Indeks	Načrt	Izvršeno	Delež	Indeks
				izvršitve	izvršitve			izvršitve	izvršitve
				načrta	načrta			načrta	načrta
(1)	(2)	(3)	(4)	v odstotkih (5)=(4):(3)	(6)=(4):(2)	(7)	(8)	v odstotkih (9)=(8):(7)	(10)=(8):(4)
Voznikov v prostorih podjetja	31.608	73.000	55.789	76	177	81.000	66.849	83	120
Voznikov na cesti	19.507	15.000	26.787	179	137	16.000	26.294	164	98

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

Iz kadrovskih evidenc Prometnega inšpektorata je razvidno, da se število inšpektorjev za cestni promet glede na izkazan povečan obseg dela na področju »socialne zakonodaje« od leta 2006 ni spremenilo, kljub temu da direktor v poročilih o delu že dlje časa navaja, da mu primanjkuje inšpektorjev in drugega strokovnega kadra in da so v finančnih načrtih ministrstva vsakokrat predlagali dodatne zaposlitve.

⁵⁶ Inšpekcija za cestni promet na področju »socialne zakonodaje« načrtuje delo in poroča na podlagi števila preverjanj delovnih dni voznikov, kar pomeni, preverjanje rednega in skrajšanega dnevnega časa počitka, rednega in skrajšanega tedenskega časa, počitka in nadomestnega počitka.

⁵⁷ Podatki se nanašajo le na naloge Inšpekcije za cestni promet.

Inšpekcija za cestni promet je pomanjkanje kadrov zaradi količinskega preskoka obsega dela doslej reševala z notranjimi prerazporeditvami dela, s povečanjem učinkovitosti dela ter zmanjševanjem obsega dela na drugih področjih nadzora⁵⁸, kjer število preverjanj ni obvezno in količinsko opredeljeno.

Ocenjujemo, da take rešitve niso ustrezne in da bi morala ministrstvo in vlada problematiko zaposlovanja inšpektorjev hitreje reševati, še posebej, če želi uresničiti cilje Direktive 2006/22/ES in tudi druge cilje na področju cestnega prometa, ki izhajajo tudi iz Bele knjige Evropske unije o prometu⁵⁹ in Resolucije o prometni politiki Republike Slovenije, to je uskladiti pogoje konkurence in izboljšati pogoje dela in varnost v cestnem prometu.

3.2.2.2 Mednarodni prevoz potnikov

Inšpektorji za cestni promet so v skladu z Zakonom o prevozih v cestnem prometu pristojni za nadzor nad izvajanjem mednarodnega prevoza potnikov v občasnem, posebnem linijskem ter linijskem prometu. Domači in tuji prevozniki izvajajo linijske prevoze potnikov na podlagi dovoljenja, v katerem so določeni itinerar, vozni red, postajališča, časi prihodov in odhodov na postajališča, režim izvajanja in veljavnost. Inšpektorji pridobivajo podatke o dovoljenjih v pisni obliki od upravljavca zbirke podatkov⁶⁰, vendar iz njih niso razvidni podatki o tem, ali in katera dovoljenja je pridobil prevoznik od drugih držav, prek katerih poteka linija, in ali je prevoznik linijo že dolžan izvajati⁶¹. Ministrstvo bi moralo čim prej vzpostaviti posodobljen in popoln register o izdanih dovoljenjih mednarodnih avtobusnih prevoznikov, ki bi vseboval podatke (dejanske obveznosti prevoznikov: izdana veljavna dovoljenja, itinerar, vozni redi, postajališča in podobno), ki jih za učinkovito in kvalitetno izvajanje nadzora potrebuje inšpekcija.

3.2.2.3 Zagotovitev ustreznih delovnih pogojev za neposredni nadzor na cesti

Nadzorni organi (Inšpekcija za cestni promet, Generalna policijska uprava, Carinska uprava Republike Slovenije) za izvajanje svojih nalog neposrednega nadzora na cesti potrebujejo ustrezne delovne pogoje, ki so v skladu s predpisi o varnosti in zdravju pri delu, predpisi o varnosti v cestnem prometu in primerljivi s pogoji dela nadzornih organov držav članic Evropske unije. Ustrezni delovni pogoji inšpektorjev omogočajo tudi lažje, učinkovitejše in kvalitetnejše izvajanje nadzora. Prometni inšpektorji ugotavljajo, da naša država v nasprotju z drugimi evropskimi državami ni poskrbela za posebna mesta, kjer naj bi potekal inšpekcijski nadzor na terenu. Po njihovi oceni naj bi bilo takih točk na avtocestnem križu vsaj šest do sedem in bi morale biti načrtovane že ob gradnji avtocest. Nadzor se opravlja na cestnih počivališčih, vendar so ta ponavadi prepolna. Po navedbah inšpektorjev tako stanje povzroča težave v izvajanju nadzora v prometu, saj inšpektorjem in drugim organom niso zagotovljeni osnovni pogoji dela, pa tudi varnost udeležencev v prometu, pri katerih se nadzor izvaja, ni ustrezna. Uradna mesta (prostor) za inšpektorje bi po vzoru v drugih državah morala biti zagotovljena tudi na mejnih prehodih, kjer bi naj inšpekcije imele svoj prostor za delovanje, pa ga nimajo.

⁵⁸ Kar je razvidno iz primerjav načrtov dela in poročil o delu za leti 2008 in 2009, na primer število opravljenih pregledov na področju prevozov potnikov, pregledov nad ustreznostjo avtobusnih postaj in postajališč in podobno.

⁵⁹ Bela knjiga Evropske unije o prometu (Evropska prometna politika za 2010: čas za odločitve; Bruselj, 12. 9. 2001. [URL: <http://www.fpp.edu/~mstojakovic/PTTL/VAJE/BELA%20KNJIGA-%20PTTL.pdf>], junij 2010.

⁶⁰ Direkcija Republike Slovenije za ceste.

⁶¹ Mednarodni prevoznik mora imeti dovoljenje od vseh držav, prek katerih poteka itinerar.

Inšpektorji menijo, da na mejnem področju zaradi različnih državnih in občinskih prostorskih interesov postopki pri pripravi predpisov potekajo prepočasi, zato se reševanje tega problema predolgo odlaga in bi ga bilo treba pospešiti ter v nadzoru zagotoviti tudi ustrezno varnost in pogoje dela. Ocenjujemo, da bi morala država čim prej urediti ustrezna mesta za nadzor ob državnih cestah in avtocestah.

3.2.3 Uspešnost delovanja Inšpekcije za cestni promet

Za delovanje Inšpekcije za cestni promet smo izračunali pokazatelje učinkovitosti in uspešnosti; pri tem smo uporabili informacijski sistem Prometnega inšpektorata in kazalnike kot pri drugih inšpekcijah.

Tabela 9: Uspešnost in učinkovitost delovanja Inšpekcije za cestni promet v letu 2009 v primerjavi z letom 2008

Kazalci delovanja	2008	2009	Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti za leto 2009	
Povprečno izvršeno število inšpekcijskih pregledov na inšpektorja ⁶²	45,5	56,9	Razmerje povprečnega števila inšpekcijskih pregledov na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008 ⁶³	1,25
Povprečno število ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja	64,1	67,8	Razmerje povprečnega števila ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008	1,06
Predvideno število pregledov na inšpektorja	49,4	59,9	Razmerje izvršenega in predvidenega števila pregledov na inšpektorja v letu 2009	0,95

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

Informacije kažejo, da je Inšpekcija za cestni promet v letu 2009 delovala učinkovito, saj je v povprečju vsak inšpektor opravil za 25 odstotkov več pregledov kot leto poprej. Tudi število ukrepov, ki so jih v povprečju izrekli inšpektorji, je bilo za šest odstotkov večje. Primerjanje izvršenega obsega delovanja z načrtovanim v letu 2009 (za leto 2009 je bilo načrtovano 32-odstotno povečanje) pa pokaže, da Inšpekcija za cestni promet pri doseganju svojega cilja ni bila uspešna, ker ga je dosegla le 95-odstotno. Razlogi so v premajhnem številu inšpektorjev glede na veliko načrtovano povečanje obsega dela in v preveč optimističnem načrtovanju glede na obstoječe število zaposlenih.

⁶² Kazalca ne vsebujeta števila kontroliranih posameznih prevozov na terenu v letih 2008 in 2009.

⁶³ Kazalnik ne vsebuje števila kontroliranih posameznih prevozov na terenu.

3.3 Inšpekcija za železniški promet, žičniške naprave in smučišča

V okviru Prometnega inšpektorata deluje tudi Inšpekcija za železniški promet, žičniške naprave in smučišča, v pristojnost katere spada nadzor železniškega prometa⁶⁴, ki ga izvajajo štirje inšpektorji, vsak na svojem strokovnem področju na območju celotne države, ter nadzor žičniških naprav in smučišč⁶⁵, ki ga izvajata dva inšpektorja. Inšpekcijsko nadzorstvo za železniški promet, žičniške naprave in smučišča ureja 21 uredb in direktiv Evropske unije ter odločb Komisije, sedem zakonov in 76 podzakonskih predpisov. Inšpekcijski nadzor je po stanju na dan 31. 12. 2008 izvajalo sedem inšpektorjev, kar je toliko, kot na dan 31. 12. 2007, na dan 31. 12. 2009 pa šest. V nadaljevanju ločeno obravnavamo področje nadzora železniškega prometa in skupaj področji nadzora žičniških naprav in smučišč.

3.3.1 Področje delovanja inšpekcije na področju železniškega prometa

Inšpekcija izvaja nadzor nad organiziranjem in izvajanjem vzdrževalnih in modernizacijskih del na javni železniški infrastrukturi in nadzor nad kontrolo tega izvajanja po Zakonu o varnosti v železniškem prometu⁶⁶ (v nadaljevanju: ZVZelP). V obdobju, na katero se nanaša revizija, so inšpektorji pregledovali predvsem stanje obstoječe železniške infrastrukture in evidenc, izvajanje vzdrževalnih del v javno korist, posege v progovni pas in varovalni progovni pas, stanje signalno-varnostnih naprav in telekomunikacijskih naprav, stanje železniških vozil in vozne mreže, stanje na področju vodenja prometa in izpolnjevanje zdravstvenih pogojev ter usposobljenost izvršilnih železniških delavcev⁶⁷, stanje industrijskih tirov in poslovnih redov na njih ter prevoz nevarnega blaga.

Inšpektorji za železniški promet izvajajo tudi nadzor nad izvajanjem določb Zakona o železniškem prometu⁶⁸, pri tem pa inšpekcija nadzoruje izpolnjevanje pogojev za izvajanje prevoznih storitev za prevoznike v železniškem prometu. Nadzor zajema veljavnost licenc in varnostnih spričeval, odobritev vlakovnih poti na določenih progah ter izpolnjevanje drugih zakonskih pogojev za prevoz po železnici.

Inšpektorji kot strokovnjaki za posamezna področja v železniškem prometu vodijo Komisijo za ugotavljanje skladnosti obstoječega načina zavarovanja nivojskih prehodov in Komisijo za izpolnjevanje pogojev za vzpostavitev novega in začasnega nivojskega prehoda ter sodelujejo v komisijah za tehnične preglede. Glede na velik delež delovnih obremenitev v komisijah (tabela 10), ki ne predstavljajo temeljnih delovnih nalog inšpektorjev, se odlagajo druge delovne naloge, vendar prav ta del dela inšpektorjev ni razviden iz evidenc v aplikaciji SPIS, saj se v njih evidentirajo le zadeve in dokumenti v posamezni zadevi.

⁶⁴ Spodnji in zgornji ustroj proge, signalno varnostne naprave, železniška vozila in naprave električne vleke ter vodenje železniškega prometa.

⁶⁵ V 38. členu ZDU-1 v okviru področij delovanja ministrstva niso navedene smučišča. Pristojnost nadzora nad obratovanjem smučišč je inšpektoratu podeljena na podlagi 19. člena Zakona o varnosti na javnih smučiščih, Uradni list SRS, št. 16/77, 42/86 in Uradni list RS, št. 4/92, 110/02.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 36/10-UPB1.

⁶⁷ V skladu z ZVZelP je izvršilni železniški delavec oseba, ki neposredno sodeluje v železniškem prometu in/ali opravlja dela, povezana z varnostjo in urejenostjo železniškega prometa. V Pravilniku o delovnih mestih izvršilnih železniških delavcev (Uradni list RS, št. 126/07) so določena delovna mesta izvršilnih železniških delavcev.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 44/07-UPB4, 58/09.

Med izvedenimi in načrtovanimi nalogami so med leti 2008, 2009 in 2010 (tabela 10) precejšnje razlike v obsegu inšpekcijskega dela, vendar v načrtu dela Prometnega inšpektorata ni utemeljitev in obrazložitev, zakaj tako velike razlike v aktivnostih inšpektorjev. Tak pristop ocenjujemo kot pomanjkljivost. Iz navedenih podatkov, ki nimajo izhodišč za načrtovanje, namreč ni mogoče oceniti, ali je predstavljeni načrt dela realno zastavljen in ali obstoječi proračunski viri zadoščajo za njegovo izvedbo. Tudi ni jasno, ali spremembe izhajajo iz utemeljenih potreb, zato ob koncu leta zaradi odstopanja uresničitve od načrtovanih parametrov vodstvo tudi ne bo moglo analizirati razlogov za morebitna odstopanja. To pa je bistvo načrtovanja, ki mora vodstvu omogočiti spremljati delovanje organizacijske enote in tudi ustrezno ukrepati, če ugotovi, da se načrti ne uresničujejo.

Tabela 10: Izvedene in načrtovane naloge inšpektorjev na področju železniškega prometa

Število in vrste nadzora	Uresni- čeno 2008	Načrto- vano 2009	Uresni- čeno 2009	Načrto- vano 2010	Indeks (6)=(3):(2)	Indeks (7)=(5):(4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(3):(2)	(7)=(5):(4)
Inšpekcijski nadzori nad stanjem spodnjega in zgornjega ustroja proge obstoječe železniške infrastrukture in evidenc	33	40	19	32	121	168
Inšpekcijski nadzori nad izvajanjem vzdrževalnih del v javno korist	47	40	26	31	85	119
Inšpekcijski nadzori nad posegi v varovalni progovni pas	21	20	11	20	95	182
Inšpekcijski nadzori nad stanjem industrijskih tirov in poslovnih redov industrijskih tirov	25	40	15	40	160	266
Inšpekcijski nadzori signalno-varnostnimi napravami in telekomunikacijskimi napravami	35	20	36	20	57	55
Inšpekcijski nadzor nad stanjem železniških vozil in vozne mreže	99	90	117	110	91	94
Inšpekcijski nadzori nad stanjem dela prometnega osebja in evidenc s področja vodenja prometa	91	90	60	90	99	150
Vodenje Komisije za ugotavljanje skladnosti obstoječega načina zavarovanja nivojskih prehodov	83	40	78	40	48	51
Vodenje Komisije za izpolnjevanje pogojev za vzpostavitev novega ali začasnega nivojskega prehoda	13	10	1	10	77	1.000
Član Komisije za tehnični pregled pri infrastrukturi – spodnjem in zgornjem ustroju proge	4	30	18	30	750	166
Član Komisije za tehnični pregled pri nadzoru, vodenjem in signalizaciji – vodenje vlakov	22	60	15	60	273	400
Član Komisije za tehnični pregled železniških vozil in pri energiji – napravah električne vleke	37	30	18	30	81	166

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

V tabeli 11 je prikaz opravljenega nadzorstvenega dela inšpektorjev za železniški promet, kot ga spremljajo v ročnih evidencah. Iz teh podatkov je razvidno, da se je količina posameznih opravil in ukrepov v letu 2009 glede na leto 2008 zelo povečala ter da so velika odstopanja v izrečenih ukrepih v posameznih letih.

Tabela 11: Statistika inšpekcijskih pregledov in ukrepov na področju železniškega prometa, žičniških naprav in smučišč v obdobju od leta 2007 do leta 2009

Leto	2007	2008	2009	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3):(2)	(6) = (4):(3)
Skupno število inšpekcijskih pregledov	328	392	417	120	106
Upravni ukrepi	68	22	97	32	441
Odločbe	17	13	36	76	277
Upravna opozorila	51	9	61	18	678
Prekrškovni ukrepi	96	151	208	157	138
Odločbe	53	90	86	170	96
Plačilni nalogi	16	5	16	31	320
Opomini	22	30	46	136	153
Opozorila	5	26	60	520	231

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

3.3.2 Področje delovanja inšpekcije na področju žičniških naprav in smučišč

Inšpektorja za žičniške naprave sta v letih 2008 in 2009 nadzorovala stanje, obratovanje in vzdrževanje žičniških naprav: izvajanje varnostnih ukrepov na območju žičniških naprav, upoštevanje tehničnih standardov in normativov pri uporabi materialov ter upoštevanje toleranc pri vzdrževalnih delih, gradnjah in obnovah žičniških naprav. Nadzor je obsegal tudi izvajanje obdobjnih zakonsko predpisanih pregledov naprav in njihovih elementov, ki so ga izvajale pooblaščenice organizacije. V letu 2008 je bilo skupaj opravljenih 168 inšpekcijskih pregledov žičniških naprav. V letu 2009 je bilo na področju žičniških naprav opravljenih 155 inšpekcijskih pregledov.

Inšpektorja za žičniške naprave sodelujeta tudi pri izvedbi tehničnih pregledov žičniških naprav, v letu 2008⁶⁹ pa sta obravnavala tudi izredne dogodke, ki so se pripetili na žičniških napravah. Med obratovanjem in vzdrževanjem žičniških naprav inšpektorja sodelujeta pri reševanju ugotovljene problematike s pooblaščenimi pravnimi osebami za opravljanje strokovno-tehničnih pregledov in naprav.

Inšpektorji za smučišča opravljajo inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ukrepov med obratovanjem smučišč; te nadzore za zagotavljanje varnosti uporabnikov morajo zagotavljati upravljavci med

⁶⁹ Za leto 2009 inšpekcija nima podatka o številu izrednih dogodkov na žičnicah in smučiščih.

obratovanjem smučišč, in sicer pregledujejo obseg varnostnih pregledov smučišč, ustreznost števila nadzornikov in izvajanje službe za reševanje ter nudenje prve pomoči. V letu 2008 so inšpektorji za smučišča opravili 97 pregledov ter 50 pregledov v letu 2009.

3.3.3 Problemi delovanja inšpekcije na področju železniškega prometa

V nadaljevanju podajamo nekaj ugotovitev o problematiki delovanja, ki so jo poudarili inšpektorji.

3.3.3.1 Zastarelost in pomanjkljivost predpisov, ki urejajo varnost v železniškem prometu

Po navedbah inšpektorjev je železniška infrastruktura v Republiki Sloveniji zastarela, njeno stanje se tudi hitro poslabšuje. Tako stanje je posledica nezadostnih vlaganj v železniško infrastrukturo zaradi velikih odlogov pri uresničevanju Nacionalnega programa razvoja železniške infrastrukture (po ocenah ministrstva se uresničuje le 25-odstotno), nezadostnega investicijskega vzdrževanja in počasne modernizacije železniške infrastrukture. To zmanjšuje tudi stopnjo varnosti v železniškem prometu, inšpekcijski nadzor pa postaja vedno težji in bolj zapleten. Počasno izdajanje podzakonskih predpisov, ki urejajo železniški promet, otežuje učinkovit inšpekcijski nadzor, saj so nekateri predpisi, ki se uporabljajo, stari več kot 30 let, so zastareli in ne upoštevajo tehničnega napredka. Za večino (zastarele) železniške infrastrukture inšpektorji uporabljajo še stare jugoslovanske predpise. Inšpektorji menijo, da je velik del njihove vsebine neuporabne ali celo v neskladju z obstoječimi predpisi, zato se pogosto znajdejo v položaju, ko morajo presojati, katere določbe predpisa naj uporabijo pri preverjanju skladnosti.

Ocenjujemo, da je takšen način dela nesprejemljiv, nesprejemljivo je tudi, da novi predpisi v več primerih ne zajemajo celovitega področja, ki naj bi ga urejali. Ministrstvo bi moralo pospešeno pripraviti še preostale predpise s področja zagotavljanja varnosti v železniškem prometu.

3.3.3.2 Tehnični predpisi in specifikacije za obratovanje v železniškem prometu

Za vzpostavitev regulatornega okvira za varnost na železnici ter vzpostavljanje interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema⁷⁰ bi moral minister za promet v skladu z določbami Zakona o varnosti v železniškem prometu⁷¹ (v nadaljevanju: ZVZP) iz leta 2000 najkasneje do 24. 9. 2001 izdati tehnične predpise, s katerimi bi lahko določil obvezno uporabo tehničnih specifikacij za železniška vozila in njihove sestavne dele in naprave, za proge in sestavne dele prog ter druge pogoje obratovanja. Tehnične specifikacije za železniška vozila, kadar je to primerno, predpisujejo tudi postopke, s katerimi je mogoče ugotoviti, ali so dane zahteve izpolnjene. Z novim ZVZelP⁷² je bil določen nov rok za izdajo podzakonskih predpisov, in sicer dve leti od uveljavitve zakona. Ministrstvo teh predpisov doslej še ni izdalo v celoti (še vedno ni usklajenih 46 različnih aktov), kar je za inšpektorje velika ovira pri delu. Podzakonski predpisi se v veliko primerih sklicujejo na Tehnične specifikacije za interoperabilnost (TSI⁷³), te pa na standarde, ki so večinoma mednarodni in inšpektorjem po uradni poti (nakup) niso dosegljivi in

⁷⁰ Direktiva 2001/16/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. 3. 2001 o interoperabilnosti vseevropskega železniškega sistema za konvencionalne hitrosti.

⁷¹ 32. in 105. člen ZVZP, Uradni list RS, št. 102/04, veljavnost do 10. 7. 2004.

⁷² Uradni list RS, št. 61/07, 21/10.

⁷³ TSI - Tehnične specifikacije za interoperabilnost, Direktiva (ES) 49/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. 4. 2004.

seveda tudi niso prevedeni v slovenščino. Ministrstvo je navedlo, da so mednarodni tehnični standardi dragi. Inšpektorji so zato odvisni od proizvajalcev opreme in strank v postopku, ki jih s tovrstno dokumentacijo oskrbujejo. Ocenjujemo, da bi ministrstvo moralo pospešiti aktivnosti pri pripravi teh predpisov in inšpektorjem omogočiti normalno delovanje.

3.3.3.3 Nadzor prevoza nevarnega blaga

Prevoz nevarnega blaga je urejen na mednarodni ravni. V Republiki Sloveniji se v notranjem prometu neposredno uporabljajo mednarodni predpisi s področja prevozov nevarnega blaga. V skladu z Zakonom o prevozu nevarnega blaga⁷⁴, ki je začel veljati 1. 1. 2000, bi moral biti sočasno sprejet in objavljen tudi Pravilnik o mednarodnem železniškem prevozu nevarnega blaga. Doslej ministrstvo novega pravilnika še ni sprejelo, prevozniki po železnici zato uporabljajo starega⁷⁵, ki pa še ni preveden v slovenski jezik in je zelo pomanjkljiv. Delo inšpektorjev je zaradi neustreznih pravnih podlag zelo oteženo, na nekaterih področjih pa zaradi pomanjkanja predpisov celo onemogočeno.

Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo vse vrste prevozov nevarnega blaga čim prej urediti enotno in smiselno bi bilo, da tudi z enim predpisom, saj inšpektorji menijo, da se le majhen del vsebin razlikuje in je vsaj 90 odstotkov vsebinskih določb enakih. Zato ni razloga, da ima vsako prometno področje svoj predpis. Ker sta pravilnika na področju letalskega in cestnega prometa že sprejeta, bi lahko bila pravila z njuno dopolnitvijo za področje železniškega prometa hitreje uveljavljena. Tako bi tudi inšpektorji za železniški promet lahko učinkoviteje preverjali varnost prevozov takih tovorov prek naše države.

3.3.4 Problemi delovanja inšpekcije na področju žičniških naprav in smučišč

3.3.4.1 Obratovalna dovoljenja za smučišča

Po določilih Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o varnosti na smučiščih iz leta 2008⁷⁶ (v nadaljevanju: ZVSmuč-B) so morali upravljavci smučišč za njihovo obratovanje do 5. 3. 2010 pridobiti obratovalna dovoljenja. Veliko upravljavcev takih dovoljenj še ni pridobilo, čeprav se je rok že iztekel.

3.3.4.2 Nakup standardov SIST EN⁷⁷

Pravilnik o žičniških napravah za prevoz oseb⁷⁸ na področju gradnje, obratovanja in vzdrževanja žičniških naprav je uvedel evropske standarde SIST EN, ki pa niso prevedeni v slovenščino. Tudi na tem področju ima inšpekcija podobne težave.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 33/06-UPB1, 41/09.

⁷⁵ Pravilnik o mednarodnem železniškem prevozu nevarnega blaga RID je dodatek C h Konvenciji o mednarodnem železniškem prometu iz leta 1980, ki je bila nazadnje spremenjena 3. 6. 1999 in je objavljena v Uradnem listu RS, št. 5/04.

⁷⁶ 27. člen ZVSmuč-B, Uradni list RS, št. 17/08.

⁷⁷ Po standardih SIST EN se izvaja presoja skladnosti varnostnih sklopov žičnic, torej preverjanje izpolnjevanja temeljnih varnostnih zahtev.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 36/05, 106/05, 57/07.

3.3.5 Uspešnost delovanja Inšpekcije za železniški promet, žičniške naprave in smučišča

Za Inšpekcijo za železniški promet, žičniške naprave in smučišča smo za leto 2009 pripravili pregled pokazateljev učinkovitosti in uspešnosti delovanja inšpekcij, kot za druge inšpekcije, obravnavane v tem poročilu.

Tabela 12: Uspešnost in učinkovitost delovanja Inšpekcije za železniški promet, žičniške naprave in smučišča v letu 2009 v primerjavi z letom 2008

Kazalci delovanja	2008	2009	Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti za leto 2009	
Povprečno izvršeno število inšpekcijskih pregledov na inšpektorja	65,3	83,4	Razmerje povprečnega števila inšpekcijskih pregledov na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008	1,28
Povprečno število ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja	25,2	41,6	Razmerje povprečnega števila ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008	1,65
Predvideno število pregledov na inšpektorja	75,8	91	Razmerje izvršenega in predvidenega števila pregledov na inšpektorja v letu 2009	0,92

Vir: evidence Prometnega inšpektorata.

Prometni inšpektorat evidenc delovanja za nadzor železniškega prometa, žičniških naprav in smučišč ne vodi ločeno, zato tudi teh pokazateljev ni mogoče ločiti in predstavljajo izračunano povprečno vrednost za vsa tri področja inšpekcijskega nadzora inšpekcije. Izračun kazalnikov pokaže, da je bilo delovanje inšpektorjev v Inšpekciji za železniški promet, žičniške naprave in smučišča učinkovito, saj so v letu 2009 opravili za 28 odstotkov pregledov več kot leto poprej, prav tako so izrekli tudi bistveno več ukrepov kot v predhodnem letu – za 65 odstotkov več. Glede na to, da so v letu 2009 izvedli za osem odstotkov manj pregledov od načrtovanih, ugotavljamo, da pri realizaciji ciljev niso bili uspešni.

Prometni inšpektorat nima podatkovnega sistema, ki bi omogočil ločeno izkazovanje pokazateljev učinkovitosti in uspešnosti delovanja za področje nadzora žičniških naprav in smučišč, temveč so podatki le skupni za celoten sektor, zato tovrstna ločena ocena delovanja inšpekcije za področje nadzora žičniških naprav in smučišč ni mogoča.

3.4 Nadzor letalskega prometa

3.4.1 Področje delovanja Inšpekcije za letalski promet

Nadzor na področju letalskega prometa se izvaja v okviru direktorata. Izvajajo ga trije inšpektorji in 16 letalskih nadzornikov po posameznih področjih civilnega letalstva.

Zakon o letalstvu⁷⁹ v 5. členu tudi določa, da ministrstvo na področju civilnega letalstva opravlja upravno strokovne naloge, vključno z inšpekcijskimi ter druge naloge na letalskem področju, razen nalog, za katere so pristojni organi Evropske unije. V Republiki Sloveniji v civilnem letalstvu obstajata dve vrsti nadzora: upravno-strokovni in inšpekcijski.

Upravno-strokovni nadzor, ki se opravlja po uradni dolžnosti, vsebuje:

- vodenje upravnega postopka za izdajo/podaljšanje/odvzem licence za delo letalskega prevoznika, vzdrževalne organizacije, zrakoplova ali letalskega in drugega strokovno-tehničnega osebja, za izdajo dovoljenja za gibanje in zadrževanje na javnem letališču in v objektih navigacijskih služb zračnega prometa, potrjevanje priročnikov in varnostnih programov in podobno;
- upravno-strokovni nadzor o izpolnjevanju pogojev, določenih v izdanih odločbah; če ti pogoji niso izpolnjeni, sledi odvzem dovoljenja/licence, kar pomeni prepoved opravljanja letalske dejavnosti (lahko za določen čas, če je bila tako izdana pogojna odločba z razveznim pogojem).

Organizacija nadzora je na področju civilnega letalstva doživljala spremembe, ki so prikazane v tabeli 13.

Tabela 13: Organizacijske spremembe v nadzoru letalskega prometa

Čas spremembe	Vrsta nadzora	Pristojnost nadzora	Prvostopni organ	Pritožbeni organ
do 2/2006	upravno-strokovni	URSCL ⁸⁰	URSCL	ministrstvo
po 2/2006	upravno-strokovni	ministrstvo	ministrstvo	Komisija vlade ⁸¹
do 9/2006	inšpekcijski	Prometni inšpektorat	Prometni inšpektorat	Komisija vlade
po 9/2006	inšpekcijski	ministrstvo – direktorat – Sektor za letalsko inšpekcijo	ministrstvo – direktorat – Sektor za letalsko inšpekcijo	Komisija vlade

Vir: evidence direktorata.

Organizacijske spremembe so bile izvedene na podlagi ugotovitev in zahtev mednarodnih inšpekcij na področju civilnega letalstva, ki so bile opravljene v obdobju med leti 2000 in 2009. Organizacija nadzora države nad izvajanjem predpisov in stanjem varnosti v civilnem letalstvu je bila po mnenju Evropske komisije ustrezno rešena z združitvijo URLSC, Direktorata za letalstvo na ministrstvu in dela letalske inšpekcije Prometnega inšpektorata v sedanji direktorat v okviru ministrstva.

Reorganizacije pa niso rešile temeljnega problema nadzora, to je pomanjkanja ustreznega kadra, ki naj bi izvajal nadzor v civilnem letalstvu v Republiki Sloveniji.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 113/09-UPB1, 33/09.

⁸⁰ Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo (v nadaljevanju: URLSC).

⁸¹ Komisija za vodenje postopkov o pritožbah zoper odločbe, ki jih na prvi stopnji na podlagi letalskih predpisov, veljavnih v Republiki Sloveniji, izda ministrstvo, pristojno za promet.

3.4.2 Problemi na področju delovanja Inšpekcije za letalski promet

3.4.2.1 Nadzor civilnega letalstva

Problematika nadzora civilnega letalstva je pereča vse od obdobja osamosvojitve. Slovenija ni v celoti vzpostavila potrebnega upravnega in nadzornega sistema na letalskem področju, ki bi bil v skladu z zahtevami mednarodnih standardov in priporočenih praks Mednarodne organizacije civilnega letalstva (v nadaljevanju: ICAO⁸²). V letu 2004 pa tega sistema ni popolnoma uskladila z novimi zahtevami mednarodnih standardov in priporočenih praks ICAO ter zahtevami predpisov Evropske unije. Mednarodna inšpekcija je ugotovila tri bistvene pomanjkljivosti:

- neustrezno organizacijo nadzora, ker država ni imela pregleda nad izvajanjem predpisov in stanjem letalske varnosti;
- premalo nadzornega osebja, ker ni bilo na voljo tolikšnega števila nadzornega osebja, da bi bilo mogoče opraviti vsa predpisana nadzorna dejanja glede na obseg letalskega sektorja (število zrakoplovov, letalskega osebja, operatorjev, letalskih šol in podobno);
- neustrezno usposobljenost nadzornega osebja, ker ni bila v celoti izpolnjena zahteva, da ima nadzorno osebje najmanj enake strokovne kvalifikacije, kot jih ima nadzirano osebje (na primer prometni piloti, kontrolorji zračnega prometa), pa tudi ustrezne delovne izkušnje in primerne osebnostne lastnosti.

Združeni letalski organi (v nadaljevanju: JAA⁸³) in Agencija za letalsko varnost pri Evropski komisiji (EASA⁸⁴) so Republiko Slovenijo večkrat⁸⁵ opozorili na posledice nezadovoljivega stanja nadzora, saj se na določenih področjih letalskih prevozov nadzor ne izvaja, prihaja do zamud pri izdaji posebnih dovoljenj za letenje, nezadovoljiv je nadzor organizacij, ki usposablajo letalsko osebje, nadzor plovnosti ter certificiranje in registriranje zrakoplovov. Vse to pomeni tveganje za varnost v letalskem prometu, povzroča nezadovoljivo in neučinkovito izvajanje upravno strokovnih nadzorov in stalna opozorila mednarodnih inšpektorjev o neustreznem nadzoru v zračnem prometu. Število nadzornega osebja letalskega prometa v Republiki Sloveniji in njegova ustrezna usposobljenost je kritično in vse doslej še ni bilo usklajeno z zahtevami mednarodnih standardov in priporočenih praks. V septembru 2009 je Evropska komisija Sloveniji posredovala resno opozorilo⁸⁶ glede pomembnih neskladij s predpisi Evropske unije glede nadzora proizvodnje, stalne plovnosti in vzdrževanja zrakoplovov, ki se nanašajo na varnost in pravilnost delovanja skupnega trga, ter o možnih ukrepih proti državi zaradi dosedanje neodzivnosti in zavlačevanja sanacije stanja.

Reševanje kadrovske problematike nadzornikov in inšpektorjev na področju letalskega prometa je, po navedbah vodje direktorata in letalskih inšpektorjev, predvsem povezano s povečanjem njihovega števila, dokvalifikacij za izvajanje inšpektorskih pooblastil ter z izboljšanjem sedanje ravni plač, ki v zadostni meri

⁸² ICAO – International Civil Aviation Organization.

⁸³ JAA – Joint Aviation Authorities.

⁸⁴ EASA – European Aviation Safety Agency.

⁸⁵ Inšpekcija EASA je bila v Republiki Sloveniji opravljena petkrat: oktobra 2006, oktobra 2007, maja in oktobra 2008 in maja 2009. V vseh poročilih inšpektorji ugotavljajo enake nepravilnosti, izvedeni popravljalni ukrepi pa niso bili zadostni oziroma jih sploh ni bilo.

⁸⁶ Dokument Aviation Safety – Implementation by Slovenia of Regulations (EC) No 216/2008, 1702/2003 and 2042/2003 z dne 9. 9. 2009.

ne upošteva posebnih pogojev teh delovnih mest in zaposlitvenih možnosti teh kadrov na trgu delovne sile⁸⁷. Za zaposlovanje v direktoratu zato ni zadostnega interesa, celo nasprotno, direktorat se sooča z velikim odlivom kadrov, saj je njihovo delo drugje bolje nagrajevano. V tabeli 14 so prikazani podatki po stanju na dan 31. 12. 2009 o številu ocenjenih potrebnih in zasedenih delovnih mest v nadzoru zračnega prometa, kot so razporejeni po sektorjih direktorata glede na vrsto nadzora, ki ga morajo opraviti.

Tabela 14: Potrebe in zasedenost delovnih mest v nadzoru letalskega prometa v posameznem sektorju direktorata v letu 2009

Sektor direktorata	Ocenjene potrebe po kadrih v nadzoru	Zasedena delovna mesta	Odstotek zasedenosti delovnih mest
Plovnost	11	6	54,5
Licenciranje osebja	12	6	50
Letalske operacije	8	2	25
Letališča, vzletišča in ovire	6	3	50
Varovanje	5	3	60
Navigacijske službe zračnega prometa	8	5	62,5

Vir: predlog sistemizacije delovnih mest za predvideno javno agencijo za civilno letalstvo.

Letalski inšpektorji so trije, čeprav bi po zgledu primerljivih držav Evropske unije morale imeti ministrstvo vsaj enega za vsako področje letalstva, in delujejo v okviru posebnega sektorja za letalsko inšpekcijo. Nadzorniki, ki jih je 16, pa delujejo v okviru sektorjev direktorata. Inšpektorji menijo, da je taka organizacija delovanja lahko tudi razlog za slabo in počasno odzivnost organov za civilno letalstvo na ugotovitve inšpektorjev in s tem povezano letalsko varnost, pomeni pa tudi tveganje za neodvisno delovanje inšpekcijskih služb, ki so preveč odvisne od izvršilne oblasti.

Ministrstvo v obdobju med leti 2006 in 2009 ob ugotovljenem pomanjkanju nadzornih kadrov (nadzornikov in inšpektorjev) ni uspelo ustrezno nadomestiti niti vseh tistih kadrov, ki so se upokojili ali iz direktorata odšli zaradi drugih razlogov, še manj pa zaposliti dodatne nadzornike in inšpektorje. Tako je bilo v tem obdobju namesto 19 oseb, ki so direktorat zapustili, nadomeščenih le osem javnih uslužbencev, nekaj s prerazporeditvami, od katerih nekateri šele pridobivajo ustrezne kvalifikacije za delo.

⁸⁷ Za letalske nadzornike se poleg pogojev za uradniška delovna mesta zahteva še izpolnjevanje posebnih pogojev za delo, in sicer najmanj pet let delovnih izkušenj na letalskem področju in dovoljenje za delo – licenco pilota (prometnega, poklicnega in/ali športnega). Tako licenco morajo nadzorniki vzdrževati, za kar morajo izpolnjevati predpisane pogoje (zdravstvene, izvedeno minimalno število ur letenja, vzdrževanje in pridobivanje znanj v predpisanem obsegu in podobno). Letalski inšpektorji pa morajo poleg pogojev za uradniška delovna mesta izpolnjevati še posebne pogoje za delo, in sicer najmanj pet let delovnih izkušenj na letalskem področju, strokovni izpit za inšpektorja in funkcionalna znanja s področja inšpekcijskih del. Tudi za inšpektorje je obvezno izobraževanje za vzdrževanje in pridobivanje zahtevanih znanj.

Za rešitev te problematike je vlada sprejela sklep, v skladu s katerim naj bi do 10. 10. 2009 zagotovili najnujnejšo prerazporeditev sedmih ustrezno usposobljenih javnih uslužbencev z drugih ministrstev (predvsem z Ministrstva za obrambo in Ministrstva za notranje zadeve) v direktorat, kjer naj bi opravljali delo letalskih nadzornikov, vendar ta ukrep med izvajanjem revizije še ni bil izveden. Direktorat se zavzema za ustanovitev javne agencije za civilno letalstvo, v okviru katere bi bilo to vprašanje lahko trajneje rešeno. Rešiti pa je treba tudi vprašanje dvojnosti delovanja nadzornikov in inšpektorjev ter pooblastil nadzornikov za izrekanje ukrepov v upravnem postopku, drugače obstaja možnost, da bo Evropska komisija začela s postopki, ki imajo lahko negativne posledice za Republiko Slovenijo.

Ocenjujemo, da ministrstvo v preteklosti reševanju te problematike ni namenilo ustrezne prednosti, saj sankcije lahko povzročijo resne posledice za področje prometa v Republiki Sloveniji ter za tisti del gospodarstva, ki je z njim povezan (letalsko industrijo, prevoznike).

3.4.2.2 Predpisi na področju civilnega letalstva

Iz izjav inšpektorjev in njihovih poročil je tudi razvidno, da predpisi na področju civilnega letalstva niso usklajeni ali pa so nejasni in nedoločljivi, njihovo sprejetje pa zelo kasni. Uredbe Evropske unije so zavezujoče, vendar je s podzakonskimi akti treba urediti tudi sankcije za nespoštovanje predpisov. Ker podzakonskih predpisov ni, za določene kršitve ni mogoče izreči sankcij.

3.4.2.3 Pravna podlaga za dvojezičnost zapisnikov

Inšpektorji opozarjajo na težave pri sporazumevanju s tujci pri izvajanju inšpekcijskih postopkov. V predpisih namreč ni pravne podlage za dvojezičnost zapisnikov o ugotovitvah inšpekcijskih pregledov v letalskem prometu. Zapisnike inšpektorji pripravljajo le v slovenskem jeziku, ki jih odgovorne tuje osebe podpisujejo, ne da bi jih razumele in ne da bi jim bil na voljo uradni prevod. Tveganja, da bo prišlo do nesporazumov, so velika, pa tudi možnosti pritožbe so zaradi tega omejene. Problem bi bilo mogoče rešiti z opredelitvijo tovrstnih izjem v predpisih, ki urejajo nadzorne postopke v mednarodnem prometu, saj imajo take težave tudi druge inšpekcije pri nadzoru mednarodnega prometa.

3.4.3 Uspešnost izvajanja nadzora v letalskem prometu

Oceniti smo skušali uspešnost delovanja posameznih vrst nadzora civilnega letalstva v direktoratu. Ugotovili smo, da direktorat ima podatke inšpekcijskega nadzora, ki jih pridobiva iz podatkovne zbirke okolja Lotus Notes, vendar pa se ti podatki nanašajo le na evidentiranje zadev in dokumentov, za delo nadzornikov pa obstajajo poročila, ki pa zaradi spreminjajoče se oblike poročil za celostno primerjanje delovanja niso primerna.

Tabela 15: Uspešnost in učinkovitost delovanja Inšpekcije za letalski promet v letu 2009 v primerjavi z letom 2008

Kazalci delovanja	2008	2009	Kazalniki učinkovitosti in uspešnosti za leto 2009	
Povprečno izvršeno število inšpekcijskih pregledov na inšpektorja	69	86	Razmerje povprečnega števila inšpekcijskih pregledov na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008	1,25
Povprečno število ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja	12,3	16,6	Razmerje povprečnega števila ukrepov po Zakonu o prekrških na inšpektorja v letu 2009 glede na leto 2008	1,35
Predvideno število pregledov na inšpektorja	-	99,3	Razmerje izvršenega in predvidenega števila pregledov na inšpektorja v letu 2009	0,87

Vir: evidence Inšpekcije za letalski promet.

Po podatkih, zbranih v tabeli 15, so bili inšpektorji za civilno letalstvo v letu 2009 učinkovitejši kot v letu poprej, saj so opravili 25 odstotkov več inšpekcijskih pregledov, izrekli pa so tudi 35 odstotkov več ukrepov. Uspešni pa niso bili, saj niso izvršili celotnega delovnega načrta, pri njegovi realizaciji so bili 87-odstotni. Ker je letalska inšpekcija za leto 2009 načrtovala kar 44 odstotkov več pregledov, kot jih je opravila v letu poprej, ocenjujemo, da njihovo načrtovanje, glede na kadrovske stanje, ni bilo dovolj realno.

3.5 Pomorska inšpekcija

3.5.1 Področje delovanja Pomorske inšpekcije

Pomorska inšpekcija deluje kot sektor v okviru Uprave Republike Slovenije za pomorstvo v Kopru. V okviru Pomorske inšpekcije deluje pet inšpektorjev. Nadzor, ki ga izvaja Pomorska inšpekcija, je predvsem usmerjen v nadzor pomorskega prometa in ladij, to delo opravljajo štirje inšpektorji, en inšpektor pa od 1. 3. 2005 nadzoruje celinske vode in plovbo po njih. Področje delovanja inšpekcije ureja deset mednarodnih konvencij, 17 uredb in direktiv Evropske unije, pet zakonov in 27 podzakonskih predpisov. Temeljno podlago za delo Pomorske inšpekcije predstavljata Pariški memorandum, ki usklajuje soglasja držav glede nadzora ladij, in Pomorski zakonik⁸⁸, ki ureja inšpekcijsko nadzorstvo in nadzorstvo nad varnostjo plovbe, in ga izvajajo pristaniški nadzorniki pri Upravi.

Na podlagi Direktive Sveta 95/21/ES⁸⁹ so morale države članice Evropske unije implementirati v predpise skupno politiko Evropske unije glede varnosti v pomorskem prometu in usklajena pravila glede pristopa, postopka in meril inšpekcijskih pregledov ter inšpekcijskih ukrepov. Vsakih šest mesecev mora ministrstvo Evropski komisiji poročati o opravljenih inšpekcijskih pregledih in njihovih rezultatih.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 120/06-UPB2.

⁸⁹ Direktiva Sveta 95/21/ES z dne 19. 6. 1995 temelji na izkušnjah, pridobljenih med izvajanjem Pariškega memoranduma.

Največji delež vseh opravljenih inšpekcijskih nadzorov predstavljajo inšpekcijski pregledi tujih ladij. V Pristanišče Koper letno pripluje okrog 2.000 tujih ladij, nekatere vplujejo večkrat letno (v povprečju trikrat). Inšpekcija je v letu 2008 evidentirala 1.128 vplutij posameznih tujih ladij v to pristanišče, v letu 2009 pa 752. Pri opravljanju dela mora Pomorska inšpekcija posamezne države spoštovati določbe Pariškega memoranduma, po katerih mora opraviti inšpekcijski pregled na najmanj 25 odstotkih posameznih tujih ladjah, ki vplujejo v njena pristanišča in jih še ni pregledala katera koli druga inšpekcija v državah članicah podpisnicah Pariškega memoranduma. Če je ladja v obdobju šestih mesecev že bila pregledana v drugi državi članici Evropske unije, je inšpektor ne sme več pregledati, razen če je na tako imenovani črni listi, na katere so uvrščene ladje v informacijskem sistemu SIRENaC.

Inšpektorji s področja pomorstva izvajajo inšpekcijska nadzorstva v okviru začetnih, podrobnejših, razširjenih in ponovnih inšpekcijskih pregledov. Inšpekcijski nadzor temelji na tveganjih za ugotovljene pomanjkljivosti in nepravilnosti, ki izhajajo iz tako imenovanih črnih list. Nadzorni postopki so mednarodno standardizirani in odvisni od ugotovljene stopnje tveganja za ladjo.

Dolžnost inšpektorjev je tudi pregled slovenskih ladij. Za ladje, vseh je bilo v letih 2008 in 2009 vpisanih v Slovenski ladijski register⁹⁰ devet (štirje vlačilci, dve ribiški in tri potniške ladje), je ministrstvo pooblastilo tri klasifikacijske zavode⁹¹, ki opravljajo tehnične preglede teh ladij. Na ladjah je bilo v letu 2008 opravljenih sedem inšpekcijskih pregledov varnosti plovbe, sedem pregledov usklajenosti varnostne opreme pomorščakov z evropskimi standardi, trije pregledi zaščite pred terorističnimi dejanji in en inšpekcijski pregled doka v Ladjedelnici Izola. V letu 2009 je bilo z vidika varnosti plovbe opravljenih sedem pregledov ladij in trije pregledi zaščite pred terorističnimi dejanji in druge aktivnosti.

Iz tabele 16 so razvidni vrsta in obseg inšpekcijskih pregledov v letih 2008 in 2009, število ugotovljenih pomanjkljivosti, vrsta in količina inšpekcijskih pregledov⁹² tujih ladij (75,6 odstotka v letu 2008⁹³ in 77,1 odstotka v letu 2009⁹⁴). V okviru rednih inšpekcijskih pregledov je bilo v letu 2008 pregledanih 298 ladij, kar predstavlja 97,7 odstotka vseh pregledov ladij. V letu 2008 je bilo 20,1 odstotka pregledanih tujih ladij zadržanih zaradi ugotovljenih pomanjkljivosti, 29,2 odstotka pa je bilo pregledanih v zvezi z nakladanjem posebnih tovorov.

⁹⁰ II. poglavje Pomorskega zakonika.

⁹¹ 92. člen Pomorskega zakonika. Pooblaščen klasifikacijski zavodi v Republiki Sloveniji so objavljeni na spletnih straneh Uprave. Vir: [URL: http://www.up.gov.si/si/vodnik_po_storitvah/vpis_colnov/klasifikacijski_zavodi/], junij 2010.

⁹² Števili inšpekcijskih pregledov (394) za leto 2008 in (350) za leto 2009 vključujeta število pregledanih tujih ladij, število kontrolnih pregledov na zadržanih ladjah, število pregledanih slovenskih ladij, število pregledov akvatorija in obale ter število pregledov celinskih vod.

⁹³ Od 394 inšpekcijskih pregledov je bilo 298 opravljenih na tujih ladjah (75,6 odstotka). Števili inšpekcijskih pregledov (394) za leto 2008 in (350) za leto 2009 vključujeta število pregledanih tujih ladij, število kontrolnih pregledov na zadržanih ladjah, število pregledanih slovenskih ladij, število pregledov akvatorija in obale ter število pregledov celinskih vod.

⁹⁴ Od 350 pregledov jih je bilo 270 opravljenih na tujih ladjah (77,1 odstotka). Števili inšpekcijskih pregledov (394) za leto 2008 in (350) za leto 2009 vključujeta število pregledanih tujih ladij, število kontrolnih pregledov na zadržanih ladjah, število pregledanih slovenskih ladij, število pregledov akvatorija in obale ter število pregledov celinskih vod.

Inšpekcijski nadzor je bil opravljen na vseh slovenskih ladjah. Na področju celinskih voda v obeh letih inšpektorji niso ugotovili nepravilnosti, število opravljenih pregledov pa se je v letu 2009 povečalo glede na leto 2008 za 240 odstotkov. V letu 2008 je bilo največ ugotovljenih pomanjkljivosti na tujih ladjah glede vodotesnosti ladij in stanja ladijskih konstrukcij, plovnosti in stabilnosti ladij. Velik delež ugotovljenih pomanjkljivosti se je nanašal na preprečevanje onesnaženja morja z zaoljenimi vodami ter higienskimi in bivalnimi razmerami.

V letih 2008 in 2009 so inšpektorji sodelovali tudi v inšpekcijski kampanji Evropske unije, v okviru katere so pregledovali navigacijsko opremo v letu 2008 na 77 ladjah in v letu 2009 na 66 ladjah.

Poleg rednih inšpekcijskih nalog inšpektorji Pomorske inšpekcije sodelujejo tudi pri izvedbi strokovnih izpitov pomorščakov za pridobivanje pooblastil za delo na ladji in vodenje radijskih postaj ter pri izpitih občanov za voditelje čolnov.

Inšpektor s področja nadzora celinskih voda⁹⁵ v okviru Uprave deluje od 1. 3. 2005 na podlagi Zakona o plovbi po celinskih vodah. Inšpektor je zadolžen za nadzorstvo nad varnostjo plovbe po celinskih vodah ter izpolnjevanjem pogojev, ki jih morajo izpolnjevati plovna območja, plovila in plavajoče naprave ter osebe, ki upravljajo plovila, pristanišča in druga mesta za dostop do vodnega območja. Inšpektor nadzira tudi izpolnjevanje zahtev glede plovnega režima, vpisovanja plovil in plavajočih naprav in dviganje potopljenih stvari.

⁹⁵ Kot plovba po celinskih vodah šteje v skladu s 1. členom Zakona o plovbi po celinskih vodah (Uradni list RS, št. 30/02) plovba po rekah in jezerih, razen plovbe po rekah do meje, do koder so plovne z morske strani.

Tabela 16: Statistika inšpekcijskih pregledov v letih 2008 in 2009

Področje kontrole	Število pregledanih ladij v letu 2008	Delež pregledanih ladij od vseh v letu 2008 ⁹⁶	Ugotovljene pomanjkljivosti v letu 2008	Delež ugotovljenih pomanjkljivosti v letu 2008 ⁹⁷	Število pregledanih ladij v letu 2009 ⁹⁸	Delež pregledanih ladij od vseh v letu 2009	Ugotovljene pomanjkljivosti v letu 2009	Delež ugotovljenih pomanjkljivosti v letu 2009 ⁹⁹
		v odstotkih				v odstotkih		v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1. Redni inšpekcijski pregledi tujih ladij	298		890		270		707	
Ladijske listine in knjige	298	100,0	29	3,3	270	100,0	34	4,8
Minimalno število strokovno usposobljenih članov posadke	251	84,2	3	0,3	270	100,0	0	0,0
Zdravstveni pregledi in spričevala	235	78,9	2	0,2	202	74,8	2	0,3
Pooblastila o nazivih pomorščakov	240	80,5	3	0,3	208	77,0	0	0,0
Delovanje in vzdrževanje ladijskih strojnih naprav	224	75,2	78	8,7	170	63,0	71	10,0
Rezervna razsvetljava ladje	230	77,2	1	0,1	170	63,0	5	0,7
Delovanje in vzdrževanje ladijskih alarmnih naprav	224	75,2	31	3,5	170	63,0	20	2,8
Krmarski stroj in krmarjenje v sili	257	86,2	3	0,3	170	63,0	2	0,3
Reševalna oprema, motorji in škripci	250	83,9	14	1,6	219	81,1	11	1,5
Vzdrževanje reševalnih čolnov	229	76,4	28	3,1	219	81,1	19	2,7
Dodatna reševalna oprema	268	89,9	6	0,7	270	100,0	9	1,3
Optična in zvočna signalizacija	288	96,6	50	5,6	262	97,0	26	3,7
Izvedba vaj za zapuščanje ladje in obramba pred požarom	130	43,6	25	2,8	56	20,7	12	1,7
Navigacijska oprema	298	100,0	61	6,8	270	100,0	56	7,9
Protipožarna oprema	298	100,0	38	4,3	270	100,0	32	4,5
Protipožarna rezervna oprema	221	74,2	15	1,7	184	68,1	9	1,3
Mednarodna protipožarna prirobnica	155	52,0	1	0,1	95	35,2	0	0,0
Ladijska vitla in vrvi	202	67,8	23	2,6	165	61,1	26	3,7
Vodotesnost ladij	291	97,7	97	10,9	270	100,0	92	13,0
Stanje ladijskih konstrukcij, plovnosti in stabilnosti ladij	298	100,0	164	18,4	270	100,0	113	16,0
Sistem kakovosti	142	47,7	37	4,1	109	40,4	25	3,5
Radiokomunikacijske naprave	191	64,1	5	0,6	270	100,0	7	1,0
Preprečevanje onesnaževanja morja z odpadki	298	100,0	3	0,3	270	100,0	7	1,0
Preprečevanje onesnaženja zraka z ladij	298	100,0	0	0,0	209	77,4	2	0,3
Preprečevanje onesnaženja morja z zaoljenimi vodami	210	70,5	76	8,5	160	59,2	44	6,2
Higienske in bivalne razmere na ladji	296	99,3	76	8,5	270	100,0	66	9,3
Nakladanje posebnih tovorov	87	29,2	1	0,1	74	27,4	3	0,4
Zaščita pred terorističnimi dejanji	298	100,0	14	1,6	270	100,0	10	1,4
2. Kontrolni pregledi zadržanih ladij	60	20,1	0	0,0	38	14,1	0	0,0
3. Inšpekcijski nadzor slovenskih ladij	7	100,0	2	0,2	7	100,0	3	0,4
4. Akvatorij in obala	24	/	4	/	23	/	1	/
5. Celinske vode	5	/	0	/	12	/	0	/

Vira: poročilo o delu sektorja Pomorske inšpekcije za leto 2008 in 2009.

⁹⁶ Deleži so računani glede na število pregledanih tujih in slovenskih ladij posebej za vsako vrsto nadzora.

⁹⁷ Deleži so računani glede na število vseh ugotovljenih pomanjkljivosti na tujih in slovenskih ladjah.

⁹⁸ Deleži so računani glede na število pregledanih tujih in slovenskih ladij posebej za vsako vrsto nadzora.

⁹⁹ Deleži so računani glede na število vseh ugotovljenih pomanjkljivosti na tujih in slovenskih ladjah.

3.5.2 Problemi na področju delovanja Pomorske inšpekcije

Pomorska inšpekcija se pri delovanju sooča z nekaterimi težavami, ki jih navajamo v nadaljevanju.

3.5.2.1 Ladje podstandardne kvalitete

V slovensko pristanišče pripluje vsaj polovica ladij podstandardne kvalitete, s posadko iz držav, ki ne izpolnjujejo mednarodnih standardov. Take ladje bi bile lahko v državi zadržane več let, do odprave napak in pomanjkljivosti¹⁰⁰, za kar pa se pogosto izkaže, da lastniki nimajo niti interesa niti možnosti. Zasedale bi obalni prostor, ki ga že tako primanjkuje, saj ladja lahko nadaljuje plovbo le, če ne ogroža varnosti in zdravja potnikov ali posadke, drugih ladij in morskega okolja. Da bi se izognili tem težavam, inšpekcija lahko prepove, da ladja vpluje v slovenske vode, oziroma ladji naloži izplutje iz slovenskih voda, še preden se ta zasidra, seveda le, če pravočasno pridobi ustrezne informacije o taki ladji.

3.5.2.2 Določanje višine denarne kazni v prekrškovnih postopkih za onesnaženje morja

Inšpektorji na podlagi Pomorskega zakonika¹⁰¹ izrekajo denarne kazni glede na vrsto prekrška, vendar se morajo v prekrškovnih postopkih ravnati po določbah Zakona o prekrških¹⁰², po katerih lahko izrekajo le kazni po najnižji stopnji¹⁰³. Tako prihaja do situacij, ko lahko za veliko škodo zaradi onesnaženja morja izrečejo le kazen v skladu s 3. točko 52. člena Zakona o prekrških, ki znaša 4.172,93 evra za pravno osebo ali samostojnega podjetnika in 834,59 evra za posameznika, določb Pomorskega zakonika pa glede na povzročeno škodo sploh ne morejo uporabiti.

3.5.2.3 Uporaba uradnega jezika

Mednarodni informacijski sistem SIRENaC, ki ga uporablja Pomorska inšpekcija, ima angleški vmesnik, vanj pa se tudi vnašajo podatki v angleškem jeziku. Težave pomorskih inšpektorjev so povezane z uporabo slovenskega jezika kot uradnega jezika v upravnem postopku in pri izpolnjevanju predpisanih obrazcev, saj poteka komunikacija s člani posadke, lastniki ali njihovimi zastopniki v angleškem jeziku. Posadke na ladjah so iz različnih držav in bi bilo potrebnih veliko tolmačev, ki pa jih iz različnih razlogov ni mogoče zagotoviti. V slovenskem jeziku se zato izpisujejo le obrazci, povezani z ukrepi inšpektorjev, na katere se ladjarji lahko pritožijo.

3.5.2.4 Preiskovanje pomorskih nesreč in nezgod

Direktiva 2009/18/ES¹⁰⁴ določa, da države članice Evropske unije najkasneje do 17. 6. 2011 določijo pravni status preiskav, način in neodvisno, stalno, strokovno preiskovalno telo, ki naj bi pomorske nesreče obravnavalo v skladu s skupno metodologijo za preiskovanje pomorskih nesreč in nezgod. Direktiva še ni

¹⁰⁰ 10. člen Uredbe o inšpekcijskem nadzoru varnosti plovbe, Uradni list RS, št. 105/07.

¹⁰¹ 976. člen Pomorskega zakonika.

¹⁰² Uradni list RS, št. 3/07-UPB4, 17/08, 108/09.

¹⁰³ Tretji odstavek 52. člena Zakona o prekrških.

¹⁰⁴ Direktiva 2009/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. 4. 2009 o določitvi temeljnih načel za preiskovanje nesreč v sektorju pomorskega prometa.

bila implementirana v naše predpise, kljub temu pa je Pomorska inšpekcija na podlagi Pomorskega zakonika¹⁰⁵ pristojna tudi za preiskovanje nesreč na morju. Inšpektorji so v letu 2008 obravnavali deset pomorskih nezgod, v letu 2009 pa osem.

3.5.3 Uspešnost delovanja Pomorske inšpekcije

Delovanje Pomorske inšpekcije temelji na obveznostih, ki jih je Republika Slovenija sprejela z mednarodno konvencijo – Pariškim memorandumom. Glede na pravila, ki določajo način delovanja Pomorske inšpekcije, ocenjujemo, da izračunavanje učinkovitosti delovanja nadzora na tem področju s pomočjo primerjav kazalcev o številu pregledov in izrečenih ukrepov inšpektorjev ni ustrezen pristop in je lahko celo zavajajoč¹⁰⁶. Za presojo uspešnosti njihovega delovanja smo zato upoštevali uresničevanje cilja Pariškega memoranduma o doseganju vsaj 25-odstotnega deleža pregledov tujih ladij, ki so vplule v pristanišča Republike Slovenije, in jih doslej še ni pregledala kateri koli druga inšpekcija v državah podpisnicah Pariškega memoranduma.

Glede na poročilo Uprave je v letu 2008 v slovenska pristanišča vplulo 1.128 posameznih tujih ladij¹⁰⁷, od katerih je Pomorska inšpekcija redni inšpekcijski pregled opravila na 298 ladjah. To pomeni, da je pregledala 26,4 odstotka vseh tujih ladij, ki so vplule v Pristanišče Koper, s čimer je zadostila kriterijem nadzora po Pariškem memorandumu in jih celo preseгла. V letu 2009 je v Pristanišče Koper vplulo 752 posameznih tujih ladij, pregledanih pa je bilo 270 ali 35,9 odstotka posameznih tujih ladij. Tudi v letu 2009 je torej bilo delo Pomorske inšpekcije po kriterijih Pariškega memoranduma uspešno, saj je bil predvideni obseg delovanja v letu 2009 presežen za več kot deset odstotkov.

Celinski inšpektor je v letu 2008 na podlagi petih pregledov celinskih voda in v letu 2009 na podlagi 12 takšnih pregledov opravil posnetek stanja celinskih voda. Sodeloval je na sestankih medresorske delovne skupine za uresničevanje Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu ter sestankih strokovnjakov v stalni strokovni skupini, pristojni za navigacijo po celinskih plovni poteh pri mednarodni komisiji za Savski bazen. Glede na pomanjkljive informacije o načrtovanem obsegu dela in ker ne obstajajo delovni normativi, uspešnosti delovanja inšpektorja za nadzor celinskih voda ni mogoče oceniti.

Kot dodatno informacijo predstavljamo v tabeli 17 tudi statistiko delovanja inšpekcije na področju pomorstva, ki prikazuje, da je bilo v letu 2008 opravljenih največ inšpekcijskih pregledov in izrečenih največ ukrepov v obdobju med leti 2007 in 2009. V letu 2009 je bilo opravljenih precej manj razširjenih in ponovnih pregledov ter izrečenih manj ukrepov, povečalo pa se je število izdanih dovoljenj. V letu 2008 in 2009 je v primerjavi z letom 2007 opazno tudi bistveno povečanje števila izdanih plačilnih nalogov.

¹⁰⁵ 197. člen Pomorskega zakonika.

¹⁰⁶ Kazalci, kot na primer število pregledov, število izrečenih ukrepov in število izdanih dovoljenj niso najboljši pokazatelj učinkovitosti dela, ker so inšpektorji pri vseh odvisni od neznank, na katere ne morejo vplivati, in sicer vrste in števila ladij, ki bodo vplule v pristanišče v posameznem letu, kakovosti ladij in prejetih vlog za izdajo dovoljenja.

¹⁰⁷ Vseh vplutij tujih ladij v letu 2008 je bilo 1.128 (nekateri ladje so vplule večkrat).

Tabela 17: Statistika inšpekcijskih pregledov, ukrepov in izdanih dovoljenj na področju pomorstva v obdobju od leta 2007 do leta 2009

Leto	2007	2008	2009	Indeks	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(3):(2)	(6)=(4):(3)
Inšpekcijski pregledi	269	298	270	111	91
Začetni	172	154	166	90	108
Podrobnejši	97	110	91	113	83
Razširjeni	26	34	13	131	38
Ponovni	45	60	38	133	63
Izrečeni ukrepi	42	76	50	181	66
Odločbe	41	59	37	144	63
Odločbe o prekršku	/	/	/	/	/
Plačilni nalogi	1	17	13	1.700	77
Prepoved vplutja	/	/	/	/	/
Izdana dovoljenja	117	115	132	98	115

Viri: evidence Pomorske inšpekcije za leto 2007, 2008 in 2009.

V letu 2008 je Pomorska inšpekcija opravila 11 odstotkov več pregledov in izrekla 81 odstotkov več ukrepov kot leto poprej, v letu 2009 pa je opravila 9,4 odstotka manj pregledov in izrekla 34,2 odstotka manj ukrepov, za 14,8 odstotka pa se je povečalo število izdanih dovoljenj. Glede na to, da iz razpoložljivih podatkov ni jasno, koliko časa je bilo uporabljenega za posamezni pregled in ali bi inšpektorji sploh lahko pregledali še kakšno ladjo več, o učinkovitosti njihovega dela samo na podlagi predstavljenih informacij ni mogoče soditi.

Informacijski sistem inšpekcije za celinske vode doslej še ni bil vzpostavljen, zato tudi ni mogoče pridobiti ustreznih podatkov o učinkovitosti dela te inšpekcije. Pomorska inšpekcija je navedla, da je delovanje te inšpekcije novo ter da se podatkovni in informacijski sistem postopno vzpostavljata, tudi na podlagi popisa stanja celinskih voda in objektov na njih.

4. POROČANJE O DOSEŽENIH CILJIH IN REZULTATIH

Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih, ki ga uporabnik proračunskih sredstev o svojem delovanju pripravi po zaključku proračunskega leta, mora biti predstavljeno v jasni in organizirani obliki, ki bralcu daje temeljne informacije o izvrševanju programa, na katerega se poročilo nanaša. Biti mora izčrpno in usklajeno s tistim, kar je zapisano v finančnem načrtu, in mora omogočati vsaj primerljivost načrtovanega in dejansko uresničenega, pa tudi primerjavo dosežkov s preteklimi obdobji. Poročanje mora biti osredotočeno na uresničevanje zastavljenih ciljev proračunskega uporabnika in mora bralcu zagotoviti pošteno in uravnoteženo sliko delovanja. V poročilu mora obstajati tesna povezanost med vsebino in uporabljenimi viri za izvršitev načrtovanih aktivnosti v programu. Dobra poročila zagotavljajo zanesljive podatke o ključnih izmerjenih rezultatih in uporabljenih pokazateljih delovanja, kar omogoča oceniti stanje in napredek pri uresničevanju zastavljenih ciljev. Opozoriti morajo na težave, ki se morebiti pojavljajo v povezavi z izvrševanjem programa, zato poročanje le o rezultatih, ki o instituciji kažejo le dobro sliko, ni sprejemljivo. Odstopanja morajo biti pojasnjena. Poročanje o delovanju (medletno) je namenjeno tudi vodenju učinkovite tekoče politike pri uresničevanju programa. Olajšuje razpravljanje o morebitnih popravkih v načrtanih ciljih, strategiji, aktivnostih in obsegu virov za nadaljnjo izvedbo programa.

4.1 Poročanje ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih izvrševanja nadzorne funkcije ministrstva v okviru podprogramov

Pregledali smo poročila ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih za podprograme: *13012402 Inšpekcijske službe*, *13012401 Administracija*, *13052401 Administracija* in *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa*, ki so sestavni del obrazložitve zaključnega računa ministrstva za leti 2008 in 2009¹⁰⁸, in ocenili način poročanja ministrstva o izvrševanju nadzorne funkcije na ministrstvu, upošteva je sodila dobrega poročanja.

Ker je programsko načrtovanje nadzornih dejavnosti ministrstva v podprogramih neustrezno (povezava s točko 2.1), je takšno tudi poročanje, ki ne odraža celovitosti delovanja inšpekcijskega nadzora na različnih področjih prometa v Republiki Sloveniji. V podprogramih *13012401 Administracija* in *13052401 Administracija* je poročanje bolj prilagojeno proračunskim postavkam, ki dajejo informacijo o ekonomski klasifikaciji (stroški za plače, materialni stroški, investicije in investicijsko vzdrževanje), in v njih ni predstavljena

¹⁰⁸ Poročilo ministrstva o doseženih ciljih in rezultatih v letu 2009 je del še nerevidiranega zaključnega računa državnega proračuna za leto 2009.

vsebina delovanja, dosežki in problematika, ki obstaja na posameznem področju nadzora. Ugotovili smo, da poročili nista predstavljeni sistematično in na način, ki bi omogočil celosten, uravnotežen in objektivni pregled delovanja inšpekcijskega nadzora prometa v letih, na kateri se nanaša revizija. Podobne so tudi ugotovitve za podprogram *13052401 Administracija* v okviru glavnega programa *1305 Vodni promet in infrastruktura*. Tudi tu ni mogoče ugotoviti, kako deluje nadzorna funkcija v pomorskem prometu. Poročanje je osredotočeno na obrazložitev stroškov in ni povezano z uresničevanjem nalog in ciljev Uprave, ki ta podprogram izvaja, in tudi ne z oceno dosežkov v nadzoru, ki bi jih sicer lahko navedli. Pomorska inšpekcija namreč vsako leto pripravi tudi letno poročilo o svojem delovanju, v katerem je dovolj informacij o poslovanju, in tudi izračunan pokazatelj uspešnosti njenega delovanja, saj ga morajo za uresničevanje Pariškega memoranduma sporočiti tudi Evropski komisiji. Uprava je poročilo za leto 2009 ministrstvu posredovala v januarju 2010, medtem ko ga za leto 2008 ni, čeprav ga je pripravila.

Za uspešnost in učinkovitost delovanja Inšpekcije za letalski promet razen v letnih poročilih ministrstva ni drugih informacij, ki bi omogočale oceno delovanja in uresničevanja nalog na tem področju, niti za dejavnost kot celoto niti za posamezne inšpekcijske službe. Direktorat informacijskega sistema še nima tako urejenega, da bi bilo oceno mogoče tudi pričakovati.

Na dosežke se deloma osredotoča le poročanje Prometnega inšpektorata v okviru podprograma *13012402 Inšpekcijske službe*, kjer so v poročilu navedeni vsaj fizični kazalci aktivnosti na posameznih področjih nadzora. Ker pa ti niso primerjani z načrtovanimi izhodišči, oziroma cilji niso dovolj jasni in merljivi, njihovega doseganja ni mogoče ocenjevati.

Poročilo Prometnega inšpektorata ne vsebuje informacij, ki bi utemeljevale v poročilu izražene trditve o dosežkih glavnega programa *1301 Urejanje in nadzor na področju prometa*, da se »na vseh področjih prometa sledi splošnim ciljem prometne politike in ostalih razvojnih dokumentov ter da se s proračunskim financiranjem pospešujejo aktivnosti k hitrejšemu sinhronemu in trajnostnemu razvoju prometa«. Poročanje zato ostaja na ravni splošnih opredelitev, povzetih iz razvojnih dokumentov področja prometa, ki niso bile nadalje razčlenjene v specifične in izvedbene cilje. Tako poročanje ne daje odgovorov na vprašanja, katere cilje so na ministrstvu uresničevali, s kakšno hitrostjo in kdaj jih bodo dosegli, še posebej pa ne glede tega, kako so bile uresničene naloge inšpekcijskih služb v posameznem letu pri doseganju teh ciljev.

Čeprav letni cilji, pokazatelji dosežkov in ukrepi za doseganje ciljev v finančnem načrtu ministrstva za podprograme niso bili jasno opredeljeni, pa bi bilo v poročilu mogoče bolj izčrpno poročati o vsebinski izvršitvi posameznega podprograma z navedbo podatkov oziroma pokazateljev, s katerimi izvajalci inšpekcijskega nadzora prometa sicer razpolagajo.

Ocenjujemo, da poslovni poročili Prometnega inšpektorata nista pregledni in nista pripravljena primerljivo, saj v podprogramih ni primerjav z načrtovanimi aktivnostmi v finančnem načrtu, kar je ena njunih ključnih pomanjkljivosti. V poročilih tudi ni primerjav z dosežki preteklega leta ali z daljšim obdobjem, kar bi tudi pripomoglo k oceni trendov delovanja na posameznem področju.

Podprogrami *13012401 Administracija*, *13052401 Administracija* in *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa*, v okviru katerih se izvaja inšpekcijski nadzor civilnega letalstva, pomorska inšpekcija in inšpekcija celinskih vod, glede na obstoječo strukturo proračuna ministrstva za izvajanje inšpekcijskega nadzora na področjih civilnega letalstva, pomorstva in plovbe po celinskih vodah ne omogočajo ugotovitve deleža

proračuna za njihovo financiranje, ker računovodske povezave med nalogami in proračunskimi sredstvi niso bile uvedene.

Ministrstvo v okviru *Ocene uspeha pri doseganju zastavljenih letnih ciljev z oceno gospodarnosti in učinkovitosti* podprograma 13012402 *Inšpekcijske službe* ne navaja ocene uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti delovanja Prometnega inšpektorata v obeh proračunskih letih. Prav take so tudi ocene podprograma 13012401 *Administracija*. Glede na predstavljene podatke o delovanju posameznih inšpekcijskih služb bi morala biti ocena v poslovnem poročilu navedena in utemeljena s pomočjo meril in kazalnikov učinkovitosti in gospodarnosti, ki jih je ministrstvo uporabilo pri ocenjevanju dela Prometnega inšpektorata.

5. MNENJE

Revidirali smo uspešnost Ministrstva za promet pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa pri izvajanju nalog inšpekcijskega nadzora prometa v letih 2008 in 2009 na podlagi preverjanja načina upravljanja in dosežkov Ministrstva za promet pri izvrševanju podprograma *13012402 Inšpekcijske službe* (program *1301 Urejanje in nadzor na področju prometa*). Zaradi izvajanja nadzorne funkcije v različnih organizacijskih oblikah in financiranja inšpekcijskega nadzora z različnih proračunskih podprogramov smo v oceni upoštevali še izvrševanje tistih nadzornih funkcij v prometu, ki se izvajajo v okviru podprograma *13012401 Administracija* (program *1301 Urejanje in nadzor na področju prometa*) ter podprogramov *13052401 Administracija* in *13052402 Nadzor in varnost pomorskega prometa* (program *1305 Vodni promet in infrastruktura*).

Ocenili smo ustreznost in zadostnost načrtovanja podprograma na Ministrstvu za promet, opredelitev odgovornosti za njegovo izvajanje ter poročanje o dosežkih nadzora prometa v letih 2008 in 2009. Ker je za uspešnost podprograma pomemben tudi način delovanja inšpekcijskih služb, smo preverili še načrtovanje in ustreznost informacijskega sistema ter poročanje Ministrstva za promet o dosežkih inšpekcijskih služb pri nadzoru prometa. Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa Ministrstva za promet, ki se nanaša na izvrševanje nadzorne funkcije, smo ocenili na podlagi uspešnosti uveljavljanja posameznih elementov upravljaljskega procesa, katerih ocene predstavljamo v tabeli 18.

Menimo, da Ministrstvo za promet pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo dovolj uspešno iz razlogov, ki jih povzemamo.

Obstoječa programska struktura ni dovolj transparentna in ne zagotavlja preglednosti izvajanja nalog na posameznih področjih prometa in nadzorne funkcije, povezane z njimi. Povezanost vsebine delovanja in izvrševanja nalog s proračunskimi sredstvi zato ni zagotovljena in razvidna. Programsko načrtovanje Ministrstva za promet v delu, ki se nanaša na posamezno vrsto prometa in nadzor nad njo, ni dovolj razčlenjeno na izvedbeni ravni in ne odraža prioritet in usmeritev nadzora prometa, kot jih je mogoče povzeti iz predpisov ter tudi nekaterih razvojnih dokumentov Republike Slovenije. V finančnem načrtu Prometnega inšpektorata je sicer navedenih nekaj splošnih ciljev v prometu, ki pa niso pravi programski cilji, temveč le navajajo stalne naloge Ministrstva za promet oziroma inšpekcije, ne pa prioritet v delovanju ali ukrepov za razrešitev problematike na področjih, na katerih se Ministrstvo za promet srečuje z njo in bi jo bilo treba prednostno obravnavati v nadzoru prometa – točka 2.1.1.

Finančni načrt Ministrstva za promet v delu, ki se nanaša na civilno letalstvo in njegov nadzor, ni ustrezno oblikovan. Ministrstvo za promet v proračunu nima oblikovanega posebnega in celovitega podprograma, v katerem bi lahko oblikovalo in predstavilo politiko na področju razvoja civilnega letalstva. Del nalog, ki se nanašajo na področje nadzora izvajanja predpisov za zagotavljanje letalske varnosti, se izvaja v okviru

podprograma, v katerega je vključeno celotno delovanje Direktorata za civilno letalstvo in vse upravne naloge in administracija Ministrstva za promet kot celote. Postavke podprograma so oblikovane tako, da se nanašajo le na ekonomsko klasifikacijo stroškov, kar ni ustrezen programski pristop, ker tako vsebine delovanja na področju nadzora letalskega prometa iz proračuna ni mogoče razbrati in tudi ne presoditi. Čep rav na področju nadzora civilnega letalstva obstajajo težave (točka 3.4.2), ki bi jih moralo Ministrstvo za promet najprej reševati, jim v okviru finančnega načrta ne namenja prioritete obravnave. Naloge na področju letalskega prometa ter s tem povezane in poudarjene naloge nadzora niso predstavljene celovito, zato zanje tudi niso celovito opredeljeni cilji, ki izhajajo iz razvojnih dokumentov na področju letalskega prometa – točka 2.1.2.1.

V finančnih načrtih Ministrstva za promet ni mogoče ugotoviti, kaj so cilji, povezani z nadzorom varnosti posameznih vrst prometa. V podprogramih, ki smo jih preverili z revizijo, opredeljeni cilji niso pravi programski cilji, saj predstavljajo le posamezne aktivnosti za izboljšanje prometne varnosti, niso pa povezani z delovanjem inšpekcijskih služb. Ne izražajo želenih sprememb v delovanju in tudi niso opredeljeni, tako da jih ni mogoče uporabiti za preverjanje uspešnosti ali učinkovitosti delovanja nadzorne funkcije. Uprava Republike Slovenije za pomorstvo bi lahko kot programski cilj opredelila vsaj cilj, ki ga mora uresničevati v skladu z mednarodno konvencijo – Pariškim memorandumom: doseganje vsaj 25-odstotnega deleža pregledov tujih ladij, ki vplujejo v slovenska pristanišča, vendar ga ne navaja. Programskih ciljev na področju nadzora letalskega prometa, kljub težavam, ki bi jih Ministrstvo za promet moralo prioriteto reševati, ni – točka 2.1.2.

Skupni kazalci učinkovitosti delovanja inšpekcijskih služb, ki izhajajo iz števila izdanih ukrepov, ne odražajo celostne slike delovanja inšpekcij. Menimo, da zato taki kazalci niso najbolj primerni za merjenje učinkovitosti dela inšpekcijskih služb, ker niso primerljivi med seboj in lahko zavajajo – točka 2.1.2.

Obstoječi informacijski sistem in način pridobivanja informacij za spremljanje in načrtovanje nadzornih funkcij razen informacijskega sistema v pomorskem prometu ne predstavlja dobre vsebinske podpore vodstvu za učinkovito obvladovanje celotnega poslovnega procesa, spremljanje dosežkov in celovito poročanje o izvršitvi podprogramov ter njihovi programski uspešnosti ali učinkovitosti. Informacijska nadgradnja razpoložljivih podatkovnih zbirk, ki bi omogočala tudi različno uskupinjenje podatkov za namene analiz in pripravo poslovnih informacij, še ni bila zagotovljena – točki 2.1.3.1 in 2.1.3.2.

Razen nadzora v pomorskem prometu se drugi deli inšpekcij soočajo s kadrovskimi težavami, ki so še posebej izrazite na področju delovanja letalske inšpekcije in Inšpekcije za cestni promet. Ministrstvo za promet teh vprašanj ni ustrezno reševalo, kar se odraža tudi na delu inšpekcijskih služb – točka 2.1.4.

Odgovornost za načrtovanje in izvrševanje nalog raznih inšpekcijskih služb je jasno dodeljena ustrezno usposobljenemu kadru. Kljub temu se novi proces upravljanja ni popolnoma uveljavil, deloma tudi zaradi neprilagojene programske strukture posameznim sklopom nalog, ki se opravljajo. Zato je oteženo načrtovanje in spremljanje dosežkov ter poročanje, ki niso ustrezni in zadostni. Način delovanja nadzornih služb in dodeljevanje nalog na področju letalstva v okviru Direktorata za civilno letalstvo ni povsem jasen, saj se preveč prepletajo strokovne in inšpekcijske naloge, kar za delovanje inšpekcijskega nadzora ni najboljše, saj posamezne ugotovitve inšpektorjev kažejo tudi na pomanjkljivosti v strokovnem delovanju, zato odzivnost ukrepanja ni vedno ustrezna – točka 2.1.5.

Poročanje o izvrševanju podprogramov in nadzornih funkcij v prometu ne upošteva dovolj usmeritev kvalitetnega poročanja, saj ni predstavljeno v jasni in organizirani obliki, ki bi bralcu omogočila pridobiti bistvene informacije o programu, njegovih ciljih in njihovi izvršitvi; pri tem je temeljna težava v načrtovanju in programski strukturi, zato poročanje ne more biti osredotočeno na dosežke, ni primerljivosti z načrtovanimi aktivnostmi in tudi ni primerjav dosežkov v različnih časovnih obdobjih. Poročanje v letnih poročilih je preveč osredotočeno na stroškovni vidik, ki ni nepomemben, vendar pa ni povezan z nalogami, ki so bile opravljene. Samo tovrstne informacije zato ne morejo biti zadostne, še posebej, ker imajo posamezne inšpekcijske službe številne kazalce in kazalnike, ki jih uporabljajo pri svojem delovanju, in bi ob boljšem načrtovanju in organizaciji poročanja lahko bili uporabljeni tudi na Ministrstvu za promet za poročanje o letnih dosežkih na področjih nadzora – točka 4.1.

Tabela 18: Skupna ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa

Elementi upravljanja s proračunskimi sredstvi	Ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa			
	Ministrstvo za promet	Prometni inšpektorat Republike Slovenije	Direktorat za civilno letalstvo	Uprava Republike Slovenije za pomorstvo
1. Vzpostavitev ustreznega načrtovanja za podprograme na ministrstvu	Neuspešno			
2. Načrtovanje delovanja izvajalcev nadzora		Manj uspešno	Manj uspešno	Manj uspešno
3. Opredeljevanje kazalnikov	Manj uspešno			
4. Kazalniki za poročanje		Manj uspešno	Manj uspešno	Manj uspešno
5. Podatkovni sistem za merjenje delovanja	Manj uspešno	Manj uspešno	Neuspešno	Uspešno
6. Uporaba informacij za delovanje	Manj uspešno	Uspešno	Manj uspešno	Uspešno
7. Ustreznost načrtovanja virov za izvajanje nadzornih funkcij na ministrstvu	Neuspešno			
8. Opredelitev odgovornosti za delovanje nadzornih funkcij in podprograma	Uspešno			
9. Poročanje izvajalcev nadzora o rezultatih delovanja		Manj uspešno	Neuspešno	Uspešno
10. Poročanje ministrstva o rezultatih delovanja podprograma	Manj uspešno			
Skupna ocena	Manj uspešno			

Menimo, da je bilo Ministrstvo za promet pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa za podprograme 13012402 *Inšpekcijske službe*, 13012401 *Administracija*, 13052401 *Administracija* ter 13052402 *Nadzor in varnost pomorskega prometa* v okviru izvajanja funkcije nadzora prometa *manj uspešno*.

6. PRIPOROČILA

Ministrstvu za promet priporočamo, naj:

- izboljša načrtovanje in poročanje o delovanju, tako da:
 - izboljša načrtovanje inšpekcijskega nadzora na vseh področjih prometa in v finančnih načrtih uveljavi vse elemente ciljno usmerjenega proračunskega procesa;
 - inšpekcijski nadzor načrtuje na podlagi ugotovljenih tveganj in sprejme splošne in posebne cilje ter usmeritve na področju letalstva, razvoja in rednega vzdrževanja državnih cest, žičniške dejavnosti in smučišč ter zanje oblikuje primerne pokazatelje za ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti dela inšpekcij;
 - pri kadrovskem načrtovanju preuči, ali bo Prometni inšpektorat Republike Slovenije lahko dolgoročno zagotavljal izvajanje vseh poverjenih nalog in glede na to ustrezno prilagodi kadrovske politiko do Prometnega inšpektorata Republike Slovenije ter zagotovi ustrezne delovne pogoje za inšpektorje za neposredni nadzor na cesti;
 - v letnih poslovnih poročilih izboljša poročanje o doseženih ciljih inšpekcijskih služb za vse funkcije nadzora prometa in zagotovi njihovo celovitost, jasnost, objektivnost in primerljivost v času;
- izboljša informacijski sistem nadzora prometa, tako da:
 - zagotovi, da Prometni inšpektorat Republike Slovenije in druga področja nadzora vzpostavijo celovit, posodobljen, varen in zanesljiv informacijski sistem, ki bo zagotavljal potrebne podatke in informacije za pregled nad delovanjem in ugotavljanjem napredka pri doseganju ključnih pričakovanih dosežkov Ministrstva za promet na celotnem področju inšpekcijskega nadzora prometa;
- izboljša pogoje delovanja inšpekcijskih služb, tako da:
 - pospeši pripravo predlogov manjkajočih podzakonskih predpisov (tehnični predpisi ter standardi na področju železniškega prometa, prevozi nevarnega blaga in podobno) in v okviru pristojnosti zagotovi hitrejšo sodelovanje institucij, ki izvajalcem inšpekcijskega nadzora prometa zagotavljajo podatke za delovanje;
 - na področju inšpekcije za civilno letalstvo pripravi celovit posnetek stanja na področju nadzora civilnega letalstva ter ustrezno prilagodi svojo politiko na tem področju;
 - pripravi strategijo razvoja in vzdrževanja državne cestne infrastrukture ter v predpisih jasno določi odgovornost upravljavca in vzdrževalca državnih cest;
 - vzpostavi celovit pregled nad stanjem in izvajanjem državnega in občinskega inšpekcijskega nadzora na področju prometa in se opredeli do reševanja počasnega vzpostavljanja občinskih inšpekcij;
 - vodi usklajene evidence izrednih dogodkov na vseh področjih prometa;

- vzpostavi posodobljen in popoln register o izdanih dovoljenjih mednarodnih avtobusnih prevoznikov, ki bi vseboval podatke, ki jih za učinkovito in kvalitetno izvajanje nadzora potrebuje Inšpekcija za cestni promet.

Pravni pouk

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

Številka: 1208-4/2009/171

Ljubljana, 26. julija 2010

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Ministrstvu za promet, priporočeno;
2. mag. Radovanu Žerjavu, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96