



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji modernizacije cestne in železniške infrastrukture na 3.a razvojni osi



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji modernizacije cestne in železniške infrastrukture na 3.a razvojni osi

Številka: 320-1/2013/103

Ljubljana, 13. januarja 2016

1. UVOD

V revizijskem poročilu o modernizaciji cestne in železniške infrastrukture na 3.a razvojni osi, št. 320-1/2013/90 z dne 14. 7. 2015 (v nadaljevanju: revizijsko poročilo), je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) Ministrstvu za infrastrukturo¹ (v nadaljevanju: ministrstvo) izreklo mnenje, da ni bilo učinkovito pri načrtovanju razvoja in vzdrževanja prometne infrastrukture in da ni bilo učinkovito pri sodelovanju v postopkih umeščanja cestne infrastrukture v prostor na 3.a razvojni osi in pri usmerjanju Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo² (v nadaljevanju: direkcija), direkciji pa je izreklo mnenje, da ni bila učinkovita pri načrtovanju in izvajanju modernizacije cestne infrastrukture na 3.a razvojni osi.

Ker vse razkrite nesmotnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od ministrstva in direkcije zahtevalo predložitev odzivnega poročila.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo³. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, sta predstavljena popravljalna ukrepa.

Direkcija je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo⁴. V odzivnem poročilu, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Damir Topolko, direktor direkcije, je predstavljen popravljalni ukrep.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivni poročili in 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 Za izvajanje nalog, ki so bile predmet revizije, je bilo v obdobju od 1. 1. 2006 do 10. 2. 2012 odgovorno Ministrstvo za promet, od 10. 2. 2012 do 18. 9. 2014 Ministrstvo za infrastrukturo in prostor, od 18. 9. 2014 pa Ministrstvo za infrastrukturo.

² Za izvajanje nalog, ki so bile predmet revizije, je poleg ministrstva odgovoren tudi organ v sestavi ministrstva, in sicer je to bila do 19. 12. 2014 Direkcija Republike Slovenije za ceste, od 19. 12. 2014 pa Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo.

³ Št. 061-1/2013/100-00021480 z dne 5. 10. 2015 in dopolnitev št. 061-1/2013/106-00021480 z dne 26. 10. 2015.

⁴ Št. 006-1/2013-126 z dne 1. 10. 2015.

2. NESMOTRNOSTI IN POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Ministrstvo za infrastrukturo

2.1.1 Aktivnosti ministrstva pri načrtovanju cestne infrastrukture in pri pripravi strategije razvoja prometa

2.1.1.1 Opis nesmotrnosti

Načrtovanje na področju cestne infrastrukture je do 30. 6. 2011 urejal Zakon o javnih cestah⁵ (v nadaljevanju: ZJC), od 1. 7. 2011 pa je to urejeno v Zakonu o cestah⁶ (v nadaljevanju: ZCes-1). V ZJC oziroma ZCes-1 je določeno, da se cilji in naloge strategije razvoja in vzdrževanja državnih cest natančneje določijo v nacionalnem programu razvoja in vzdrževanja državnih cest (v nadaljevanju: nacionalni program za državne ceste). Z nacionalnim programom za državne ceste se določijo vrstni red prednostnih nalog, viri sredstev za njihovo uresničenje ter dinamika in obseg uresničitve posameznih razvojnih nalog za obdobje najmanj štirih let. Ministrstvo bi moralo določiti prednostne naloge na podlagi objektivnih prometnih, tehničnih, ekonomskih in okoljskih meril. V skladu z določili ZJC bi moralo pripraviti prvi predlog nacionalnega programa za državne ceste najkasneje v enem letu po uveljavitvi zakona, torej do 7. 6. 1998. ZJC je vseboval tudi določilo, da je treba pripraviti strategijo razvoja in vzdrževanja državnih cest za najmanj deset let. Strategijo bi moral na predlog Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) sprejeti Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor). ZJC je tudi določal, da mora vlada sprejeti letni plan vzdrževanja in razvoja državnih cest, ki je pripravljen na podlagi nacionalnega programa za državne ceste. ZCes-1 nič več ne vsebuje določil o strategiji in letnih planih razvoja in vzdrževanja državnih cest, ne določa pa niti roka za pripravo nacionalnega programa za državne ceste.

Izvedbeni dokumenti za področje državnih cest, nacionalni programi za državne ceste za obdobje štirih let in strategija razvoja in vzdrževanja državnih cest niso bili nikoli sprejeti.

V točki 2.1.1.2 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija⁷, kljub nekaterim aktivnostim ni bilo dovolj aktivno pri pripravi nacionalnega programa za državne ceste. Ministrstvo ni pripravilo in vladi ni predložilo medresorsko usklajenega predloga nacionalnega programa za državne ceste, ki bi določal vrstni red prednostnih nalog na podlagi objektivnih prometnih, tehničnih,

⁵ Uradni list RS, št. 33/06-UPB1, 45/08, 42/09, 109/09.

⁶ Uradni list RS, št. 109/10, 48/12.

⁷ Revizija se nanaša na obdobje od leta 2006 do 19. 3. 2015, ko je bil izdan osnutek revizijskega poročila (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija).

ekonomskih in okoljskih meril, vire sredstev za njihovo uresničitev ter dinamiko in obseg uresničitve posameznih razvojnih nalog za obdobje najmanj štirih let, ki bi ga vlada lahko posredovala v sprejem državnemu zboru.

V točki 2.1.3 revizijskega poročila je navedeno, da je ministrstvo v letu 2012 začelo pripravljati predlog resolucije o prometni infrastrukturi, ki vključuje razvoj vse prometne infrastrukture, torej poleg cestne in železniške še infrastrukturo za področje zračnega in pomorskega prometa ter plovbe po celinskih vodah. Poleg prometne infrastrukture so v dokument vključili še javni potniški promet, inteligentne transportne sisteme, logistiko in infrastrukturo za alternativna goriva.

Resolucija o prometni infrastrukturi je dokument, ki je izrednega pomena za nadaljnji razvoj prometne infrastrukture. Predstavlja pa tudi temeljni dokument, na podlagi katerega bo Republika Slovenija lahko črpala evropska sredstva v finančni perspektivi za obdobje od leta 2014 do leta 2020.

Namen priprave resolucije o prometni infrastrukturi je bil:

- opredeliti celovit razvoj prometa in prometne infrastrukture do leta 2030;
- zagotoviti redno in enakomerno financiranje prometne infrastrukture ter
- zagotoviti podlago za črpanje sredstev evropskega proračuna v finančni perspektivi od leta 2014 do leta 2020 (tako imenovano predhodno pogojenost – *ex-ante conditionalities*).

Vlada se je seznanila s predlogom resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji⁸. Sklenjeno je bilo, da bo ministrstvo pripravilo dva dokumenta, in sicer:

- dokument, ki bo omogočil izpolnitev zahtev s predhodno pogojenostjo za črpanje sredstev evropskega proračuna v finančni perspektivi od leta 2014 do leta 2020, in
- zakonodajni predlog, ki bo opredelil projekte, finančna sredstva, terminski plan in nosilce za realizacijo resolucije.

Ministrstvo je pripravilo prvega od dokumentov, predlog Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji z okoljskim poročilom za celovito presojo vplivov na okolje za Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji⁹ (v nadaljevanju: strategija razvoja prometa), in ga decembra 2014 posredovalo v javno obravnavo. V prvi polovici leta 2015 naj bi pripravili še drugi dokument za obravnavo na vladi in v državnem zboru, in sicer zakonodajni predlog, ki bo opredelil projekte, finančna sredstva, terminski plan in nosilce za realizacijo strategije razvoja prometa.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravilo načrt aktivnosti za pripravo predloga nacionalnega programa za državne ceste, ki bo določal vrstni red prednostnih nalog vzdrževanja in razvoja državnih cest, vire sredstev za njihovo uresničitev ter dinamiko in obseg uresničitve posameznih razvojnih nalog za obdobje najmanj štirih let, pri čemer mora določitev prednostnih nalog temeljiti na objektivnih prometnih, tehničnih, ekonomskih in okoljskih merilih.

⁸ 67. redna seja vlade z dne 24. 7. 2014.

⁹ [URL: http://www.mzi.gov.si/fileadmin/mzi.gov.si/pageuploads/DMZ/Strategija_objava_SLO_10122014.pdf], maj 2015.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo spremenjen pristop k strateškemu načrtovanju razvoja posamezne prometne infrastrukture, kot je opisan že v točki 2.1.3 revizijskega poročila. V postopku priprave Resolucije o nacionalnem programu razvoja javne prometne infrastrukture do leta 2020 z vizijo do leta 2030 (v nadaljevanju: Resolucija) se je vlada na seji 24. 7. 2014 odločila, da se z namenom, da bi lahko Republika Slovenija uspešno črpala sredstva za uresničevanje ciljev na področju razvoja prometa, v okviru priprav Resolucije izdelajo tudi podlage za črpanje evropskih sredstev v finančni perspektivi od leta 2014 do leta 2020 in v nadaljevanju pripravi zakonodajni predlog za sprejem na vladi in v državnem zboru, ki bo opredelil projekte, finančna sredstva, terminski plan in nosilce za realizacijo Resolucije.

Delovna skupina za pripravo Resolucije se je zato odločila, da se najprej pripravi celovita strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji, ko bo sprejeta, pa se na tej podlagi pripravi načrt za izvajanje strategije razvoja prometa s prednostnim vrstnim redom izvedbe naložb, s finančnimi viri, roki in nosilci.

Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji je skupaj z Okoljskim poročilom za celovito presojo vplivov na okolje za Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji sprejela vlada 29. 7. 2015 (sklep št. 37000-3/2015/8). Hkrati je ministrstvu naložila, da v roku enega leta pripravi operativni načrt za izvajanje strategije razvoja prometa, ki bo določil konkretnejše aktivnosti, potrebne finančne vire, nosilce, roke in prioriteten vrstni red izvajanja ukrepov iz strategije.

Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti za pripravo operativnega načrta za izvajanje strategije razvoja prometa. Iz načrta aktivnosti je razvidno, da bo priprava osnutka operativnega načrta predvidoma zaključena v oktobru oziroma novembru 2015, medresorsko usklajevanje bo predvidoma potekalo od decembra 2015 do junija 2016, dokument pa bo predvidoma sprejet na vladi julija 2016.

Ministrstvo bo v operativnem načrtu določilo aktivnosti in finančna sredstva za realizacijo ukrepov, nosilce za njihovo izvedbo ter okvirni terminski načrt ter z njim povezan prednostni vrstni red za ključne projekte nacionalnega pomena, za vse ostale projekte pa bo upravljavcem naloženo, da na podlagi kriterijev pripravijo svoj večletni program dela in ga pošljejo v sprejem vladi.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je predložilo načrta aktivnosti za pripravo operativnega načrta, v katerem bodo določene aktivnosti in finančna sredstva za realizacijo ukrepov, nosilci za njihovo izvedbo ter okvirni terminski načrt ter z njim povezan prednostni vrstni red za ključne projekte nacionalnega pomena.

Poleg tega je ministrstvo izkazalo, da je pripravilo in vladi predložilo strategijo razvoja prometa, ki naj bi skupaj z dokumentom, ki bo nastal na podlagi operativnega načrta, po vsebini zadostil zahtevam iz 42. člena ZCes-1.

Ob tem želimo posebej opozoriti na stanje pri postopkih sprejemanja strateških in izvedbenih dokumentov na področju prometa, ki je nastalo po sprejetju novele Zakona o železniškem prometu (v nadaljevanju: ZZelP; 21. 10. 2015), in vnaša nezaželeno neskladja in nejasnosti. Nova ubeseditvev 13. člena ZZelP, ki ureja načrtovanje ciljev in razvoja železniškega prometa, namreč dokument, ki se je prej imenoval "nacionalni program", preimenuje v "strategijo", poleg tega pa predvidi, da taka strategija lahko predstavlja samostojen načrt ali pa del načrta razvoja celotnega področja, kot ga bo glede na

navedbe v dokumentih in sklepih vlade predstavljala strategija razvoja prometa. Za področje državnih cest pa ZCes-1, ki je bil sprejet leta 2010, torej preden je bila leta 2012 sprejeta odločitev, da se začne s pripravo resolucije o nacionalnem programu razvoja javne prometne infrastrukture, v 42. členu še vedno določa, da se cilji in naloge razvoja in vzdrževanja državnih cest podrobneje določijo v nacionalnem programu. Pripravi ga ministrstvo, na predlog vlade pa ga sprejme državni zbor. V primerjavi s področjem železniškega prometa tako obstaja nepojasnjeno različen način obravnave in sprejemanja ključnih dokumentov dveh področij prometa.

2.1.2 Aktivnosti ministrstva pri načrtovanju železniške infrastrukture in pri pripravi strategije razvoja prometa

2.1.2.1 Opis nesmotnosti

Državni zbor je leta 1995 sprejel zadnji programski dokument, ki opredeljuje razvoj javne železniške infrastrukture na območju Republike Slovenije, to je Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture¹⁰. Leta 1999 je bil sprejet ZZelP, ki glede načrtovanja na področju železniške infrastrukture določa, da se cilji in naloge strategije razvoja železniškega prometa, investicij in vzdrževanja javne železniške infrastrukture natančneje določijo v nacionalnem programu razvoja javne železniške infrastrukture. Z nacionalnim programom se določijo vrstni red prednostnih nalog, viri sredstev za njihovo uresničitev ter dinamika in obseg uresnitve posameznih razvojnih nalog za obdobje najmanj petih let. Prednostne naloge bi morale temeljiti na prometno-političnih in razvojnih ciljih, ob upoštevanju objektivnih prometnih, tehničnih, ekonomsko-finančnih in okoljevarstvenih meril.

Kljub temu da nacionalni program za razvoj javne železniške infrastrukture po sprejetju ZZelP v letu 1999 ni bil sprejet, čeprav bi glede na določila ZZelP moral biti, so na ministrstvu v preteklih letih potekale aktivnosti, katerih cilj je bil sprejetje tega strateškega dokumenta za področje javne železniške infrastrukture.

V točki 2.1.2.2 revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, kljub nekaterim aktivnostim ni bilo dovolj aktivno pri pripravi nacionalnega programa za razvoj javne železniške infrastrukture. Ministrstvo ni pripravilo in vladi ni predložilo medresorsko usklajenega predloga nacionalnega programa, ki bi določal vrstni red prednostnih nalog na podlagi objektivnih prometnih, tehničnih, ekonomsko-finančnih in okoljevarstvenih meril, vire sredstev za njihovo uresničitev ter dinamiko in obseg uresnitve posameznih razvojnih nalog za obdobje najmanj petih let, ki bi ga vlada lahko posredovala v sprejem državnemu zboru.

V točki 2.1.3 revizijskega poročila je navedeno, da je ministrstvo v letu 2012 začelo pripravljati predlog resolucije o prometni infrastrukturi, ki vključuje razvoj vse prometne infrastrukture, torej poleg cestne in železniške še infrastrukturo za področje zračnega in pomorskega prometa ter plovbe po celinskih vodah. Poleg prometne infrastrukture so v dokument vključili še javni potniški promet, inteligentne transportne sisteme, logistiko in infrastrukturo za alternativna goriva.

¹⁰ Uradni list RS, št. 13/96.

Resolucija o prometni infrastrukturi je dokument, ki je izrednega pomena za nadaljnji razvoj prometne infrastrukture. Predstavlja pa tudi temeljni dokument, na podlagi katerega bo Republika Slovenija lahko črpala evropska sredstva v finančni perspektivi za obdobje od leta 2014 do leta 2020.

Namen priprave resolucije o prometni infrastrukturi je bil:

- opredeliti celovit razvoj prometa in prometne infrastrukture do leta 2030;
- zagotoviti redno in enakomerno financiranje prometne infrastrukture ter
- zagotoviti podlago za črpanje sredstev evropskega proračuna v finančni perspektivi od leta 2014 do leta 2020 (tako imenovano predhodno pogojenost – *ex-ante conditionalities*).

Vlada se je seznanila s predlogom resolucije o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji¹¹. Sklenjeno je bilo, da bo ministrstvo pripravilo dva dokumenta, in sicer:

- dokument, ki bo omogočil izpolnitev zahtev s predhodno pogojenostjo za črpanje sredstev evropskega proračuna v finančni perspektivi od leta 2014 do leta 2020, in
- zakonodajni predlog, ki bo opredelil projekte, finančna sredstva, terminski plan in nosilce za realizacijo resolucije.

Ministrstvo je pripravilo prvega od dokumentov, predlog Strategije razvoja prometa v Republiki Sloveniji z okoljskim poročilom za celovito presojo vplivov na okolje za Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji, in ga decembra 2014 posredovalo v javno obravnavo. V prvi polovici leta 2015 naj bi pripravili še drugi dokument za obravnavo na vladi in v državnem zboru, in sicer zakonodajni predlog, ki bo opredelil projekte, finančna sredstva, terminski plan in nosilce za realizacijo strategije razvoja prometa.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati pripravo načrta aktivnosti za pripravo predloga nacionalnega programa razvoja javne železniške infrastrukture, ki bo določal vrstni red prednostnih nalog investicij v javno železniško infrastrukturo in vzdrževanje javne železniške infrastrukture, vire sredstev za njihovo uresničitev ter dinamiko in obseg uresničevanja posameznih nalog za najmanj pet let, pri čemer mora določitev prednostnih nalog temeljiti na prometno-političnih in razvojnih ciljih ob upoštevanju objektivnih prometnih, tehničnih, ekonomsko-finančnih in okoljevarstvenih meril.

2.1.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu predstavilo spremenjen pristop k strateškemu načrtovanju razvoja posamezne prometne infrastrukture, kot je opisan že v točki 2.1.3 revizijskega poročila. V postopku priprave Resolucije se je vlada na seji 24. 7. 2014 odločila, da se z namenom, da bi lahko Republika Slovenija uspešno črpala sredstva za uresničevanje ciljev na področju razvoja prometa, v okviru priprav Resolucije izdelajo tudi podlage za črpanje evropskih sredstev v finančni perspektivi od leta 2014 do leta 2020 in v nadaljevanju pripravi zakonodajni predlog za sprejem na vladi in v državnem zboru, ki bo opredelil projekte, finančna sredstva, terminski plan in nosilce za realizacijo Resolucije.

Delovna skupina za pripravo Resolucije se je zato odločila, da se najprej pripravi celovita strategija razvoja prometa v Republiki Sloveniji, ko bo ta sprejeta, pa se na tej podlagi pripravi načrt za izvajanje strategije razvoja prometa s prednostnim vrstnim redom izvedbe naložb, s finančnimi viri, roki in nosilci.

¹¹ Tako kot opomba 8.

Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji je skupaj z Okoljskim poročilom za celovito presojo vplivov na okolje za Strategijo razvoja prometa v Republiki Sloveniji sprejela vlada 29. 7. 2015 (sklep št. 37000-3/2015/8). Hkrati je ministrstvu naložila, da v roku enega leta pripravi operativni načrt za izvajanje strategije razvoja prometa, ki bo določil konkretnejše aktivnosti, potrebne finančne vire, nosilce, roke in prioriteten vrstni red izvajanja ukrepov iz strategije.

Ministrstvo je izdelalo načrt aktivnosti za pripravo operativnega načrta za izvajanje strategije razvoja prometa. Iz načrta aktivnosti je razvidno, da bo priprava osnutka operativnega načrta predvidoma zaključena v oktobru oziroma novembru 2015, medresorsko usklajevanje bo predvidoma potekalo od decembra 2015 do junija 2016, dokument pa bo predvidoma sprejet na vladi julija 2016.

Ministrstvo bo v operativnem načrtu določilo aktivnosti in finančna sredstva za realizacijo ukrepov, nosilce za njihovo izvedbo ter okvirni terminski načrt ter z njim povezan prednostni vrstni red za ključne projekte nacionalnega pomena, za vse ostale projekte pa bo upravljavcem naloženo, da na podlagi kriterijev pripravijo svoj večletni program dela in ga pošljejo v sprejem vladi.

Poleg tega je ministrstvo v odzivnem poročilu opozorilo na uveljavitev Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu¹² (v nadaljevanju: ZZelP-J), s katerim se je spremenil 13. člen ZZelP tako, da se dokument načrtovanja ciljev in razvoja ne imenuje več "nacionalni program", temveč strategija, da ta ni nujno samostojen dokument, ampak je lahko tudi del načrta razvoja celotnega področja, kot ga bo glede na navedbe v pridobljenih dokumentih in sklepih vlade predstavljala strategija razvoja prometa.

2.1.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*. Ministrstvo je predložilo načrt aktivnosti za pripravo operativnega načrta, v katerem bodo določene aktivnosti in finančna sredstva za realizacijo ukrepov, nosilci za njihovo izvedbo ter okvirni terminski načrt ter z njim povezan prednostni vrstni red za ključne projekte nacionalnega pomena.

Poleg tega je ministrstvo izkazalo, da je pripravilo in vladi predložilo strategijo razvoja prometa, ki naj bi skupaj z dokumentom, ki bo nastal na podlagi operativnega načrta, po vsebini zadostil zahtevam iz 13. člena ZZelP.

Ob tem želimo posebej opozoriti na stanje pri postopkih sprejemanja strateških in izvedbenih dokumentov na področju prometa, ki je nastalo po sprejetju novele ZZelP (21. 10. 2015) in vnaša nezaželeno neskladja in nejasnosti. Nova ubeseditev 13. člena ZZelP, ki ureja načrtovanje ciljev in razvoja železniškega prometa, namreč dokument, ki se je prej imenoval "nacionalni program", preimenuje v "strategijo", poleg tega pa predvidi, da taka strategija lahko predstavlja samostojen načrt ali pa del načrta razvoja celotnega področja, kot ga bo glede na navedbe v pridobljenih dokumentih in sklepih vlade predstavljala strategija razvoja prometa. Za področje državnih cest pa ZCes-1, ki je bil sprejet leta 2010, torej preden je bila leta 2012 sprejeta odločitev, da se začne s pripravo resolucije o nacionalnem programu razvoja javne prometne infrastrukture, v 42. členu še vedno določa, da se cilji in naloge razvoja in vzdrževanja državnih cest podrobneje določijo v nacionalnem programu. Pripravi ga ministrstvo, na predlog vlade ga sprejme državni zbor. V primerjavi s področjem železniškega prometa tako obstaja nepojasnjeno različen način obravnave in sprejemanja ključnih dokumentov dveh področij prometa.

¹² Uradni list RS, št. 84/15.

2.2 Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo

2.2.1 Postopek uvrščanja projektov v načrt razvojnih programov na direkciji

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.1.3 revizijskega poročila je navedeno, da je v obdobju od leta 2006 do leta 2015, razen v letu 2012 in v letu 2015, ko v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) ni bil uvrščen noben projekt, direkcija uvrščala projekte v NRP na različne načine. V posameznem letu so del projektov uvrstili v NRP glede na doseženo oceno po metodologiji za vrednotenje, nekatere projekte z navedbo, da gre za novogradnje ali da jih uvrščajo v NRP na predlog poslancev državnega zbora ali pa da je projekt strateški oziroma da bo projekt sofinanciran iz proračuna Evropske unije.

Ker ne obstaja vnaprej določen in stalen sistem za uvrščanje projektov v NRP, obstaja tveganje, da uvrščanje projektov v NRP ni temeljilo le na strokovnih odločitvah in da v NRP ni bil prej uvrščen tisti projekt, katerega izvedba bi bila s strokovnega vidika bolj upravičena.

Po oceni računskega sodišča bi ministrstvo moralo v sodelovanju z direkcijo dopolniti metodologijo za vrednotenje, ki je interni dokument direkcije, ali sprejeti novo metodologijo in v njej jasno določiti, v katerih primerih je mogoče v NRP uvrstiti tudi projekte, ki predhodno niso bili ovrednoteni po metodologiji za vrednotenje¹³. Ocenili smo tudi, da je uvrščanje projektov v NRP zaradi pritiska posameznih lokalnih skupnosti ali drugih interesnih skupin kot tudi na podlagi predlogov poslancev državnega zbora, kljub temu da glede na podatke po letu 2008 tega ni več zaslediti, škodljivo za načrtovanje razvoja in vzdrževanja državnih cest.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, država ni imela veljavnega nacionalnega programa za državne ceste, ki bi ga direkcija uporabljala kot podlago za letno načrtovanje izvajanja posameznih projektov na državnih cestah, niti ji pristojno ministrstvo v tem obdobju ni dajalo nobenih usmeritev ob pripravi finančnih načrtov in programov dela za posamezno leto. Poleg tega tudi direkcija ni vzpostavila vnaprej določenega in stalnega sistema, po katerem bi uvrščala projekte v NRP. Pri uvrščanju projektov na državnih cestah v NRP sta ministrstvo in direkcija premalo upoštevala, koliko sredstev v državnem proračunu je namenjeno za financiranje projektov na državnih cestah. Posledica tega je tudi, da je v NRP direkcije veliko projektov, ki jih izvajajo veliko let.

Direkcija je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je pripravila spremembe oziroma sprejela nov interni akt, v katerem bo opisan postopek uvrščanja projektov v NRP na direkciji.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Direkcija je septembra 2015 dopolnila metodologijo za vrednotenje ter sprejela organizacijski predpis Uvrščanje novih projektov v NRP.

V metodologijo za vrednotenje je direkcija vključila kriterij vpliva cestnih projektov na okolje – ocena družbenoekonomske učinkovitosti cestnih projektov. Poleg tega so v metodologiji za vrednotenje ukrepe,

¹³ Primer bi med drugim lahko bile nujne sanacije zaradi naravne nesreče.

ki jih izvajajo na državnih cestah, združili v šest skupin¹⁴. Vsak ukrep bo ovrednoten s pomočjo kazalnikov iz metodologije za vrednotenje in utežen glede na vpliv posameznega kazalnika na določen ukrep. Tako bo določen vrstni red projektov znotraj skupin projektov.

V metodologiji za vrednotenje so določili tudi način uvrščanja novih projektov v NRP. Pri pripravi vsakoletnega proračuna je treba ovrednotiti vse projekte, že uvrščene v NRP, kot tudi vse potencialne projekte, ki bodo uvrščeni v NRP. Nujnost projektov se pokaže s primerjavo ovrednotenih kazalnikov učinkovitosti posameznega projekta v okviru prioritarnega seznama za posamezno skupino ukrepov. Prednostni projekti (projekti na podlagi amandmajev, projekti kot posledice izrednih dogodkov) se uvrstijo na začetek seznama, ne glede na njihove dejanske učinke, a se kljub temu ovrednotijo.

V metodologiji za vrednotenje je tudi predvideno, da se razpoložljiva proračunska sredstva razdeli po šestih skupinah projektov ter sredstva dodeli projektom v posamezni skupini glede na doseženo oceno projekta v skladu z metodologijo za vrednotenje.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Popravljalni ukrep ocenjujemo kot *zadovoljiv*.

¹⁴ Šestnajst vrst ukrepov je združenih v šest skupin projektov.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

3.1 Ministrstvo za infrastrukturo

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o modernizaciji cestne in železniške infrastrukture na 3.a razvojni osi predložilo Ministrstvo za infrastrukturo. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil dr. Peter Gašperšič, minister za infrastrukturo, verodostojno.

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

Ocenjujemo, da sta izkazana popravljalna ukrepa, opisana v točkah 2.1.1 in 2.1.2, ki ju je sprejelo Ministrstvo za infrastrukturo, *zadovoljiva*.

3.2 Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o modernizaciji cestne in železniške infrastrukture na 3.a razvojni osi predložila Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Damir Topolko, direktor Direkcije Republike Slovenije za infrastrukturo, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanega popravljalnega ukrepa smo ocenili na podlagi posredovanega opisa ukrepa in dokumentacije. Menimo, da smo pridobili zadostne in ustrezne podlage in dokaze, da lahko podamo oceno o zadovoljivosti izkazanega ukrepa.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.1, ki ga je sprejela Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo, *zadovoljiv*.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno;
2. Direkciji Republike Slovenije za infrastrukturo, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*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