

REPUBLIKA SLOVENIJA

**RAČUNSKO SODIŠČE**

Prežihova 4, 1000 LJUBLJANA

Telefon: 178 58 88

Telefax: 178 58 91

Na podlagi 4. odstavka 24. člena Zakona o Računskem sodišču (v nadaljevanju ZRacS) in v skladu s Poslovníkom Računškega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Poslovník RS) drugostopenjski senat v sestavi:

dr. Vojko Anton ANTONČIČ, predsednik  
Nadja ŽNIDARČIČ FERRARI, poročevalka  
Silva JAMNIK, članica  
mag. Nataša KNAUBERT ŠORLI, članica  
Ana PRAPROTNÍK, članica

izdaja naslednje

**POROČILO**

**o reviziji proračunskih postavk:**

**1675 - Sprotno vzdrževanje prog  
1665 - Investicijsko vzdrževanje prog  
6411 - Sanacija predora Lipoglav  
6415 - Postajno poslopje Ljubljana, nadaljevanje sanacije - I. faza  
za leto 1996 na**

**Ministrstvu za promet in zveze,  
Ljubljana, Langusova 4**

Številka: 1208-12/97-19

Ljubljana, 16. oktobra 1998

# I. U V O D

Revizija proračunskih postavk 1675 - Sprotno vzdrževanje prog, 1665 - Investicijsko vzdrževanje prog, 6411 - Sanacija predora Lipoglav in 6415 - Postajno poslopje Ljubljana, je bila opravljena na podlagi sklepa o izvedbi nadzora št. 1208-12/97-1, z dne 10.7.1997.

Revizijo so opravili revizijski delavci Jošt Rotar, Emil Sinanoski in Tomaž Vesel na podlagi pooblastila št. 1208-12/97-2, z dne 10.7.1997. Revizija je bila opravljena v času od 14.7.1997 do 18.2.1998, v prostorih Ministrstva za promet in zveze (v nadaljevanju MPZ), Langusova 4, Ljubljana ter na sedežu Računskega sodišča.

Cilj revizije je bil pregled strokovnih podlag za odločanje uporabnika proračunskih sredstev (MPZ), pregled in ocena pogodbenega razmerja med uporabnikom in prejemnikom sredstev Slovenskih železnic d.d. (v nadaljevanju SŽ) ter pregled realizacije proračunskih postavk v letu 1996.

V postopku revizije je Računsko sodišče z dopisom št.1208-12/97-4, z dne 25.11.1997, od MPZ zahtevalo pojasnila o ravnanju revidirane osebe. Odgovore na zahtevana pojasnila je MPZ posredovalo z dopisom št. 2855/97, z dne 28.11.1997.

Zoper predhodno poročilo, številka 1208-12/97-9, z dne 20.2.1998, ki ga je izdal pristojni član, je MPZ v zakonitem roku vložilo pripombe, z dopisom št. 625/98, z dne 06.03.1998. V skladu z ZRacS in Poslovníkom RS je bil zato s sklepom št. 1208-12/97-11, z dne 9.3. 1998, imenovan Senat I, v sestavi:

1. Zdenka Vidovič, predsednica senata, pooblaščená revizorka,
2. Martin Jakše, poročevalec in
3. dr. Janez Gabrijelčič, član.

Senat I je izdal poročilo št. 1208-12/97-13, z dne 22.04. 1998.

Zoper poročilo Senata I je MPZ vložilo ugovor št. 3060-6/98 v zakonitem roku, s katerim izpodbija devet navedb iz poročila. Senat II je posamezne navedbe iz ugovora proučil. Navedb, ki jih je sprejel kot utemeljene v poročilu ne izpostavlja, ugovore, ki jih je zavrnil, pa navaja in nanje odgovarja.

V tem poročilu Senat II:

- dokončno ugotavlja, kaj razkriva revizija in
- izreka mnenje.

## Podatki o revidirani osebi

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev določa, da je MPZ odgovorno za opravila, ki se nanašajo na železniški, pomorski in zračni promet, zato je bil s Proračunom Republike Slovenije za leto 1996 MPZ določeno kot skrbnik predmetnih proračunskih postavk.

Notranjo organizacijo MPZ določa Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na MPZ. V MPZ deluje sektor za železnice, pomorstvo in zračni promet, ki je po pravilniku med drugim zadolžen za naslednje naloge:

- pripravo planskih aktov in drugih razvojnih dokumentov na področju železniškega gospodarstva in
- izvajanje, financiranje in nadzor nad financiranjem ter izvajanjem investicij na področju železniške infrastrukture.

Gospodarjenje z železniško infrastrukturo in opravljanje železniških prometnih storitev ureja Zakon o načinu upravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži, ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja Slovenske Železnice (v nadaljevanju ZNOPF). Po ZNOPF z železniško infrastrukturo, ki obsega železniške proge s pripadajočo opremljenostjo, funkcionalna zemljišča in stavbe za opravljanje železniškega prometa, upravlja javno podjetje SŽ.

MPZ je v letu 1996 vodil minister za promet in zveze Igor Umek. Sistemizacija delovnih mest v MPZ določa, da sektor za železnice, pomorstvo in zračni promet vodi državni sekretar, v sektorju pa je sistemizirano le še mesto podsekretarja, ki ima v opisu nalog določeno opravljanje najzahtevnejših nalog s področja železniške infrastrukture.

Odgovorne osebe:

Igor Umek, minister za promet in zveze,  
dr. Slavko Hanžel, državni sekretar,  
Breda Križnar, podsekretarka.

## II. UGOTOVITVE

V Proračunu Republike Slovenije za leto 1996 so bile proračunske postavke, ki so predmet revizije določene v višini in za namen:

Proračunska postavka	Sredstva v 000 SIT
1675 - Sprotno vzdrževanje prog	3.069.206
1665 - Investicijsko vzdrževanje prog	777.342
6411 - Sanacija predora Lipoglav	100.000
6415 - Postajno poslopje Ljubljana	112.000

O porabi sredstev za izvajanje nalog iz navedenih proračunskih postavk je MPZ, dne 15.2.1996, sklenilo z izvajalcem nalog Slovenske železnice pogodbo št 1/96-SŽ. Pogodba ureja odnos med MPZ in SŽ v zvezi z izvajanjem sprotnega in investicijskega vzdrževanja železniške infrastrukture. Sredstva za te namene so bila določena v skupni višini 6.610.623 tisoč SIT. Osnovo za določitev vrednosti predvidenih del so za posamezna dela predstavljale enotne cene v programih sprotnega in investicijskega vzdrževanja, upošteva materialne stroške in dogovorjeno ceno dela.

Pogodbeni stranki sta k pogodbi št. 1/96-SŽ sklenili aneks št. 1, z dne 19.3.1996, s katerim se je razširil predmet pogodbe. Predmet pogodbe se je razširil na organizacijo in izvedbo investicijskega vzdrževanja železniške infrastrukture in investicij v železniško infrastrukturo. MPZ je v isti zadevi k pogodbi št. 1/96-SŽ sklenilo še aneks št. 4, z dne 6.11.1996, s katerim je uskladilo višino sredstev, namenjenih vzdrževanju železniške infrastrukture in opravljanju določenih del pri realizaciji investicijskega vzdrževanja in investicij v železniško infrastrukturo za leto 1996 z višino sredstev, določenih v Proračunu Republike Slovenije.

S pogodbo št. 1/96- SŽ in aneksi se je MPZ obvezalo nakazovati sredstva izvajalcu mesečno, po izstavitvi mesečnih začasnih situacij, v roku šestih dni od potrditve situacije. Rok za potrditev situacije pa je znašal tri dni od prejema. MPZ si s tako določenim rokom plačila, ni dogovorilo ugodnih plačilnih pogojev. Še zlasti to velja za čas trajanja pogodbe, ko je stopilo v veljavo Navodilo za izvrševanje proračuna za leto 1996 (v nadaljevanju Navodilo). Navodilo določa, da mora uporabnik proračuna pri dogovarjanju o pogojih izpolnjevanja obveznosti, ki se poravnava iz proračuna, upoštevati plačilne roke, ki so daljši od 20 dni. To Navodilo ob sklenitvi pogodbe sicer še ni bilo sprejeto, stopilo je v veljavo 2.3.1996, pred sklenitvijo aneksa št.1, z dne 19.3.1996, zato bi daljši rok plačila MPZ lahko dogovorilo z aneksi, ki jih je sklepalo v času trajanja pogodbe.

*MPZ ugovarja ugotovitvi, da si v pogodbi 1/96-SŽ ni dogovorilo ugodnih plačilnih pogojev, kar še zlasti velja za čas po uveljavitvi Navodila. MPZ pojasnjuje, da je sprememba plačilnih pogojev eden bistvenih elementov pogodbe, s katerim se morata strinjati obe pogodbeni stranki. Zaradi težkega likvidnostnega položaja bi SŽ ob spremembi plačilnih pogojev ostale določen čas brez likvidnostnih sredstev, potrebnih za kritje stroškov dela in materiala, zato uprava SŽ ni hotela pristati na spremembo v pogodbi dogovorjenih plačilnih rokov.*

**Senat II ne sprejema ugovora revidirane osebe, saj ugotavlja, da se je izvajalec pogodbe št. 1/96-SŽ zavezal spoštovati določbe Zakona o izvrševanju proračuna za leto 1996.**

**Ker je Navodilo za izvrševanje proračuna za leto 1996 podzakonski predpis, ki operacionalizira izvrševanje proračuna, je bil izvajalec zavezan k spoštovanju določil Navodila in k spremembi pogodbenega razmerja v skladu z vsebino Navodila.**

Pogodba št. 1/96-SŽ s pripadajočimi aneksi je temeljila na ZNOPF, ki v 11. členu določa obvezne elemente pogodbe. S pregledom navedene pogodbe je bilo ugotovljeno, da so bila pogodbeno določila pomanjkljiva, ker niso vsebovala vseh elementov, ki jih opredeljuje ZNOPF v 11. členu.

*Revidirana oseba ugovarja ugotovitvi poročila, da v krovni pogodbi ni bil natančno določen predmet pogodbe, kar dokazujejo spremembe z aneksi, sestavni del pogodbe pa bi moral biti letni program vzdrževanja. V ugovoru MPZ pojasnjuje, da je bil letni program vzdrževanja vključen v Poslovni načrt SŽ in da podrobno razčlenjuje načrtovana vzdrževalna dela in planirana potrebna finančna sredstva, zato meni, da ugotovitve iz poročila niso točne.*

**Senat II ugotavlja, da pogodba št. 1/96-SŽ z aneksi ni vsebovala vseh obveznih elementov, določenih v 11. členu ZNOPF, saj ni opredeljenih razmerij ob spremenjenih in nepredvidljivih okoliščinah ter primerov in pogojev spreminjanja pogodbe.**

Pregled izplačil s proračunske postavke 1665-Investicijsko vzdrževanje prog v višini 777.342,000 SIT in s postavke 1675 - Sprotno vzdrževanje prog pa 3.069.206,000 SIT, je pokazal, da sta bili postavki realizirani v celoti. Izplačila s proračunske postavke 6411 - Sanacija predora Lipoglav so bila izvršena v višini 74.696,878 SIT, kar je predstavljalo 74,7% predvidenih sredstev. Sredstva v višini 25.300,000 SIT pa so bila prerazporejena na podlagi soglasja Ministrstva za finance na postavko 2926 - Oprema sekcij za vzdrževanje infrastrukture. Na podlagi pogodbe o izvedbi prenove železniške postaje, z dne 13.10.1995 in izstavljenih situacij v letu 1996 so bile s postavke 6415 - Postajno poslopje Ljubljana, nadaljevanje sanacije - I. faza, izplačana vsa predvidena sredstva v višini 112.000,000 SIT. V pogodbi je bilo določeno, da bosta obseg in dinamika porabe sredstev za leto 1996 določena v dodatku k tej pogodbi. Tega dodatka MPZ ni sklenilo.

*Na ugotovitev, da obseg in dinamika porabe sredstev po pogodbi o izvedbi prenove Postajnega poslopja Ljubljana (nadaljevanje sanacije I) nista bila pogodbeno določena, MPZ navaja, da sta bila obseg sredstev in dinamika porabe določena v omenjeni pogodbi, v zvezi z dinamiko porabe sredstev pa je bilo pridobljeno tudi soglasje Ministrstva za finance.*

**Senat II ugotavlja, da pogodba o izvedbi prenove železniške postaje Ljubljana z dne 13.10.1995, na katero se sklicuje ugovor, določa, da bosta obseg in dinamika sredstev za leto 1996 določeni v dodatku k pogodbi. Ker MPZ k ugovoru ni priložilo dodatka k pogodbi, Senat II ugovora ne sprejema.**

V reviziji je bilo ugotovljeno, da MPZ kot proračunski uporabnik ni opravljalo ustreznega nadzora nad porabo sredstev. Pred nakazili sredstev je le formalno potrdilo začasne situacije, ki vsebujejo nominalne vrednosti v dogovorjenih rokih, količinskega in kakovostnega nadzora pa ni opravljalo.

Način nadzora nad opravljenimi deli ureja 11. člen krovne pogodbe, v katerem je določeno, da si MPZ pridržuje pravico nadzora nad izvajanjem pogodbe. Nadzor naj bi obsegal neposredno kontrolo količine in kakovosti del, pregled opravljenih del pri posamezni vrsti vzdrževanja in preverjanje situacij in poročil. Nadalje naj bi nadzor obsegal tudi preverjanje

druge dokumentacije, s katero izvajalec dokazuje izvedbo del. Nadzor pogodbenih obveznosti je organiziran le v ekonomsko finančni službi MPZ, ki je preverjala samo ustreznost zneskov iz zahtevkov za izplačila in pogojev črpanja proračunskih sredstev glede na sklenjeno pogodbo, izdano naročilnico v zvezi s prejetimi računi in situacijami. S tem MPZ ni izvajalo celovitega nadzora nad namembnostjo porabe sredstev s posamezne proračunske postavke.

*Ugovor MPZ nadomeščajo v tem delu pripombe, v katerih revidiranec podaja obrazložitve razlogov za pomanjkljivost nadzora. V njih priznava, da organizacijska struktura ne omogoča neposrednega nadzora nad obsegom in kvaliteto izvedenih del, zato je v postopku obravnave v Državnem zboru predlog Zakona o železnicah, ki predvideva ustanovitev Direkcije za železnice z nalogami, ki jih MPZ v sedanji sestavi ne more opravljati. Nadalje MPZ navaja tudi določila ZNOPF, ki določajo poseben položaj in pristojnost Slovenskih železnic. Zaradi odnosov v preteklosti, ko so bile železnice državni oziroma paradržavni organ, so ostali v krovni pogodbi določeni elementi komisijonarstva, vendar jih poskuša MPZ v čim večji možni meri odpravljati.*

**Senat II sprejema pripombe kot dodatna pojasnila k ugotovljenim pomanjkljivostim vsebinskega nadzora ter namenu revidirane osebe za odpravo teh pomanjkljivosti. Pomanjkljivosti pri delovanju notranjih kontrol na MPZ so bile ugotovljene že pred to revizijo - z revizijo delovanja notranjih kontrol in upravljanja s proračunskimi postavkami ministrstva za leto 1995. Senat II ugotavlja, da v času te revizije še niso bile vzpostavljene učinkovite notranje kontrole.**

### **III. M N E N J E**

V zvezi z revizijo proračunskih postavk 1675 - Sprotno vzdrževanje prog, 1665 - Investicijsko vzdrževanje prog, 6411 - Sanacija predora Lipoglav, 6415 - Postajno poslopje Ljubljana, Senat II izreka Ministrstvu za promet in zveze

#### **mnenje s pridržkom.**

#### **Obrazložitev:**

MPZ v pogodbi, sklenjeni s SŽ ni dogovorilo plačilnih pogojev, ki so veljali za izplačila obveznosti s proračuna v skladu z Navodili o izvrševanju proračuna za leto 1996.

MPZ ni opravljalo ustreznega nadzora nad kakovostjo in količino opravljenih del, saj je preverjalo samo višino zneskov iz zahtevkov za izplačila in pogoje črpanja proračunskih sredstev glede na sklenjeno pogodbo. MPZ bi moralo vzpostaviti ustrezen nadzor nad izvajanjem pogodbe tako v vsebinskem, kakovostnem, kakor tudi v količinskem smislu in ne zgolj preverjanje obračunske dokumentacije.

Na podlagi 4. odstavka 24. člena ZRacS je to poročilo dokončno.

Predsednik Senata II  
Dr. Vojko A. Antončič

#### **VROČITI:**

- Ministrstvu za promet in zveze,  
1000 Ljubljana, Langusova 4
- Arhiv, tu

## IV. D O D A T E K

V tem poročilu so bili upoštevani predvsem naslednji predpisi in akti:

1. Zakon o Računskem sodišču (Ur. l. RS, št. 48/94),
2. Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 20/95),
3. Zakon o upravi (Ur. l. RS, št. 67/94),
4. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Ur. l. RS, št. 71/94),
5. Proračun Republike Slovenije za leto 1996 (Ur. l. RS, št. 5/96),
6. Obrazložitev predloga proračuna Republike Slovenije za leto 1996 (Poročevalec Državnega zbora, št. 49/95),
7. Odredba o postopku za izvajanje javnega razpisa za oddajo javnih naročil (Ur. l. RS, št. 28/93 in 19/94),
8. Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 5/96),
9. Pravilnik o postopkih za izplačila iz proračuna (Ur. l. RS, št. 19/96),
10. Navodilo o izvrševanju proračuna (Ur. l. RS, št. 13/96),
11. Nacionalni program razvoja Slovenske železniške infrastrukture (NPRSZI) (Ur. l. RS, št. 13/96),
12. Zakon o načinu opravljanja in financiranja prometa na obstoječi železniški mreži ter reorganizaciji in lastninskem preoblikovanju javnega podjetja Slovenske železnice (Ur. l. RS, št. 71/93).