



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Porevizijsko poročilo

Popravljalni ukrepi pri reviziji Doseganje ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva



POS LANSTVO

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 Doseganje ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva

Številka: 320-8/2016/40
Ljubljana, 30. julija 2018

1. UVOD

V revizijskem poročilu *Doseganje ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva*¹ (v nadaljevanju: revizijsko poročilo) je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2016 *nista bila uspešna pri doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva*.

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

Vlada je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložila odzivno poročilo, ki ga je z varnim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba vlade mag. Lilijana Kozlovič, generalna sekretarka vlade. V odzivnem poročilu je predstavljen popravljalni ukrep vlade.

Ministrstvo je v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložilo odzivno poročilo ter dopolnitev odzivnega poročila, ki ju je z varnim elektronskim podpisom potrdila odgovorna oseba ministrstva mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance. V odzivnem poročilu in dopolnitvi odzivnega poročila sta predstavljena popravljalna ukrepa ministrstva.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivni poročili in dopolnitev odzivnega poročila ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

¹ [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB815884339D79315C125823B00379678/\\$file/Cilji_JZP.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB815884339D79315C125823B00379678/$file/Cilji_JZP.pdf)], 25. 7. 2018.

2. NEPRAVILNOSTI IN NESMOTRNOSTI TER POPRAVLJALNI UKREPI

2.1 Vlada Republike Slovenije

2.1.1 Imenovanje članov Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo

2.1.1.1 Opis nepravilnosti

V skladu z 21. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu² (v nadaljevanju: ZJZP) mora vlada imenovati Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju: svet za javno-zasebno partnerstvo) ter s predpisom določiti število njegovih članov, način imenovanja in trajanje njihovega mandata. Minister, pristojen za finance, vodi svet, operativno in tehnično podporo svetu za javno-zasebno partnerstvo pa zagotavlja ministrstvo. V skladu z 21. členom ZJZP svet za javno-zasebno partnerstvo proučuje ključna vprašanja politike vodenja projektov javno-zasebnega partnerstva ter probleme in pomanjkljivosti ureditve na tem področju. Med naloge sveta za javno-zasebno partnerstvo spada tudi priprava strategije izvajanja javno-zasebnega partnerstva in oblikovanje predlogov in pobud, ki jih predloži ministrstvu.

V točki 2.2 revizijskega poročila je navedeno, da je vlada s sklepom dne 14. 5. 2009 imenovala 10 članov sveta za javno-zasebno partnerstvo, vendar je kasneje nekaterim izmed njih prenehala funkcija, zaradi katere so bili imenovani v svet. Vlada bi morala v skladu s predpisi ob prenehanju funkcije ministra za finance, ki je bil imenovan za predsednika sveta za javno-zasebno partnerstvo, s sklepom imenovati novega predsednika. Prav tako bi vlada v skladu s predpisi morala leta 2013 imenovati nove oziroma ponovno imenovati člane sveta za javno-zasebno partnerstvo, ki so bili imenovani leta 2009 in jim je v letu 2013 mandat prenehal.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je imenovala člane sveta za javno-zasebno partnerstvo v skladu s predpisi.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu navedla³, da se pripravlja sprememba področne zakonodaje, ki že v izhodiščih ne predvideva sveta za javno-zasebno partnerstvo. Glavni razlog za to odločitev je po navedbah

² Uradni list RS, št. 127/06, velja od 7. 3. 2007.

³ Ministrstvo je že med izvajanjem revizije večkrat pojasnilo, da se pripravljajo spremembe ZJZP in drugih predpisov, ki so z njim povezani.

vlade, da javni subjekti na centralni ravni ne izkazujejo pripravljenosti za izvajanje projektov na podlagi ZJZP, zato tudi svet za javno-zasebno partnerstvo v praksi nikoli ni zaživel in izvajal svojih nalog, saj javni subjekti niso pripravili projektov, ki bi bili lahko izvedeni po tem modelu. Dejansko je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, na državni ravni izveden le en projekt po modelu javno-zasebnega partnerstva, za druge projekte pa ni bilo sprejete odločitve, da je sodelovanje zasebnih partnerjev sprejemljivo⁴.

Vlada v odzivnem poročilu navaja, da je člane sveta za javno-zasebno partnerstvo, kot izhaja iz ugotovitev računskega sodišča, nazadnje imenovala leta 2009. Pozneje imenovanj po pojasnilih vlade ni bilo. Prav tako sveta za javno-zasebno partnerstvo brez spremembe ZJZP ni mogoče ukiniti.

Vlada je v odzivnem poročilu tudi pojasnila, da je na 161. redni seji vlade dne 21. 12. 2017 potrdila besedilo predloga novega Zakona o javno-zasebnem partnerstvu⁵ (v nadaljevanju: predlog ZJZP-1) in ga skupaj s predlogom Zakona o postopkih za podeljevanje koncesij (v nadaljevanju: predlog ZPPK) poslala v obravnavo in sprejetje Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor). Predloga zakonov, kljub pozivu ministrstva, do priprave odzivnega poročila v državnem zboru nista bila obravnavana.

Po pojasnilih vlade predlog ZJZP-1 sveta za javno-zasebno partnerstvo ne predvideva več, saj je zakon predviden kot podporni instrument za izvedbo infrastrukturnih projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva. Predlog ZJZP-1 ureja postopke in pravila za sklepanje javno-zasebnih partnerstev, ne pa tudi vsebine posameznih infrastrukturnih projektov. Vlada je dodatno pojasnila, ker je javno-zasebno partnerstvo le eden od načinov financiranja infrastrukturnih projektov, je ministrstvo ocenilo, da ni več potrebe po strateškem posvetovalnem organu, ki bi presojal ključna vprašanja politike vodenja projektov javno-zasebnega partnerstva ter probleme in pomanjkljivosti ureditve na tem področju. Z opredelitvijo in definicijo koncesij v dokumentih Evropske unije, vključno s statistično in računovodsko obravnavo tovrstnih projektov, namreč javno-zasebno partnerstvo postaja samo model financiranja infrastrukturnih projektov z različnim obsegom prevzemanja tveganja in koristi ter z različnimi oblikami lastništva infrastrukture.

Vlada je v odzivnem poročilu prav tako navedla, da meni, da bi bila vprašljiva smiselnost ponovnega imenovanja članov sveta, saj:

- v prihodnjih spremembah področne zakonodaje svet za javno-zasebno partnerstvo ni več predviden;
- je v teku postopek sprememb področne zakonodaje in
- javni subjekti niso zainteresirani za izvajanje projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva.

Vlada je v odzivnem poročilu izkazala pripravo predloga ZJZP-1 in predloga ZPPK, ki nič več ne predvidevata sveta za javno-zasebno partnerstvo, ter posredovanje predlogov zakonov v obravnavo v državni zbor.

Vlada je navedla tudi, da meni, da iz navedenega izhaja, da je bil popravljalni ukrep izveden.

⁴ Na primer: projekt digitalnega radijskega omrežja TETRA, projekt drugega tira med Divačo in Koprom.

⁵ [URL: <http://vrs->

3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/GLA_PRE_KAT?OpenView&ExpandView&RestrictToCategory=00712%20-%202017%20/%20000029], 25. 7. 2018.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*.

Vlada bi morala v odzivnem poročilu izkazati, da je imenovala člane sveta za javno-zasebno partnerstvo, izkazala pa je le, da je bil že pred izdajo revizijskega poročila pripravljen predlog ZJZP-1 in predlog novega ZPPK, ki nič več ne predvidevata sveta za javno-zasebno partnerstvo, ter posredovanje predlogov obeh zakonov v obravnavo v državni zbor.

2.2 Ministrstvo za finance

2.2.1 Analiza stanja in pomanjkljivosti na področju javno-zasebnega partnerstva

2.2.1.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.1.1.d revizijskega poročila je navedeno, da ZJZP ustrezno ureja strokovno podporo, saj ministrstvu jasno nalaga obveznosti za pomoč javnim partnerjem na državni in lokalni ravni. ZJZP namreč določa, da ministrstvo nudi strokovno pomoč drugim javnim partnerjem na državni (sektorske enote) ali lokalni ravni pri oblikovanju aktov, s katerimi se ugotavlja izpolnjevanje ekonomskih, pravnih in drugih pogojev za nastajanje in izvajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva, pri iskanju tehničnih rešitev javno-zasebnega partnerstva ter pri vseh drugih vprašanjih, ki se nanašajo na oblikovanje razmerja oziroma izvedbo postopka izbire zasebnega partnerja. Na podlagi dobre prakse bi moralo ministrstvo pripraviti smernice in standarde za izbiro, spremljanje in oceno projektov javno-zasebnega partnerstva. Strokovna podpora ministrstva in usposobljenost javnih partnerjev za sklepanje javno-zasebnega partnerstva sta namreč bistvena za varovanje javnega interesa.

V točki 2.1.1.f revizijskega poročila je navedeno, da ZJZP določa, da mora javni partner oceniti, ali je mogoče projekt izvesti kot javno-zasebno partnerstvo – ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta. Metodologija za preverjanje smotrnosti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu je ključni instrument za kakovostno odločitev in določitev, ali je posamezen projekt smotrno izvesti kot javno-zasebno partnerstvo oziroma ali je bolje izvesti postopek javnega naročanja.

V točki 2.1.1.g revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo nima ustrezno opredeljenega načina upravljanja s tveganji na področju javno-zasebnega partnerstva in pri postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo nima izdelanega registra in ocene tveganj za upravljanje področja javno-zasebnega partnerstva in ne izvaja posebnih usmerjenih izobraževanj za potencialne javne partnerje glede pomembnosti upravljanja s tveganji na področju javno-zasebnega partnerstva.

V točki 2.3.1.a revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo ni redno in sproti analiziralo stanja in učinkov ter ustreznosti pravnih podlag ter ni pravočasno⁶ pripravilo potrebnih predlogov ali sprememb predpisov. Ministrstvo se je sicer zavedalo posameznih pomanjkljivosti ZJZP že dovolj zgodaj, kar je navedlo tudi v Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009. Obenem je opozarjalo, da razmerja po sklenjenih pogodbah, ki so mu bile predložene, nimajo narave

⁶ V roku enega proračunskega cikla.

javno-zasebnih partnerstev, opozarjalo je tudi na probleme ustrezne metodologije oblikovanja cen⁷, statusne omejitve, možnosti izigravanja instituta javno-zasebnega partnerstva in podobno.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izvedbo analize stanja in pomanjkljivosti področja javno-zasebnega partnerstva v okviru možnih oblik sodelovanja med javnimi in zasebnimi partnerji na državni in lokalni ravni. Analiza naj bi vključevala tudi:

- register in oceno tveganj na področju javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni;
- področja, na katerih želi država spodbujati javno-zasebno partnerstvo, in okviren nabor ključnih projektov za vsako od teh področij.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo pripravo predloga ZJZP-1, ki ga je vlada potrdila že pred izdajo revizijskega poročila, in sicer na svoji 161. seji dne 21. 12. 2017 in je bil posredovan v državni zbor. Predlog ZJZP-1 v državnem zboru, kljub pozivu ministrstva, še ni bil obravnavan.

Ministrstvo je pojasnilo, da je pripravilo predlog ZJZP-1 zaradi več razlogov, in sicer zaradi:

- potrebe po sprejemu novega Zakona o postopkih za podeljevanje koncesij zaradi obveznosti prenosa določb Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb⁸ (v nadaljevanju: Direktiva 2014/23);
- uveljavitve novih pravil za statistično obravnavo javno-zasebnih partnerstev⁹;
- izkušenj, ki jih je pridobilo ministrstvo v okviru priprave na izvajanje projektov javno-zasebnih partnerstev na ravni države, pri sodelovanju z lokalnimi skupnostmi pri izvedbi njihovih projektov javno-zasebnih partnerstev;
- projektov energetske sanacije stavb v javni lasti ter nekaterih predlogov posameznih lokalnih skupnosti, ki so jih podale ob različnih priložnostih¹⁰.

Ministrstvo je navedlo, da je bil predlog ZJZP-1 dne 24. 3. 2017 objavljen na portalu E-demokracija in poslan v medresorsko usklajevanje drugim ministrstvom in organom, prav tako pa tudi predstavniškim organizacijam lokalnih skupnosti. V predlogu ZJZP-1 naj bi bili prejeti predlogi in pripombe iz teh postopkov po navedbah ministrstva v večji meri upoštevani.

⁷ Na primer: v ceni storitve namestitve v domu starejših občanov, kadar ga upravlja javni subjekt, ni vključena amortizacija.

⁸ UL L, št. 94/2014 z dne 26. 2. 2014.

⁹ Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (ESA 2010), [URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010>], junij 2018, Priročnik o upravljanju deficita in dolga 2016 (angl.: *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD 2016)), [URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>], 25. 7. 2018 in Priročnik Evropskega strokovnega centra za javno-zasebno partnerstvo (EPEC) in Statističnega urada Evropske unije (EUROSTAT) o statistični obravnavi javno-zasebnih partnerstev, [URL: http://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf], 25. 7. 2018.

¹⁰ Pobude so bile izražene v telefonskih razgovorih in ministrstvo ne razpolaga s pisnimi dokumenti.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu tudi pojasnilo, ker so postopki za podelitev koncesije trenutno pretežno urejeni v ZJZP, deloma pa v Zakonu o gospodarskih javnih službah¹¹, je bilo treba za prenos Direktive 2014/23 pripraviti nov zakon, ki bo urejal postopke za podeljevanje koncesij. Po pojasnilih ministrstva je tako vlada na 161. seji dne 21. 12. 2017 potrdila predlog ZPPK in ga posredovala v državni zbor. Ker se velik del področja, ki ga ureja veljavni ZJZP, na novo ureja v predlogu ZPPK, je bila sprejeta odločitev, da se tudi področje javno-zasebnih partnerstev uredi v novem ZJZP-1, ki pa bo urejal zgolj partnerstva na področju infrastrukturnih projektov po tako imenovanem modelu *availability-based public-private partnership*, kjer zasebni partner javnemu partnerju zagotavlja razpoložljivo infrastrukturo, skladno z dogovorjeno ravno njene razpoložljivosti, v zameno pa mu javni partner plačuje dogovorjen znesek. V teh projektih po navedbah ministrstva zasebni partner ne prevzema tveganja, povezanega s povpraševanjem po infrastrukturi, ampak prevzema le tveganja, povezana z zagotavljanjem razpoložljivosti te infrastrukture, pri čemer je od doseganja zahtevane ravni razpoložljivosti infrastrukture odvisno plačilo, do katerega je upravičen zasebni partner (tako imenovano načelo *no service – no payment*). Pri pripravi besedila predloga ZJZP-1 se je po navedbah ministrstva upošteval tudi Priročnik o upravljanju deficita in dolga 2016 glede definicije in obravnavanja javno-zasebnih partnerstev, čeprav ta pravila niso pravno zavezujoča, so pomembna z vidika presoje vpliva posameznega projekta na dolg in deficit sektorja države. Slednje je pomembno predvsem zaradi projektov, ki bi se izvajali na podlagi tega zakona – gre za infrastrukturne projekte večje vrednosti, ki bi lahko imeli pomemben vpliv na uspešnost doseganja ciljev na podlagi fiskalnega pravila.

Ministrstvo je navedlo tudi, da meni, da iz pojasnil izhaja, da je spremljalo področje javno-zasebnih partnerstev in razvoj področja v Evropski uniji ter da je bil popravljalni ukrep izveden, kljub temu da ni bila izvedena eksplicitna analiza doseganja učinkov uveljavitve javno-zasebnega partnerstva, in je vse zbrane informacije upoštevalo pri pripravi nove zakonodaje.

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*.

Ministrstvo za finance bi moralo v odzivnem poročilu izkazati:

- izvedbo analize stanja in pomanjkljivosti področja javno-zasebnega partnerstva v okviru možnih oblik sodelovanja med javnimi in zasebnimi partnerji na državni in lokalni ravni; analiza bi morala vključevati tudi:
 - register in oceno tveganj na področju javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni;
 - področja, na katerih želi država spodbujati javno-zasebno partnerstvo, in okviren nabor ključnih projektov za vsako od teh področij.

Ministrstvo pa je izkazalo le, da je bil že pred izdajo revizijskega poročila pripravljen predlog ZJZP-1 in predlog novega ZPPK in da je spremljalo področje javno-zasebnih partnerstev in razvoj področja v Evropski uniji.

¹¹ Uradni list RS, št. 32/93.

2.2.2 Analiza vzrokov za nezanimanje za javno-zasebno partnerstvo

2.2.2.1 Opis nesmotrnosti

V točki 2.3.1.a revizijskega poročila je navedeno, da ministrstvo ni redno in sproti analiziralo stanja in učinkov ter ustreznosti pravnih podlag, prav tako ni pravočasno¹² pripravilo potrebnih predlogov ali sprememb predpisov ali drugače aktivneje ukrepalo in vladi predlagalo ustrezne spremembe ZJZP.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati izvedbo analize vzrokov za nezanimanje za javno-zasebno partnerstvo pri javnih in zasebnih partnerjih posebej na državni ravni.

2.2.2.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo pripravo predloga ZJZP-1, ki ga je vlada potrdila na svoji 161. seji dne 21. 12. 2017 in je bil posredovan v državni zbor.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu pojasnilo razloge za pripravo predloga ZJZP-1 (povezava s točko 2.2.1.2 tega poročila) in glavne cilje predloga ZJZP-1, in sicer:

- omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo ali investicijsko obnovo opredmetenih osnovnih sredstev ter vzdrževanje in upravljanje teh osnovnih sredstev;
- omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v druge infrastrukturne projekte, potrebne za izvajanje storitev splošnega pomena;
- zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov sklepanja ter izvajanja javno-zasebnega partnerstva ter
- urediti podlage, da javni partner vpliva na to, da se predmet javno-zasebnega partnerstva izvaja v javnem interesu.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je pri pripravi predloga ZJZP-1 upoštevalo tudi lastne ugotovitve glede razlogov za nezainteresiranost zasebnih partnerjev za sodelovanje v projektih javno-zasebnega partnerstva. Ti razlogi so predvsem v nepripravljenosti zasebnih partnerjev, da prevzemajo večja tveganja. Projekti javno-zasebnega partnerstva so dolgoročni projekti, ki zahtevajo velika začetna vlaganja in ki v Sloveniji niso dovolj donosni, da bi si zasebniki lahko poplačali prevzemanje večjega obsega tveganj. Neizvedljiva donosnost teh projektov izvira predvsem iz načina financiranja storitev splošnega gospodarskega pomena, kar se kaže tudi v zadržanosti javnega partnerja do upoštevanja primerne dobička zasebnega partnerja. V javnem sektorju je po pojasnilih ministrstva še vedno prisotno nerazumevanje, da ima denar svojo ceno. Pri manjšem obsegu izvedenih javno-zasebnih partnerstev ima pomembno vlogo tudi nezmožnost (predvsem finančna) potencialnih zasebnih partnerjev za vlaganje lastnih sredstev v projekte javno-zasebnega partnerstva ter nezmožnost zagotavljanja dolgoročnih finančnih virov za izvajanje projekta javno-zasebnega partnerstva. Del krivde pa nosijo po pojasnilih ministrstva tudi javni partnerji, ki za izvedbo projektov ne pripravijo ustreznih in kakovostnih projektne dokumentacije, predvsem pa ne izvajajo predhodnih postopkov in tako imenovani *market test*.

Predlog ZJZP-1 se po pojasnilih ministrstva od obstoječe ureditve razlikuje predvsem v tem, da ne ureja javno-naročniškega javno-zasebnega partnerstva, za kar so se zavzele tudi nekatere občine, saj ne ločuje

¹² V roku enega proračunskega cikla.

več med pogodbenim in statusnim javno-zasebnim partnerstvom in ne ureja več koncesijskega javno-zasebnega partnerstva. Javno-naročniška razmerja ureja Zakon o javnem naročanju¹³, koncesijska razmerja naj bi urejal novi Zakon o postopkih za podeljevanje koncesij, javno-zasebna partnerstva na področju infrastrukture pa predlagani ZJZP-1. Slednji uvodoma pojasnjuje razmejitve med razmerjem javno-zasebnega partnerstva, koncesijskim razmerjem in javno-naročniškim razmerjem z vidika tveganj, kar bo po navedbah ministrstva zlasti v pomoč javnemu partnerju pri odločanju glede izbire oblike sodelovanja z zasebnim sektorjem in s tem v povezavi pri uporabi ustreznih predpisov. Po navedbah ministrstva predlog ZJZP-1 podaja tudi novo definicijo javno-zasebnega partnerstva, ki po predlogu ZJZP-1 predstavlja pogodbeno razmerje med javnim in zasebnim partnerjem za izvedbo infrastrukturnega projekta z namenom zagotavljanja pogojev za izvajanje storitev v javnem interesu iz pristojnosti javnega partnerja. Predlog ZJZP-1 po pojasnilih ministrstva jasno določa, da so tveganja med partnerjema razporejena tako, da vsaka stranka nosi tveganja, povezana z njenim delom posla, koristi iz razmerja javno-zasebnega partnerstva pa se med partnerjema delijo sorazmerno s prevzetimi tveganji.

Pomembna novost, ki jo predvideva predlog ZJZP-1, je po pojasnilih ministrstva določitev najdaljšega obdobja trajanja razmerja, ki ne sme biti daljše od obdobja, v katerem se zasebnemu partnerju povrnejo vložena sredstva in doseže primeren dobiček, pri čemer pa mora prevzemati ustrezna tveganja. Predlog ZJZP-1 določa pravila, ki se uporabljajo za izbiro zasebnega partnerja. Nanašajo se na ugotavljanje sposobnosti kandidatov ter njeno dokazovanje, merila za izbiro ter na ukrepe za preprečevanje nasprotij interesov.

Ministrstvo meni, da iz pojasnil izhaja, da je spremljalo področje javno-zasebnih partnerstev in razvoj področja v Evropski uniji ter da je bil popravljalni ukrep izveden, kljub temu da ni bila izvedena eksplicitna analiza doseganja učinkov uveljavitve javno-zasebnega partnerstva, in je vse zbrane informacije upoštevalo pri pripravi nove zakonodaje.

2.2.2.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot *nezadovoljiv*.

Ministrstvo bi moralo v odzivnem poročilu izkazati izvedbo analize vzrokov za nezanimanje za javno-zasebno partnerstvo pri javnih in zasebnih partnerjih posebej na državni ravni. Ministrstvo pa je izkazalo le, da je pripravljen predlog ZJZP-1 in predlog novega ZPPK in da je spremljalo področje javno-zasebnih partnerstev in razvoj področja v Evropski uniji.

¹³ Uradni list RS, št. 91/15, 14/18.

3. MNENJE O IZKAZANIH POPRAVLJALNIH UKREPIH

3.1 Vlada Republike Slovenije

Pregledali smo odzivno poročilo, ki ga je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva predložila Vlada Republike Slovenije. Ocenili smo, da je odzivno poročilo, ki ga je z varnim elektronskim podpisom potrdila mag. Lilijana Kozlovič, generalna sekretarka vlade, verodostojno.

Zadovoljivost izkazanega popravljalnega ukrepa smo ocenili na podlagi posredovanega odzivnega poročila in prilog. 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 2.1.1.2, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije, *nezadovoljiv*.

3.2 Ministrstvo za finance

Pregledali smo odzivno poročilo in dopolnitev odzivnega poročila, ki ju je na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva predložilo Ministrstvo za finance. Ocenili smo, da sta odzivno poročilo in dopolnitev odzivnega poročila, ki ju je z varnim elektronskim podpisom potrdila mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica, verodostojna.

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 2.2.1.2 in 2.2.2.2, ki ju je sprejelo Ministrstvo za finance, *nezadovoljiva*.

4. OVREDNOTENJE NEZADOVOLJIVO ODPRAVLJENIH NEPRAVILNOSTI OZIROMA NESMOTRNOSTI

4.1 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nepravilnosti Vlade Republike Slovenije

Nepravilnost, za katero Vlada Republike Slovenije ni izkazala zadovoljivih ukrepov, se nanaša na:

- neimenovanje članov Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo v skladu z 21. členom Zakona o javno-zasebnem partnerstvu – točka 2.1.1.

Vlada Republike Slovenije bi morala v odzivnem poročilu izkazati, da je imenovala člane Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo, izkazala pa je le, da je pripravljen predlog novega Zakona o javno-zasebnem partnerstvu in predlog novega Zakona o postopkih za podeljevanje koncesij, ki ne predvidevata Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo, ter posredovanje predlogov zakonov v obravnavo v Državni zbor Republike Slovenije.

Ocenjujemo, da nepravilnost Vlade Republike Slovenije, ki ni bila zadovoljivo odpravljena, ne presega pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

4.2 Ovrednotenje nezadovoljivo odpravljenih nesmotrnosti Ministrstva za finance

Nesmotrnosti, za katere Ministrstvo za finance ni izkazalo zadovoljivih ukrepov, se nanašajo na ugotovitve:

- Ministrstvo za finance ni redno in sproti ter tudi ne občasno analiziralo stanja in učinkov ter ustreznosti pravnih podlag; poleg tega tudi ni izvedlo nobene analize potreb po sprejemu dodatnih predpisov oziroma spremembi ali dopolnitvi veljavnih predpisov, za kar je pristojno v skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu; Ministrstvo za finance prav tako ni pravočasno pripravilo potrebnih predlogov ali sprememb predpisov, s katerimi bi ukrepalo glede pomanjkljivosti, ki jih je poznalo in nanje tudi opozorilo v Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009 – točka 2.2.1;
- Ministrstvo za finance ni imelo ustreznega opredeljenega načina upravljanja s tveganji na področju javno-zasebnega partnerstva in pri postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva; prav tako ni imelo izdelanega registra in ocene tveganj za upravljanje področja javno-zasebnega partnerstva in ni izvajalo

posebnih usmerjenih izobraževanj za potencialne javne partnerje glede pomembnosti upravljanja s tveganji na področju javno-zasebnega partnerstva – točka 2.2.1;

- Ministrstvo za finance ni vzpostavilo ustrezne organizacijske podpore za spremljanje in spodbujanje javno-zasebnega partnerstva – točka 2.2.1;
- od uveljavitve Zakona o javno-zasebnem partnerstvu je bil na državni ravni izveden le en infrastrukturni projekt javno-zasebnega partnerstva, Ministrstvo za finance ali Vlada Republike Slovenije pa nista analizirala vzrokov za nezanimanje za javno-zasebno partnerstvo pri javnih in zasebnih partnerjih, predvsem na državni ravni – točka 2.2.2.

Ministrstvo za finance bi moralo v odzivnem poročilu izkazati:

- izvedbo analize stanja in pomanjkljivosti področja javno-zasebnega partnerstva v okviru možnih oblik sodelovanja med javnimi in zasebnimi partnerji na državni in lokalni ravni; analiza bi morala vključevati tudi:
 - register in oceno tveganj na področju javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni;
 - področja, na katerih želi država spodbujati javno-zasebno partnerstvo, in okviren nabor ključnih projektov za vsako od teh področij;
- izvedbo analize vzrokov za nezanimanje za javno-zasebno partnerstvo pri javnih in zasebnih partnerjih posebej na državni ravni.

Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu in dopolnitvi odzivnega poročila izkazalo le, da je pripravljen predlog novega Zakona o javno-zasebnem partnerstvu in predlog novega Zakona o postopkih za podeljevanje koncesij in da je spremljalo področje javno-zasebnih partnerstev in razvoj področja v Evropski uniji.

Ocenjujemo, da nesmotnosti Ministrstva za finance, ki niso bile zadovoljivo odpravljene, ne presegajo pomembnosti, ki je bila upoštevana v reviziji.

5. SKLEP O KRŠITVI OBVEZNOSTI DOBREGA POSLOVANJA

5.1 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Vlade Republike Slovenije

Vlada Republike Slovenije je v odzivnem poročilu izkazala *nezadovoljiv* popravljalni ukrep za odpravo nepravilnosti, opisan v točki 2.1.1.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču¹⁴ in 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije¹⁵ kršila obveznost dobrega poslovanja.

5.2 Sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance je v odzivnem poročilu izkazalo *nezadovoljive* popravljalne ukrepe za odpravo nesmotnosti, opisanih v točkah 2.2.1.2 in 2.2.2.2.

S tem je v skladu z določbami petega odstavka 29. člena Zakona o računskem sodišču in s 1. točko prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije kršilo obveznost dobrega poslovanja.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

¹⁴ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

¹⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

*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