



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji
o razvoju javne železniške infrastrukture



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.

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji
o razvoju javne železniške infrastrukture

1. UVOD

V revizijskem poročilu o razvoju javne železniške infrastrukture¹ v obdobju od 1. 5. 2004 do 31. 5. 2009 je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da aktivnosti Ministrstva za promet pri načrtovanju razvoja javne železniške infrastrukture delno vodijo k smotni porabi javnega denarja.

Ker razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče v revizijskem poročilu Ministrstvu za promet (v nadaljevanju: ministrstvo) podalo zahtevo za predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo za promet je računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo². V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Patrick Vlačič, minister za promet, so predstavljeni popravljalni ukrepi. V porevizijskem postopku smo pregledali odzivno poročilo ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

¹ Št. 1208-2/2009/48 z dne 4. 11. 2010.

² Št. 061-5/2009/26-0011136 z dne 2. 2. 2011.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Določitev nalog pri načrtovanju razvoja JŽI

2.1.1 Opis nesmotnosti

Zakon o železniškem prometu predpisuje petletni nacionalni program razvoja javne železniške infrastrukture (v nadaljevanju: JŽI), ki ga potrdi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), in letni načrt investicij, ki ga potrdi Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS). Načrtovanje razvoja JŽI je v pristojnosti ministrstva. Ugotovili smo, da so podrobnejše naloge na področju razvoja JŽI razpršene in da ministrstvo nalog ni dovolj natančno razmejilo in jih sistemsko medsebojno uskladilo. Nekatere naloge so bile prenesene na organe v sestavi ter druge organe in pravne osebe. Tako, na primer, direkcija sodeluje pri pripravi nacionalnega programa razvoja JŽI ter pripravlja programe raziskovalnih in strokovno-razvojnih nalog s področja JŽI. Slovenske železnice pripravijo strokovne podlage za razvoj novih projektov JŽI ter v okviru priprave programa omrežja na podlagi analize zmogljivosti pripravijo načrt razširitve JŽI. Ocenili smo, da ministrstvo ni dovolj jasno določilo odgovornosti in pristojnosti za načrtovanje razvoja JŽI. Takšno stanje pomeni pomemben odklon od dobre prakse in načel projektnega vodenja, ki zahtevajo, da so naloge natančno opredeljene in pristojnosti zelo jasno razmejene.

Ocenili smo, da bi moralo ministrstvo jasno določiti in razčleniti vse podrobnejše aktivnosti za vodenje, izvajanje in nadziranje projekta "razvoj JŽI". Računsko sodišče je zato od ministrstva zahtevalo, da jasno določi naloge za vodenje, izvajanje in nadziranje razvoja JŽI.

2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da so naloge na področju razvoja (vodenje, izvajanje, nadziranje) JŽI, ki jih mora ministrstvo obvladovati, opredeljene z aktivnostmi oziroma postopkom, ki ministrstvu omogoča obvladovanje (vodenje, izvajanje, nadziranje) razvoja JŽI, pri tem pa je s postopkom podana tudi jasna določitev nalog in nosilcev nalog na tem področju. Povzemamo aktivnosti, nosilce nalog in dokumente, ki so rezultat razvoja JŽI, kakor jih je navedlo ministrstvo:

- določitev strateških izhodišč (strategije, strateške študije prometnega in drugih področij, prometna politika Evropske unije, prometna politika Slovenije, strategija razvoja Slovenije itn.); naloga ministrstva je opredelitev vseh relevantnih področij in s tem smernic ter izhodišč, ki se nanašajo na ta področja in omogočajo izdelavo strokovnih podlag ter analize soodvisnosti področij; različni nosilci bodo izdelali strategije in študije na področjih, ki vplivajo na razvoj JŽI.

- izdelava strokovnih podlag za določitev prednostnih nalog, ki so kot prednostne določene na osnovi prometno-političnih in razvojnih ciljev ob upoštevanju objektivnih prometnih, tehničnih, ekonomsko-finančnih in okoljevarstvenih meril; ministrstvo je naročilo in pridobilo študijo – strokovno podlago "Analiza možnih potreb razvoja JŽI v Republiki Sloveniji"; študijo je izdelal izdelovalec (Prometni inštitut Ljubljana) v januarju 2011 in bo osnova za pripravo nacionalnega programa razvoja JŽI.
- izdelava osnutka resolucije nacionalnega programa ter posredovanje osnutka v medresorsko usklajevanje in v pripombe zainteresirani javnosti; ministrstvo na osnovi strokovnih podlag in strateških izhodišč pripravi osnutek resolucije nacionalnega programa; osnutek se lahko posreduje v medresorsko obravnavo in v obravnavo zainteresirani javnosti.
- posredovanje usklajenega osnutka v obravnavo na Vlado RS; resolucijo bo obravnavala Vlada RS.
- obravnava in sklep državnega zbora o resoluciji; s sprejetjem resolucije v državnem zboru bodo opredeljeni projekti, ki pomenijo razvoj infrastrukturnih kapacitet.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo tudi naloge, kakor jih nekoliko spremenjene določa dopolnjen Zakon o železniškem prometu³. Navedlo je, da na podlagi predloga letnega načrta investicij JŽI, ki ga pripravi družba za vodenje investicij, ministrstvo pripravi letni načrt investicij JŽI. Na podlagi predloga letnega načrta vzdrževanja in nadgradenj upravljavca železniške infrastrukture ministrstvo pripravi letni načrt vzdrževanja in nadgradenj JŽI. Za nadzor postopka priprave in izvedbe investicij, nadgradenj in vzdrževanj je s spremembo zakona na novo določena vzpostavitev informacijskega sistema za katerega minister natančneje določi vsebino in način vodenja.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu priložilo tabelo v kateri je prikazalo in povežalo aktivnosti, nosilce aktivnosti (ministrstvo, Vlada RS, državni zbor, drugi nosilci) in pripadajoče dokumente.

2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep je *delno zadovoljiv*.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo aktivnosti na področju načrtovanja razvoja JŽI, ki so potrebne za pripravo strategije razvoja JŽI, ter nosilce aktivnosti na tem področju. Ministrstvo navaja, da je v ta namen treba določiti strateška izhodišča (izdelati strategije in študije na področjih, ki vplivajo na razvoj JŽI) in izdelati strokovne podlage za določitev nalog, ki so prednostne. Kot nosilci aktivnosti so navedeni ministrstvo in različni nosilci, predvideni za izdelavo študij na področjih, ki vplivajo na razvoj JŽI, ter izdelovalec, ki je določen za izdelavo strokovne podlage za določitev prednostnih nalog. Osnutek strategije je treba uskladiti z zainteresirano javnostjo, poslati v medresorsko usklajevanje, sprejeti na Vladi RS in nato v državnem zboru. Ministrstvo je tudi izkazalo, da je na področju načrtovanja razvoja JŽI, v okviru izdelave strokovnih podlag za določitev prednostnih nalog na tem področju, pridobilo strokovno podlago "Analiza možnosti in potreb razvoja JŽI v Republiki Sloveniji". To jo je januarja 2011 izdelal Prometni inštitut Ljubljana.

Naloge ministrstva pri pripravi strategije razvoja JŽI smo prepoznali že v fazi izvajanja revizije, ob tem pa zahtevali, da ministrstvo izkaže jasno določitev nalog za vodenje, izvajanje in nadziranje razvoja JŽI.

³ Decembra 2010 je bila v državnem zboru sprejeta dopolnitev Zakona o železniškem prometu; Uradni list RS, št. 106/10 z dne 27. 12. 2010.

Ministrstvo za promet je pri določitvi nalog pri načrtovanju razvoja JŽI upoštevalo organizacijsko strukturo in pristojnosti posameznih nosilcev (ministrstvo, drugi nosilci, Vlada RS, državni zbor), ki so vključeni pri načrtovanju JŽI in pri tem poudarilo vlogo ministrstva pri obvladovanju procesa razvoja JŽI. Še vedno pa obstajajo tveganja s področja projektnega vodenja, saj naloge nosilcev zlasti v začetnih aktivnostih razvoja JŽI niso dovolj natančno opredeljene. Ministrstvo tudi ni izkazalo, kaj vse v tem procesu je že pripravljeno. Konkrétne naloge bi morale biti logično povezane v posamezne aktivnosti, nekatere od teh obravnavamo pri točkah 2.3 in 2.4. tega poročila. Stanje še vedno pomeni odklon od dobre prakse in načel projektnega vodenja, ki zahtevajo, da so naloge natančno opredeljene in pristojnosti zelo jasno razmejene. Po naši oceni nesmotrnost ni bila v celoti odpravljena, zato je mogoče, da tveganja pri postopku načrtovanja razvoja JŽI ostajajo neustrezno obvladovana.

2.2 Skrb za pravno urejenost lastništva JŽI

2.2.1 Opis nesmotrnosti

Pogoj za učinkovito načrtovanje investicij JŽI in celovito upravljanje z JŽI so urejene evidence JŽI. Evidence morajo glede pravne urejenosti zagotavljati jasno razmejitev med JŽI in drugimi nepremičninami. Ministrstvo je pristojno za urejanje železniškega prometa in ravnanja z JŽI, zato bi morale urejati in izvajati nadzor nad izvajanjem naloge skrb za pravno urejenost JŽI.

Ministrstvo po naši oceni ni poskrbelo za ustrezen nadzor nad pravno urejenostjo JŽI, ker ni sprejemalo ukrepov s tega področja. Ministrstvo ni urejalo in ni nadziralo, ali se izvaja skrb za pravno urejenost JŽI in kako se izvaja.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo določitev izvajanja nadzora ministrstva nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva sestavnih delov JŽI, vključno z zemljišči (npr.: dopolnitev pogodbe z upravljavcem JŽI, ki jo pripravi in sklene ministrstvo oziroma organ v sestavi ministrstva v imenu Vlade RS).

2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za promet je pripravilo organizacijski predpis *Navodilo za izvajanje nadzora nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva sestavnih delov JŽI, vključno z zemljišči* (OP-15). Navodilo velja od 1. 2. 2011 in omogoča Direktoratu za železnice in žičnice Ministrstva za promet, da bo na podlagi ustreznih določil, ki se v skladu s tem predpisom vključijo v pogodbe z upravljavcem JŽI, opravljal nadzor nad pravno urejenostjo JŽI.

2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep je *zadovoljiv*.

Ministrstvo je pripravilo organizacijski predpis, ki omogoča izvajanje nadzora ministrstva nad stanjem in urejanjem dejanskega lastništva sestavnih delov JŽI. Ob tem opozarjamo, da mora ministrstvo nadzor izvajati ne le zato, da nadzira aktivnosti, kot so določene pri točki 4.2 predpisa ministrstva OP-15, ampak tudi zato, da pridobi celostne informacije o dejanskem stanju pravno-lastniške urejenosti vseh sestavnih delov JŽI, kar pa v predpisu OP-15 ni določeno.

2.3 Celostno spremljanje potrebnih in že izdelanih analiz

2.3.1 Opis nesmotnosti

Sistem načrtovanja razvoja JŽI bi moral temeljiti na povezanem oziroma konsistentnem nadgrajevanju že izdelanih strategij, programov in študij razvoja JŽI, od širših k bolj natančnim. Pri tem je ključno, da je sistem enoten in na vseh ravneh omogoča sprotno dopolnjevanje glede na nova spoznanja in spremembe, ki neogibno nastajajo v času, ter sledljivost teh dopolnitev.

Ministrstvo in direkcija sta pripravila nekatere študije, ki obravnavajo teme, povezane z razvojem JŽI, vendar rezultati teh analiz niso sistematično povezani z nadaljnjimi aktivnostmi. Ob tem smo ugotovili, da ministrstvo in direkcija nimata izdelanega celostnega načrta potrebnih študij in pregleda že izdelanih študij oziroma analiz na področju razvoja JŽI.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo pripravo pregleda že izdelanih analiz (od leta 2000), ki so oziroma bodo podlage za določitev systemskega organiziranja in vsebinskega razvoja JŽI, in da za vnaprej uvede celostno spremljanje načrtovanih in izdelanih analiz (npr.: s preglednico).

2.3.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za promet je v odzivnem poročilu predložilo seznam *Pregled študij*⁴ in navedlo, da se za trenutno in bodoče systemsko organiziranje oziroma določitev doseganja splošnih in posebnih ciljev na področju JŽI in za pripravo strokovnih podlag za izdelavo resolucije nacionalnega programa razvoja JŽI upošteva dokumente, navedene na seznamu. Ministrstvo je navedlo, da pripravlja objavo spiska dokumentov, navedenih na seznamu na spletni strani ministrstva s povezavo do vsebine dokumentov.

2.3.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep je *delno zadovoljiv*.

Ministrstvo je pripravilo seznam dokumentov, ki poleg treh študij vsebuje še predpise Evropske unije in druge formalne dokumente dolgoročnega načrtovanja. Za ta gradiva ministrstvo trdi, da se jih upošteva za trenutno in bodoče systemsko organiziranje oziroma določitev zagotavljanja doseganja splošnih in posebnih ciljev na področju JŽI ter za pripravo strokovnih podlag za izdelavo resolucije nacionalnega programa razvoja JŽI.

Ministrstvo pa ni izkazalo, da je uvedlo celostno spremljanje načrtovanih in že izdelanih analiz za določitev systemskega organiziranja in vsebinskega razvoja (npr. s preglednico), in tudi ni v tem okviru predložilo načrta načrtovanih oziroma potrebnih študij oziroma analiz na področju razvoja JŽI tako, da bi opredelilo področja, kjer je oziroma bo potrebovalo analize.

⁴ Priloga 2 odzivnega poročila.

Po naši oceni ministrstvo z izkazanim popravljivim ukrepom ni v celoti odpravilo ugotovljene nesmotnosti, saj sistem načrtovanja razvoja JŽI ne temelji na povezanem oziroma konsistentnem nadgrajevanju že izdelanih strategij, programov in študij razvoja JŽI.

2.4 Naročanje in ocena študij

2.4.1 Opis nesmotnosti

Pri reviziji je računsko sodišče ugotovilo, da je vloga ugotovitev in rezultatov študij v procesu načrtovanja razvoja JŽI nejasna, saj po pridobitvi študij niti ministrstvo niti direkcija pri sprejemanju nadaljnjih odločitev ne prikažeta jasnih povezav s ključnimi študijami, ki naj bi bile podlaga za odločitev.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo, da zagotovi (npr. z internim aktom), da postopek za naročilo tistih študij, katerih vsebina ni določena s predpisi, vsebuje obveznost naročnika, da pred odločitvijo o izvedbi študije definira namen študije, pričakovane rezultate in način uporabe rezultatov. Postopek potrditve izdelane študije pa naj vsebuje obveznost, da se naročnik do vsebine in ugotovitev študije opredeli oziroma ovrednoti dobljene rezultate ter določi njihovo nadaljnjo uporabo.

2.4.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo za promet je v odzivnem poročilu navedlo, da na področju strokovno-razvojnih nalog uporablja organizacijski predpis *Strokovno razvojne naloge* (OP-22). Navedeni predpis je ministrstvo predložilo. Predpis velja od 15. 9. 2001 in med drugim predpisuje izdelavo letnega načrta strokovno-razvojnih nalog, projektno nalogo kot podlaga za vključitev predloga strokovno-razvojne naloge v letni načrt in po izdelavi obvezno pisno oceno kakovosti izvedbe strokovno-razvojne naloge ter po potrebi oceno zunanjega recenzenta.

Direkcija je 24. 1. 2011 sprejela dopolnitev *Poslovnika o vodenju projektov na Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v JŽI*. V poslovniku je v 13. členu določeno, da pri naročanju tistih študij in dokumentacije, ki niso določene s predpisi, pred odločitvijo preveri možnost dopolnitve obstoječih študij in dokumentacije. Pred odločitvijo o izvedbi študije mora vodja projekta definirati namen študije, pričakovane rezultate ter način uporabe rezultatov. Ob potrditvi izdelane dokumentacije se opredeli oziroma ovrednoti rezultate in določi nadaljnja uporaba rezultatov.

2.4.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep je *delno zadovoljiv*.

Med izvajanjem revizije in na razčiščevalnem sestanku ministrstvo ni navedlo in ni izkazalo, da uporablja interni predpis OP-22. Z odzivnim poročilom ni bilo izkazano, da študije oziroma strokovno-razvojne naloge pripravljajo v skladu s predpisom ministrstva *Strokovno razvojne naloge* iz leta 2001 (OP-22), saj načrta strokovno-razvojnih nalog ni predložilo. Predpis bi bilo smiselno dopolniti z zahtevo, da se po izdelavi strokovno-razvojne naloge pripravi zaključna pisna opredelitev do vsebine naloge in način uporabe rezultatov.

Ministrstvo v ožjem smislu z odzivnim poročilom ni izkazalo novih ukrepov ali aktivnosti, s katerimi bi izkazalo, da je po obdobju, na katero se je nanašala revizija, zagotovilo, da se bo pregleden postopek naročanja in ocenjevanja rezultatov študij dejansko izvajal.

Direkcija je 24. 1. 2011 dopolnila predpis *Poslovnik o vodenju projektov na Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v JŽI*, z določili, ki se nanašajo na naročanje in obravnavo tistih študij in druge dokumentacije, ki ni opredeljena z drugimi predpisi.

2.5 Uskladitev vrstnega reda priprave predpisane dokumentacije

2.5.1 Opis nesmotrnosti

Postopki na področju pridobivanja investicijske in druge dokumentacije, ki so podlaga za odločitve, so sicer določeni, vendar se v praksi ne izvajajo dosledno (neustrezno zaporedje priprave dokumentacije, manjkajoča investicijska dokumentacija, vsebinsko podvajanje dokumentacije), kar lahko vodi do tega, da ni jasno, na kateri podlagi so posamezne odločitve o načinu izvedbe investicij sprejete in kdo nosi odgovornost zanje.

Direkcija je pri pripravi projekta nove proge Divača–Koper v skladu z navodili ministrstva že naročila projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, ob tem pa investicijski program, ki je ključni dokument za odločitev o izvedbi investicije, še ni bil izdelan, zaradi česar tudi ministrstvo še ni izdalo ustreznega sklepa o izvedbi investicije.

Direkcija je že objavila javno naročilo za izbor izvajalca del za modernizacijo obstoječe proge Divača–Koper, čeprav investicijski program še ni bil potrjen in minister ni izdal ustreznega sklepa o potrditvi investicije.

Ocenili smo, da bi morala biti pred odločitvijo o izdelavi projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja in pred pričetkom odkupov potrebnih zemljišč ter pred izborom izvajalca glavnih gradbenih del izdelana in potrjena investicijska dokumentacija. Naknadno naročanje in izdelava investicijske dokumentacije predstavlja le še formalno izpolnjevanje zahtev, zato se s tem ne doseže namena predpisanega zaporedja pridobivanja ustreznih dokumentov, to je večplastne vsebinske presoje ustreznosti projekta.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo, da medsebojno uskladi in z internim aktom določi vrstni red izdelave predpisane dokumentacije za izvedbo posameznih investicij (investicijska, prostorska, gradbena, prijave projektov za sofinanciranje) ter pogoje in postopek za upravičeno odstopanje od določenega vrstnega reda.

2.5.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da so z dopolnjeno *Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ*⁵, ki jo je sprejela Vlada RS, postopki priprave investicijske dokumentacije usklajeni s postopki umeščanja projektov v prostor, kar pomeni, da je vrstni

⁵ Uradni list RS, št. 54/10.

red priprave dokumentacije zakonsko predpisan. Ministrstvo se v odzivnem poročilu sklicuje tudi na strokovne razlage Ministrstva za finance, ki jih je objavilo na svojih spletnih straneh⁶.

Direkcija RS za vodenje investicij v JŽI je 24. 1. 2011 sprejela dopolnitev *Poslovnika o vodenju projektov na Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v JŽI*. V poslovniku je v 13. členu določeno, da je vodja projekta dolžan pri izdelavi in naročanju predpisane dokumentacije za izvedbo posameznih investicij ter pogojih za odstopanje od predpisanega vrstnega reda upoštevati predpise (uredbe o investicijski dokumentaciji in Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor).

2.5.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep je *delno zadovoljiv*.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo upoštevalo predpise. Direkcija je to navedla tudi v svojem internem predpisu, ni pa izkazanih drugih ukrepov, s katerimi bi podrobneje določili vrstni red izdelave in soodvisnost predpisane dokumentacije za izvedbo posameznih investicij. Predvsem v zadnji fazi priprave dokumentacije in v začetni fazi izvajanja investicije, ko se pripravljajo investicijski program, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja, odkupi potrebnih zemljišč in izbor izvajalca glavnih del, izrecnega ter jasnega vrstnega reda ministrstvo in direkcija v odzivnem poročilu nista določila ter utemeljila.

Po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je državni zbor sprejel Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor, Vlada RS pa dopolnitev Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁷, predpisa, ki ju ministrstvo navaja kot ukrepa za odpravo očitanih nesmotnosti. Vendar predpisa ne uvajata ničesar novega v fazah po sprejetju državnega prostorskega načrta, kar bi lahko vsebinsko upoštevali kot zadovoljivo rešitev. Točka 4 25.b člena Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ le določa, da se na podlagi sprejetega državnega prostorskega načrta pripravi investicijski program. Izdelavo investicijskega programa zagotovi investitor, ki po pridobitvi gradbenega dovoljenja preveri, če so se spremenila pomembnejša izhodišča, da bi bilo treba izdelati novelacijo investicijskega programa v skladu s to uredbo.

Poslovník o vodenju projektov na Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v JŽI s sprejetimi spremembami ne zagotavlja ustreznih notranjih kontrol za pravočasno potrjevanje investicijskega programa. Posledice pomanjkljivih kontrol se lahko odrazijo v nepotrebnem izvajanju pripravljanih aktivnosti (projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja in odkupi zemljišč).

Primer ustrezno urejenega postopka priprave dokumentacije in določitve odgovornosti vključenih subjektov bi bila ureditev, da se v vsak sklep o potrditvi investicijskega dokumenta (dokument

⁶ Postopek priprave državnega prostorskega načrta (po Zakonu o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor) in investicijske dokumentacije ter uvrstitev projekta v NRP; 7. 10. 2010; Ministrstvo za finance.

⁷ Uradni list RS, št. 80/10.

o identifikaciji investicijskega projekta, predinvesticijska zasnova, investicijska zasnova), ki ga podpiše minister, jasno zapiše, katere dokumente se pripravi in katere aktivnosti izvede do odločanja o naslednjem investicijskem dokumentu, ki sledi v skladu s predpisi.

2.6 Utemeljitev izkoriščenosti nove enotirne proge Divača–Koper in preveritev izvedljivosti kasnejše izgradnje dodatnega tira

2.6.1 Opis nesmotnosti

Ministrstvo je v letu 2009 sprejelo izhodišča o načinu nadaljevanja priprave nove povezave Divača–Koper, ne da bi prej pridobilo celotne utemeljitve o izvedljivosti in smotrnosti takšne izvedbe. V izdelavi je projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo; pri tem se predori in viadukti projektirajo kot enotirni, vnaprej pa niso bili preverjeni izvedljivost, način in stroški kasnejše morebitne izgradnje dodatnega tira ter za to potrebnih dodatnih viaduktov na celotni trasi.

Naročeno je namreč, da se projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo izdela tako, da omogoča kasnejšo izgradnjo dodatnega tira. Iz idejnega projekta iz leta 2001, ki je bil podlaga za državni prostorski načrt, je razvidno, da je bilo prvotno naročeno projektiranje nove enotirne proge Divača–Koper na način, da bo ob novem tiru mogoče pri tisti predorih, ki imajo predviden vzporedni servisni predor, namesto servisnega predora izvesti predor za vzporedni tir. Z obravnavanim idejnim projektom pa ni bilo predvideno, kako projektirati viadukte za vzporedni tir.

Študija Preveritev možnosti gradnje nove dvotirne proge Divača–Koper na trasi I/3 in preveritev možnosti priklopa nove dvotirne konvencionalne proge iz smeri Trsta na traso projektiranega drugega tira proge Divača–Koper je za viadukt pri Črnem Kalu preverila in potrdila možnost dvotirnega viadukta, ni pa bila preverjena možnost dveh vzporednih enotirnih viaduktov.

Ocenili smo, da bi bilo treba za zadostitev zahtevi, da se projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja za enotirno progo izdela tako, da omogoča kasnejšo smotrno izgradnjo dodatnega tira, vnaprej preveriti izvedljivost, način in stroške naknadne izgradnje dodatnega tira na celotni trasi.

Računsko sodišče je od ministrstva zahtevalo, da se zaveže (npr.: s pisno izjavo) in določi način, kako bo pri načrtovanju projekta nova proga Divača–Koper še pred dokončno potrditvijo projektne in investicijske dokumentacije za novo enotirno progo ter pred pričetkom gradbenih del:

- najprej utemeljilo, kdaj zmogljivost nove enotirne proge ne bo več zadoščala,
- če bi se izkazalo za potrebno, preverilo izvedljivost, način in stroške kasnejše izgradnje dodatnega tira ter to upoštevalo pri projektiranju nove enotirne proge.

2.6.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo navaja, da je bila s tem, ko je minister podpisal sklep, s katerim se s potrditvijo predinvesticijske zasnove dovoljuje izdelava investicijskega progama, podana pisna zaveza in s tem izpolnjen pogoj (iz popravljalnega ukrepa), da mora ministrstvo utemeljiti, kdaj zmogljivost nove enotirne proge na bo več zadoščala. Pri tem dodaja, da ta zaveza ne more biti izvedena pred pripravo investicijske

dokumentacije, saj je investicijska dokumentacija tista faza v načrtovanju nove investicije, v kateri se razišče različne variante.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da je bil investicijski dokument predinvesticijska zasnova "Nova železniška proga Divača–Koper; na odseku Divača–Črni Kal in na odseku Črni Kal–Koper" izdelan, ocenjen in dne 14. 10. 2010 tudi potrjen.

V predinvesticijski zasnovi je navedena ocena, da skupne zmogljivosti nove in modernizirane obstoječe proge zadoščajo pričakovanemu prometu do leta 2045. V dokumentu je navedeno, da se po letu 2045 izkoriščenost proge poveča nad 95 odstotkov in da bo takrat treba razmišljati o novih ukrepih za povečanje zmogljivosti (gradnji dodatnega tira na bodoči postaji Črni Kal). Napoved temelji na oceni visokega prometa iz študije INTERREG IIIA izdelane leta 2008.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu zapisalo, da glede na ocene v predinvesticijski zasnovi in negotovosti, ki so povezane z dolgoročnimi napovedmi, meni, da preveritev (izvedljivosti, načina in stroškov kasnejše izgradnje dodatnega tira) pred pričetkom gradbenih del na novi enotirni progi ni potrebna. Stališče je utemeljeno na spoznanjih, da ni nujno, da bo treba graditi dodatni tir vzporedno ob novi enotirni progi. Že pri načrtovanju nove enotirne proge se je namreč pokazalo, da zaradi potrebnega povečanja dopustnih hitrosti, zmanjšanja nagiba proge in varovanja okolja ni bilo mogoče načrtovati novega tira vzporedno ob obstoječi, stari progi Divača–Koper.

Direkcija je v dopisu, ki je priloga odzivnemu poročilu, zapisala, da je bilo s predinvesticijsko zasnovo ugotovljeno, kdaj zmogljivosti nove proge ne bodo več zadoščale. Direkcija je navedla, da bo med izvajanjem projekta nova proga Divača–Koper preverila izvedljivost, način in stroške kasnejše izgradnje morebitnega dodatnega tira ter to upoštevala pri nadaljnjem delu.

2.6.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep je *zadovoljiv*.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo, da se s potrditvijo predinvesticijske zasnove dovoljuje izdelava investicijskega programa ob predpostavki, da zmogljivosti enotirne proge ne bodo več zadoščale leta 2045. Izkazalo je tudi, da zaradi časovne oddaljenosti in s tem povezanih tveganj pri projektiranju nove enotirne proge ni treba upoštevati dodatnega tira.

Ministrstvo pa opozarjamo, da naj zagotovi, da bodo vsi dokumenti, ki bodo v zvezi s projektom v prihodnje nastali, usklajeni z odločitvijo o izdelavi investicijskega programa pripravljenega na podlagi potrjene predinvesticijske zasnove. Obravnavani primer kaže tudi na pomembnost upoštevanja ustreznega vrstnega reda priprave investicijske in projektne dokumentacije (točka 2.5 tega poročila), saj aktivnosti preverjanja v fazi izvajanja investicije, kot jih predvideva direkcija, niso smotrne, oziroma je preveritve treba izvesti pred pričetkom izvajanja investicije.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o razvoju JŽI v obdobju od 1. 5. 2005 do 31. 5. 2009 pripravilo Ministrstvo za promet. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil minister, odgovoren za promet, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da sta ukrepa v točki 2.2, ki se nanaša na skrb za pravno urejenost lastništva JŽI, in v točki 2.6, ki se nanaša na utemeljitev izkoriščenosti nove enotirne proge Divača–Koper in preveritev izvedljivosti kasnejše izgradnje dodatnega tira, zadovoljiva. Kot delno zadovoljive smo ocenili ukrepe v točki 2.1, ki se nanašajo na določitev nalog pri načrtovanju razvoja JŽI, v točki 2.3, ki se nanaša na celostno spremljanje potrebnih in že izdelanih analiz, v točki 2.4, ki se nanaša na naročanje in oceno študij, in v točki 2.5, ki se nanaša na uskladitev vrstnega reda priprave predpisane dokumentacije.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NESMOTRNOSTI

Ministrstvo za promet je za odpravo nesmotrnosti v točkah 2.1, 2.3, 2.4 in 2.5 izkazalo delno zadovoljive popravljalne ukrepe.

Ministrstvo za promet je pri določitvi nalog pri načrtovanju razvoja JŽI upoštevalo organizacijsko strukturo in pristojnosti posameznih akterjev (ministrstvo, drugi nosilci, Vlada RS in državni zbor), ki so vključeni pri načrtovanju JŽI, vendar pa tveganja s področja projektnega vodenja ostajajo, saj naloge še vedno niso dovolj natančno opredeljene. Ministrstvo za vnaprej ni uvedlo celostnega spremljanja načrtovanih in izdelanih analiz za določitev systemskega organiziranja in vsebinskega razvoja JŽI. Za področje naročanja in ocenjevanja študij Ministrstvo za promet ni izkazalo, da je zagotovilo, da se bodo strokovno-razvojne naloge pripravljale v skladu s predpisom ministrstva Strokovno razvojne naloge (OP-22). Glede usklajevanja vrstnega reda priprave predpisane dokumentacije ostaja pomanjkljivo urejen vrstni red izdelave in soodvisnost predpisane dokumentacije predvsem v zadnji fazi priprave dokumentacije in začetni fazi izvajanja investicije, saj ministrstvo in direkcija izrecnega in jasnega vrstnega reda v odzivnem poročilu nista določila.

Nesmotrnosti iz navedenih točk v delu, v katerem niso bile v celoti zadovoljivo odpravljene po naravi in po kontekstu, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

Ministrstvo za promet v odzivnem poročilu ni izkazalo *zadovoljivih* ukrepov za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti. Po naši oceni sta predvsem jasna in podrobna določitev nalog pri načrtovanju razvoja JŽI in spremljanje potrebnih ter izdelanih analiz pri načrtovanju razvoja JŽI ključna elementa za smotrno rabo javnih sredstev, posebej zato, ker je projekt razvoja JŽI še v fazi načrtovanja, kar omogoča, da se z odpravo ugotovljenih nesmotrnosti še pravočasno bistveno zmanjšajo tveganja pri uresničevanju tako obsežnega projekta.

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

Številka: 1208-2/2009-61
Ljubljana, 16. maja 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za promet, priporočeno;
2. Direkciji Republike Slovenije za vodenje investicij v javno železniško infrastrukturo, 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

