



Revizijsko poročilo

Uspešnost izvajanja Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja



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

Revizijsko poročilo
Uspešnost izvajanja Memoranduma med Vlado
Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije
o pomembnejših projektih za povečanje
bilateralnega gospodarskega sodelovanja

Številka: 320-2/2013/112

Ljubljana, 24. marca 2014

Povzetek

Gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo poteka od leta 1993, ko sta Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Vlada Ruske federacije v Ljubljani podpisali Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju (v nadaljevanju: sporazum o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju). Istočasno sta vladi podpisali tudi Protokol med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o ustanovitvi Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-ekonomsko in znanstveno-tehnično sodelovanje (v nadaljevanju: protokol o ustanovitvi medvladne komisije) z namenom spremljanja izvajanja določil sporazuma o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju.

V okviru gospodarskega sodelovanja sta vlada in Vlada Ruske federacije 17. 11. 2010 v Moskvi podpisali Memorandum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja (v nadaljevanju: memorandum o pomembnejših projektih). V skladu z memorandumom o pomembnejših projektih je bil pripravljen Program za izvajanje Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja (v nadaljevanju: program pomembnejših projektov). Ob potrditvi je bilo v program pomembnejših projektov vključenih 31 gospodarskih projektov. Zadnja različica programa pomembnejših projektov pa vključuje 35 projektov, od tega 18 projektov v izvajanju, 16 potencialnih projektov ter en realiziran projekt. Projekti so s področja energetike, učinkovitosti porabe energije in varčevanja z energijo, industrije, vključno s telekomunikacijami in informacijskimi tehnologijami, spodbujanja medsebojnega investiranja in gospodarskega sodelovanja (internacionalizacija) – oblikovanje skupnih programov z namenom podpore investicijskega sodelovanja malih in srednjih podjetij ter krepitve sodelovanja na področju inovacij in znanstveno-raziskovalne dejavnosti.

Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je izvedlo revizijo o uspešnosti izvajanja memoranduma o pomembnejših projektih kot vzporedno revizijo na podlagi dogovora z Računsko komoro Ruske federacije (v nadaljevanju: računsko komora). Revizija obsega obdobje od podpisa memoranduma o pomembnejših projektih do 24. 12. 2013.

Za revidiranca je računsko sodišče določilo vlado in Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju: ministrstvo), saj je z revizijo želelo ugotoviti, ali sta bila vlada in ministrstvo uspešna pri izvajanju memoranduma o pomembnejših projektih.

Iz protokolov in drugih poročil zasedanj Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje (v nadaljevanju: medvladna komisija) so razvidni dogovorjeni kazalniki in trendi gospodarskega razvoja, ki kažejo na uspešno sodelovanje Republike Slovenije z Rusko federacijo na gospodarskem področju. Po letu 2010 se ponovno povečuje blagovna menjava med državama. V letu 2012 je bila Ruska federacija sedma najpomembnejša trgovinska partnerica Republik Sloveniji. Vlada in ministrstvo neprestano izvajata aktivnosti med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo,

kot na primer poslovna srečanja, obiski visokih državnih predstavnikov ter podpisi memorandumov v okviru gospodarske diplomacije, ki po oceni medvladne komisije predstavljajo pomembno podlago za uspešno gospodarsko sodelovanje.

Računsko sodišče meni, da vlada ni storila vsega, kar bi lahko, da bi omogočila izvajalcem projektov in drugim subjektom s področja gospodarstva še uspešnejše sodelovanje z Rusko federacijo. Vlada ne posega v zadostni meri v delo slovenskega dela medvladne komisije, predvsem ko gre za sodelovanje pristojnih organov s področij gospodarstva, katerih projekti so vključeni v program pomembnejših projektov.

Vlada ne zagotavlja, da bi člani slovenskega dela medvladne komisije oziroma pristojni organi, katerih predstavniki sodelujejo v slovenskem delu medvladne komisije in se kot delegati udeležujejo zasedanj medvladne komisije, namenili večjo pozornost predlogom za izboljšanje sodelovanja na gospodarskem področju, pa tudi aktivnostim pri spremljanju projektov oziroma njihovih pričakovanih rezultatov. Premalo pozornosti namenjajo tudi naboru in izboru projektov, ki sodijo na različna področja gospodarstva. Vlada bi morala sprejeti ustrezen način nabora projektov in ustrezne kriterije izbora za uvrstitev posameznih projektov v program pomembnejših projektov.

Vloga in odgovornost vlade in pristojnih organov ter njihovih predstavnikov v slovenskem delu medvladne komisije in na zasedanjih medvladne komisije ter ministrstva je toliko večja zaradi ciljev gospodarske diplomacije oziroma gospodarskega sodelovanja Republike Slovenije z Rusko federacijo. Z večjo vlogo in odgovornostjo pristojnih organov bi dosegli večjo povezanost in transparentnost na področju gospodarskega sodelovanja. Pristojni organi so tisti, ki najbolje poznajo cilje na posameznih področjih gospodarskega sodelovanja, zato je njihovo sodelovanje nepogrešljivo pri povezavi med cilji posameznih izvajalcev projektov in cilji gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

Cilje posameznega projekta iz programa pomembnejših projektov je sicer moč ugotoviti iz podatkov o pričakovanih rezultatih in roku izvedbe projekta, vendar pa je računsko sodišče pri preverjanju pričakovanih rezultatov po posameznih projektih, tako kot so določeni v programu o pomembnejših projektih, ugotovilo, da pričakovani rezultati niso dovolj jasno določeni, predvsem pa večina pričakovanih rezultatov ni merljiva. Odgovorni (vlada, ministrstvo in pristojni organi) morajo skupaj z izvajalci določiti merljive cilje oziroma pričakovane rezultate, predvsem pa njihovo povezanost s cilji gospodarske diplomacije oziroma cilji gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

Računsko sodišče lahko na podlagi podatkov o gospodarskem sodelovanju med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo ugotovi, da se sodelovanje med državama na področju gospodarstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer povečuje, vendar pa brez ustreznih merljivih kazalnikov ne more nedvoumno oceniti, v kolikšni meri je uspešnost blagovne menjave posledica izvajanja memoranduma o pomembnejših projektih.

Računsko sodišče je od vlade zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora vlada izkazati, da je sprejela načrt aktivnosti z navedbo nosilcev izvedbe in rokov za pripravo usmeritev za delovanje slovenskega dela medvladne komisije z namenom doseganja večjih učinkov oziroma bolj uspešnega sodelovanja pri izvajanju memoranduma o pomembnejših projektih. Ministrstvu pa je računsko sodišče *priporočilo*, naj v predlogu nove strategije s področja zunanjih zadev jasno poveže cilje na področju gospodarske diplomacije s cilji na področju gospodarskega sodelovanja.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1	PODROČJE REVIZIJE 7
1.2	CILJ REVIZIJE 12
1.3	REVIDIRANCA 13
1.4	REVIZIJSKI PRISTOP 13
2. UREJENOST PODROČJA GOSPODARSKEGA SODELOVANJA MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN RUSKO FEDERACIJO	14
2.1	PRAVNA IN ORGANIZACIJSKA UREJENOST PODROČJA GOSPODARSKEGA SODELOVANJA..... 14
2.1.1	Vloga in odgovornosti Vlade Republike Slovenije..... 15
2.1.2	Vloga in odgovornosti Ministrstva za zunanje zadeve 16
2.2	ZASEDANJA MEDVLADNE SLOVENSKO-RUSKE KOMISIJE ZA TRGOVINSKO-GOSPODARSKO IN ZNANSTVENO-TEHNIČNO SODELOVANJE 17
2.3	SPREMLJANJE REZULTATOV GOSPODARSKEGA SODELOVANJA 19
2.3.1	Blagovna menjava med državama in njena gibanja..... 19
2.3.2	Stanje na področju neposrednih naložb..... 20
2.3.3	Pravne podlage za trgovinsko-gospodarsko sodelovanje med državama..... 21
2.3.4	Dvostranski stiki na visoki in najvišji ravni med predstavniki vlade in države..... 23
2.3.5	Gospodarske delegacije pod vodstvom visokih predstavnikov države in izvedba poslovnih konferenc 24
2.3.6	Sodelovanje poslovnih svetov in klubov obeh držav 24
2.3.7	Razvoj sodelovanja Republike Slovenije s posameznimi pokrajinami Ruske federacije 24
2.4	REALIZACIJA DOGOVORJENIH UKREPOV NA PODROČJU GOSPODARSKEGA SODELOVANJA .25
3. USPEŠNOST DOSEGANJA CILJEV GOSPODARSKEGA SODELOVANJA MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN RUSKO FEDERACIJO	29
3.1	CILJI NA PODROČJU GOSPODARSKEGA SODELOVANJA..... 29
3.2	PROGRAM POMEMBNEJŠIH PROJEKTOV 31
3.3	IZVAJANJE IN DOSEGANJE CILJEV POSAMEZNIH PROJEKTOV 34
4. MNENJE	37
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	39
6. PRIPOROČILO	41

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Računsko sodišče je izvedlo vzporedno revizijo o uspešnosti izvajanja memoranduma o pomembnejših projektih, ki sta ga vlada in Vlada Ruske federacije podpisali 17. 11. 2010 v Moskvi¹. Podlaga za izvedbo vzporedne revizije sta dogovora računskega sodišča in računске komore, in sicer podpis Memoranduma o soglasju o sodelovanju med Računskim sodiščem Republike Slovenije in Računsko komoro Ruske federacije² v letu 2006. Na tem memorandumu o soglasju o sodelovanju temelji v letu 2013 podpisan Sporazum o vzporedni reviziji Računskega sodišča Republike Slovenije in Računске komore Ruske federacije³, ki podrobneje določa sodelovanje obeh vrhovnih revizijskih institucij pri izvajanju te revizije.

Revizijo smo izvedli skladno z Zakonom o računskem sodišču⁴ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovníkom Računskega sodišča Republike Slovenije⁵ ter Napotilom za izvajanje revizij⁶. Sklep o izvedbi revizije⁷ je bil izdan 8. 3. 2013.

Z revizijo smo zajeli obdobje po podpisu memoranduma o pomembnejših projektih, to je od 17. 11. 2010 do 24. 12. 2013⁸ (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija). Pri posameznih vprašanjih, predvsem pri predstavitvi področja revizije, poročamo tudi o zgodovini ureditve področja in navajamo statistične in druge podatke, ki so pomembni za razumevanje in oceno področja revizije.

1.1 Področje revizije

Revizija obravnava izvajanje memoranduma o pomembnejših projektih, katerega cilj oziroma rezultat naj bi bila realizacija programa pomembnejših projektov.

Glede na organizacijo in naloge pristojnih organov⁹ za gospodarsko sodelovanje Republike Slovenije z Rusko federacijo smo v reviziji proučevali le tisti del, ki je odgovoren za gospodarsko diplomacijo in je del pristojnosti ministrstva. Gospodarska diplomacija predstavlja pomemben vidik spodbujanja

¹ [URL: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Novinarsko_sredisce/Sporocila_za_javnost/1011/MoU-POMEMBNEJSI_PROJEKTI.pdf], januar 2014.

² Št. 5104-2/2006-6, podpisan 31. 5. 2006 v Moskvi.

³ Št. 320-2/2013/10, podpisan 29. 4. 2013 v Moskvi.

⁴ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

⁵ Uradni list RS, št. 91/01.

⁶ Uradni list RS, št. 43/13.

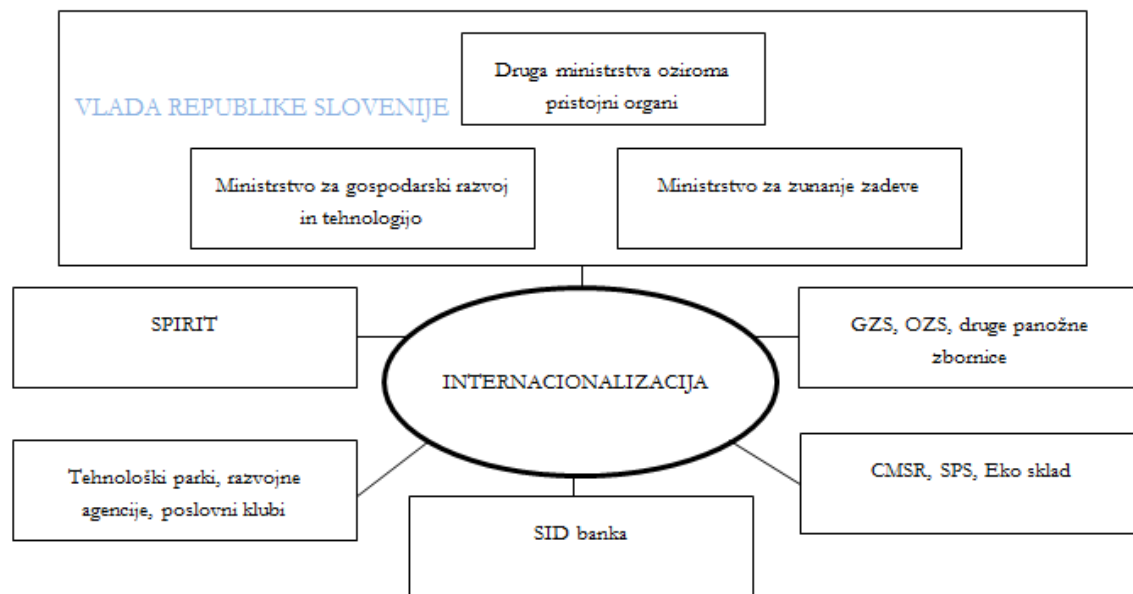
⁷ Št. 320-2/2013/3.

⁸ Datum izdaje osnutka revizijskega poročila.

⁹ Pristojni organi so organi javnega sektorja, ki so odgovorni za posamezna področja gospodarskega sodelovanja.

internacionalizacije¹⁰ slovenskega gospodarstva, ta pa sodi predvsem v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo¹¹. Slika 1 prikazuje pomembne subjekte na področju internacionalizacije.

Slika 1: Pomembni subjekti na področju internacionalizacije



Opomba: SPIRIT – SPIRIT Slovenija, javna agencija za spodbujanje podjetništva, inovativnosti, razvoja, investicij in turizma¹² (v nadaljevanju: SPIRIT Slovenija), GZS – Gospodarska zbornica Slovenije (v nadaljevanju: GZS), OZS – Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije, CMSR – Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, SPS – Javni sklad Republike Slovenije za podjetništvo, Eko sklad – Slovenski okoljski javni sklad, SID banka – Slovenska izvozna in razvojna banka, d. d., Ljubljana.

Vir: ministrstvo.

¹⁰ Internacionalizacija pomeni proces vključevanja v mednarodne aktivnosti in je odgovor na priložnosti in izzive, ki jih prinaša globalizacija. Internacionalizacija mora biti glavni del dolgoročne strategije podjetij, še posebej to velja za mala in srednje velika podjetja (v nadaljevanju: MSP). Vir: Program Vlade Republike Slovenije za spodbujanje internacionalizacije podjetij za obdobje 2010–2014 (v nadaljevanju: program za spodbujanje internacionalizacije); [URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DEOT/Internacionalizacija_TNI/internacionalizacija_program_deot_100730.pdf], januar 2014.

¹¹ Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) Ministrstvo za gospodarstvo od 10. 2. 2012 nadaljuje z delom kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo z delovnimi področji Ministrstva za gospodarstvo, razen delovnega področja energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije.

¹² 1. 1. 2013 je pričela z delovanjem SPIRIT Slovenija na podlagi združitve Javne agencije Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije (v nadaljevanju: JAPTI), Slovenske turistične organizacije (v nadaljevanju: STO) in Javne agencije za tehnološki razvoj Republike Slovenije. Glede na obdobje, na katero se nanaša revizija, v revizijskem poročilu uporabljamo tudi nazive pred združitvijo.

Za gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo so poleg pristojnih organov pomembni tudi drugi subjekti, ki so vključeni v gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo oziroma v izvajanje programa pomembnejših projektov in/ali posameznih projektov. Gre za tako imenovane nosilce interesov, ki so organizacijsko in po pravnem statusu različni, zato ugotovitev, povezanih z njimi, v reviziji posebej ne izpostavljamo in tudi niso upoštevane v mnenju. Nosilci interesov so na eni strani izvajalci projektov, največkrat gospodarske družbe, na drugi strani pa institucije, kot so GZS, SPIRIT Slovenija, Društvo Slovensko-ruski poslovni svet in drugi.

Gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo poteka od začetka leta 1993. Temeljni dokumenti, ki sta jih državi sprejeli do podpisa memoranduma o pomembnejših projektih in so v njem tudi upoštevani, so v tabeli 1.

Tabela 1: Kronologija temeljnih dokumentov o gospodarskem sodelovanju

Datum in kraj podpisa	Dokument
19. 2. 1993 v Ljubljani	Sporazum o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju ¹³
19. 2. 1993 v Ljubljani	Protokol o ustanovitvi medvladne komisije ¹⁴
14. 11. 2009 v Moskvi	Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije ¹⁵
21. 9. 2010 v Ljubljani	Nota Veleposlaništva Ruske federacije v Republiki Sloveniji št. 102 z osnutkom Programa za izvajanje Deklaracije o partnerstvu za modernizacijo med Rusko federacijo in Republiko Slovenijo
17. 11. 2010 v Moskvi	Deklaracija o partnerstvu za modernizacijo med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo
17. 11. 2010 v Moskvi	Memorandum o pomembnejših projektih

V memorandumu o pomembnejših projektih sta vladi obeh držav (v memorandumu o pomembnejših projektih: podpisnici) izjavili, da:

- priznavata veliko pomembnost stalne modernizacije za uspešno delovanje gospodarstev obeh držav; podpisnici menita, da je sodelovanje na področjih, kot so inovacijski razvoj, ustvarjanje novih tehnologij, ki so prijazne za okolje in prispevajo k povečanju kakovosti življenja ljudi in uresničevanju njihovega ustvarjalnega potenciala, neizogiben del modernizacije;

¹³ Zakon o ratifikaciji sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju, Uradni list RS, št. 9/93.

¹⁴ Uredba o ratifikaciji Protokola med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o ustanovitvi medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-ekonomsko in znanstveno-tehnično sodelovanje, Uradni list RS, št. 10/93.

¹⁵ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 24/10.

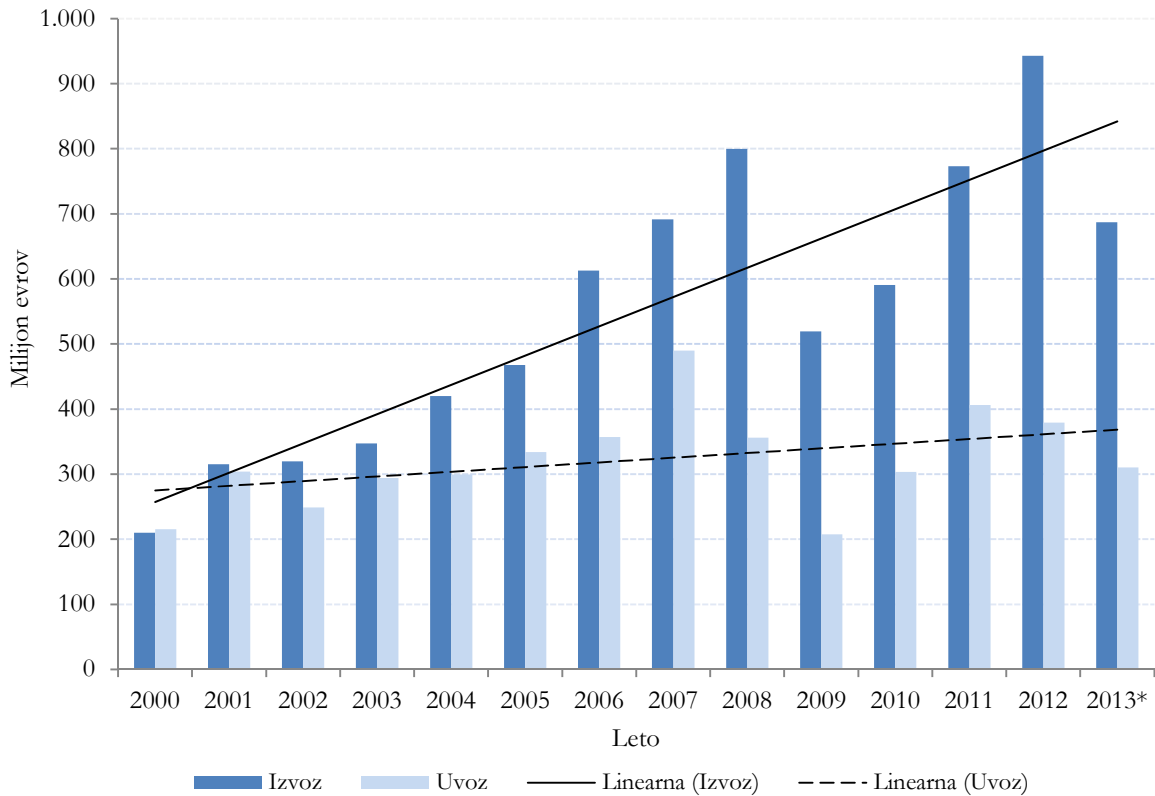
- izražata pripravljenost za prizadevanje pri pospeševanju in spodbujanju vzajemnih naložb v inovacijske tehnologije, ustvarjanju in uvajanju na trg sodobnih konkurenčnih produktov, odstranjevanju ovir in omejitev, ki preprečujejo svobodno in ekonomsko utemeljeno izmenjavo rezultatov takih dejavnosti;
- nameravata podpirati in pospeševati prizadevanja, ki so namenjena izboljševanju poslovne klime za uresničevanje investicijskih projektov, z rednim, pravočasnim in konstruktivnim dialogom med poslovnimi skupnostmi in organi državne oblasti obeh držav, med drugim v primerih, ki se nanašajo na vprašanja sprememb osnov za reguliranje zunanje-gospodarske dejavnosti v državah podpisnicah, vezanih na uspešno izvajanje gospodarskih aktivnosti;
- potrjujeta svojo težnjo za povečanje trgovine z blagom in storitvami, diverzificiranje in izboljševanje njene strukture ter za povečanje menjave blaga z visoko stopnjo dodane vrednosti in tehnološko zahtevne proizvodnje;
- si bosta prizadevali prispevati k razvoju znanstvenega in tehnološkega sodelovanja, med drugim tudi na področju znanstvenih raziskav in prenosa tehnologij, upoštevajoč možnosti praktične uporabe njihovih rezultatov ob aktivni pomoči držav in upoštevanju zakonodaje držav podpisnic; podpisnici si bosta tudi prizadevali za povečanje sodelovanja na področju izobraževanja ter širjenje sodelovanja med visokošolskimi ustanovami Ruske federacije in Republike Slovenije;
- si bosta prizadevali nadaljevati konstruktivno obojestransko koristno sodelovanje na področju energetike in bosta namenili posebno pozornost vprašanjem učinkovite rabe energije, varčevanju z energijo in rabi obnovljivih virov energije; podpisnici si bosta posebej prizadevali za učinkovito izvajanje Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije, podpisanega v Moskvi 14. 11. 2009;
- izražata pripravljenost, da skladno z obojestranskimi koristmi nadaljujeta sodelovanje na področju informacijskih tehnologij in komunikacij ter med drugim proučita možnosti skupnega izvajanja novih projektov;
- potrjujeta svojo namero, da bosta proučili možnosti sodelovanja tudi na drugih področjih, ki so v medsebojnem interesu ter nadaljevali z dialogom na medvladni ravni in prispevali k stikom med gospodarskimi subjekti obeh držav, pa tudi namenjali posebno pozornost krepitvi sodelovanja med MSP ter vprašanjem konkurenčnosti in inovacij;
- bo s ciljem realizacije memoranduma o pomembnejših projektih pripravljen program pomembnejših projektov, potek izvajanja se bo spremljal na zasedanjih medvladne komisije.

V skladu z 9. točko memoranduma o pomembnejših projektih je bil pripravljen program pomembnejših projektov¹⁶, z njegovo realizacijo naj bi državi dosegli cilje memoranduma o pomembnejših projektih. Program pomembnejših projektov je potrdila medvladna komisija na VIII. zasedanju, ki je bilo 15. 2. in 16. 2. 2011 v Moskvi. Ob potrditvi je bilo v program pomembnejših projektov vključenih 31 gospodarskih projektov s področja energetike in energetske učinkovitosti, uvajanja naprednih tehnologij, IT opreme in sodobnih rešitev, investicijskih projektov ter projektov na področju inovacij in znanstveno-raziskovalne dejavnosti. Memorandum o pomembnejših projektih ni mednarodni sporazum in ne vzpostavlja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava.

¹⁶ Program za izvajanje Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja je, kot Prilogo 4 k Poročilu o VIII. zasedanju Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje, s sklepom, št. 51003-2/2011/5 z dne 22. 3. 2011, sprejela vlada.

Gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo se povečuje. Slika 2 prikazuje vrednosti in trend blagovne menjave med državama v obdobju po letu 2000.

Slika 2: Blagovna menjava Republike Slovenije z Rusko federacijo



Opombi: Podatki ne vključujejo storitev in tujih neposrednih naložb. Spremljanje statističnih podatkov se izvaja ločeno za blagovno menjavo med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo ter ločeno za storitvene menjave in tuje neposredne naložbe.

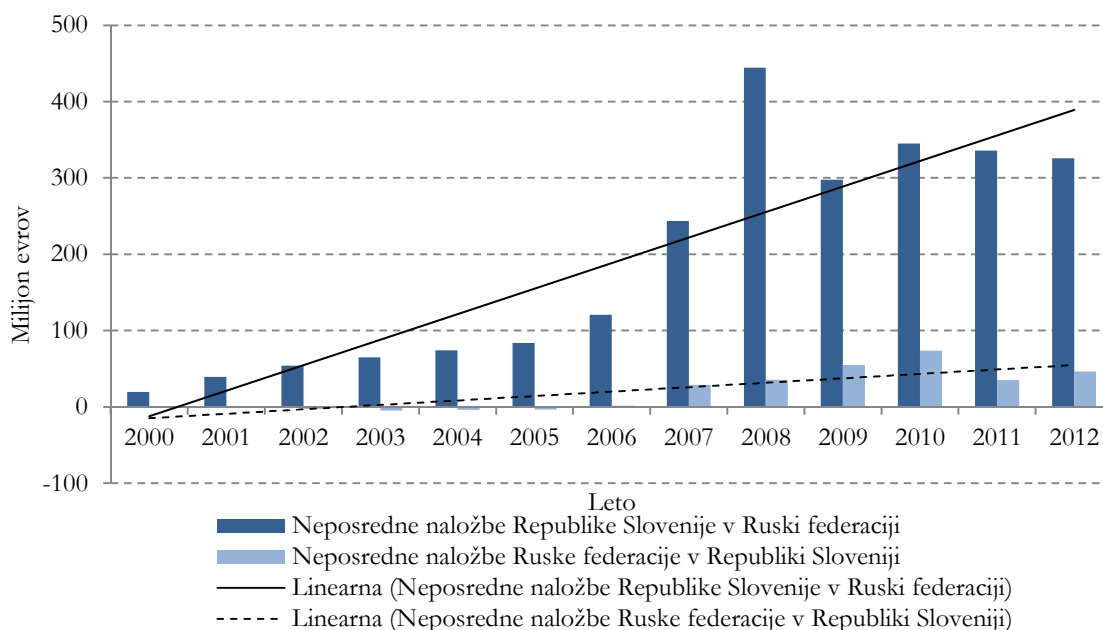
*Za leto 2013 so podatki le za prvih osem mesecev.

Vir: ministrstvo.

Pri pregledu podatkov o blagovni menjavi med državama lahko ugotovimo, da se skupna blagovna menjava povečuje predvsem zaradi vztrajne rasti izvoza Republike Slovenije v Rusko federacijo, ki se je v letu 2009 sicer zmanjšal za 35,1 odstotka glede na leto 2008, v naslednjih letih pa se je znova začel povečevati in je v letu 2012 že presegel vrednost iz leta 2008.

Vrednosti in trend gibanja neposrednih naložb med obema državama prikazuje slika 3.

Slika 3: Neposredne naložbe



Opomba: Podatek o tujih neposrednih naložbah vključuje lastniški kapital, terjatve in obveznosti. Vrednosti so lahko tudi negativne.

Vir: Banka Slovenije¹⁷.

1.2 Cilj revizije

Cilj vzporedne revizije, ki sta jo izvedli računsko sodišče in računska komora, je podati mnenje o uspešnosti sodelovanja Republike Slovenije in Ruske federacije pri pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja na podlagi memoranduma o pomembnejših projektih, ki je bil podpisan 17. 11. 2010 v Moskvi.

Računsko sodišče je za cilj revizije določilo izrek mnenja o uspešnosti vlade in ministrstva pri izvajanju memoranduma o pomembnejših projektih.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje:

Ali sta bila vlada in ministrstvo uspešna pri izvajanju memoranduma o pomembnejših projektih?

Za ocenjevanje uspešnosti vlade in ministrstva smo iskali odgovore na naslednji podvprašanji:

- ali vlada in ministrstvo z ukrepi in drugimi aktivnostmi omogočata, da bi bila podjetja in drugi izvajalci projektov uspešni pri doseganju ciljev, ki so si jih zastavili v projektih, s katerimi sodelujejo s partnerji iz Ruske federacije;

¹⁷ [URL: <http://www.bsi.si/iskalniki/ekonomski-odnosi-s-tujino.asp?MapaId=230&Nalozbe=True&Potrdi=True>], januar 2014.

- ali so projekti za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, ki so bili dogovorjeni na podlagi memoranduma o pomembnejših projektih, pripomogli k doseganju ciljev politike na področju gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo oziroma ali je uspešnost na področju gospodarskega sodelovanja povezana z izvajanjem memoranduma o pomembnejših projektih in ne z vplivi drugih dejavnikov.

1.3 Revidiranca

Glede na področje revizije, vloge in odgovornosti vključenih v gospodarsko sodelovanje z Rusko federacijo in njihov pravno-formalni status ter tudi pristojnosti računskega sodišča, smo za revidiranca določili vlado in ministrstvo. Vloge in odgovornosti vlade in ministrstva opisujemo v točki 2. Odgovorne osebe v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so navedene v tabeli 2 in 3.

Tabela 2: Odgovorne osebe vlade

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Borut Pahor, predsednik vlade	do 10. 2. 2012
Janez Janša, predsednik vlade	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade	od 20. 3. 2013

Tabela 3: Odgovorni osebi ministrstva

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Samuel Žbogar, minister za zunanje zadeve	do 10. 2. 2012
Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve	od 10. 2. 2012

1.4 Revizijski pristop

Pri izvedbi revizije smo uporabili predvsem naslednje metode in tehnike:

- proučevanje področja revizije, od proučevanja pravnih in drugih podlag s področja revizije do proučevanje stanja prej in potem, pri čemer smo z analitičnimi postopki primerjali sodelovanje z Rusko federacijo na gospodarskem področju pred podpisom memoranduma o pomembnejših projektih in po podpisu;
- intervjuji z odgovornimi osebami, predvsem na ministrstvu, največ v okviru slovenskega dela medvladne komisije;
- vprašalnik članom slovenskega dela medvladne komisije, predstavnikom pristojnih organov v slovenskem delu medvladne komisije;
- druge kvantitativne in kvalitativne metode in tehnike revidiranja.

2. UREJENOST PODROČJA GOSPODARSKEGA SODELOVANJA MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN RUSKO FEDERACIJO

Pri preverjanju urejenosti področja gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo nas je zanimalo predvsem, ali vlada in ministrstvo z ukrepi in drugimi aktivnostmi omogočata, da bi bila podjetja in drugi izvajalci projektov uspešni pri doseganju ciljev, ki so si jih zastavili v projektih, s katerimi sodelujejo s partnerji iz Ruske federacije. Predvsem smo želeli dobiti odgovore na vprašanja, kako vlada oziroma ministrstvo izbirata projekte, kakšni so kriteriji za uvrstitev projekta v program pomembnejših projektov oziroma ali sta vlada in ministrstvo jasno opredelila način izbora projektov, kako vlada oziroma ministrstvo spremljata izvajanje projektov pri izvajalcih ter spremljata izvajanje aktivnosti in ukrepov, ki so bili dogovorjeni na zasedanjih medvladne komisije z namenom, da bi se izboljšalo izvajanje projektov.

2.1 Pravna in organizacijska urejenost področja gospodarskega sodelovanja

Temeljni zakon, ki ureja sklepanje mednarodnih sporazumov oziroma pogodb na področju gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, je Zakon o zunanjih zadevah¹⁸ (v nadaljevanju: ZZZ-1). ZZZ-1 ureja opravljanje zunanjih zadev, delovanje ministrstva, pravice in obveznosti diplomatov, postopek ustanavljanja predstavništev Republike Slovenije v tujini in tujih predstavništev v Republiki Sloveniji ter postopek sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb¹⁹. Vprašanja, ki jih ne ureja ZZZ-1, se urejajo z drugimi predpisi in s pravili običajnega mednarodnega prava in pogodbenega mednarodnega prava, ki obvezujejo Republiko Slovenijo²⁰.

ZZZ-1²¹ določa nosilce izvajanja na področju zunanjih zadev in sodelovanje med posameznimi državnimi organi na tem področju. Ministrstvo v okviru pristojnosti vlade izvaja opravljanje zunanjih zadev v skladu s splošnimi usmeritvami, ki jih določa Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor). Tako ministrstvo tudi usklajuje način uveljavljanja in zaščite gospodarskih interesov Republike Slovenije v tujini z drugimi organi in institucijami, pristojnimi za načrtovanje in izvajanje gospodarskega sodelovanja²².

¹⁸ Uradni list RS, št. 113/03-UPB1, 76/08, 108/09.

¹⁹ Prvi odstavek 1. člena ZZZ-1.

²⁰ Drugi odstavek 1. člena ZZZ-1.

²¹ 2. do 5. člen ZZZ-1.

²² Tretji odstavek 2. člena ZZZ-1.

Druga ministrstva in vladne službe opravljajo zunanje zadeve v okviru svojih pooblastil. O zadevah, ki zadevajo izvajanje zunanje politike, se predhodno usklajujejo z ministrstvom in ga po opravljeni nalogi obveščajo. Do uskladitve druga ministrstva in vladne službe delujejo v skladu s stališči oziroma napotili ministrstva²³. Ministrstvo tudi vsebinsko in protokolarno usklajuje program mednarodnih obiskov in sodeluje pri njegovem uresničevanju²⁴.

2.1.1 Vloga in odgovornosti Vlade Republike Slovenije

Vlada, ki je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih v pristojnosti države.

Vlada je samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev državnega zbora, odgovorna pa je državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih v pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

V sporazumu o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju iz leta 1993 sta se vladi Republike Slovenije in Ruske federacije dogovorili, da bosta vsestransko prispevali k nadaljnjemu razvoju trgovine in drugih oblik gospodarskih povezav med državama, da si bosta medsebojno priznavali status največjih ugodnosti pri uvozu, izvozu in tranzitu izdelkov, ki izvirajo iz njunega območja, ter pri drugih oblikah gospodarskih stikov med državama, spodbujali tranzit blaga z izvorom iz ene od obeh držav, si pomagali pri sodelovanju na trgovinskih sejmih in pri organizaciji razstav ene države na ozemlju druge, priznavali arbitražne odločitve v zvezi s spori, ki bi nastali pri trgovinskih poslih, sklenjenih med pravnimi oziroma fizičnimi osebami obeh držav in podobno²⁵. Vladi sta se tudi dogovorili, da lahko sklepata dogovore in protokole ter razvijata programe nadaljnega sodelovanja²⁶ ter da bosta ustanovili medvladno komisijo, ki bo spremljala izpolnjevanje določil tega sporazuma in pripravljala priporočila za izboljšanje trgovinskega in gospodarskega sodelovanja med državama²⁷.

2.1.1.1 Medvladna slovensko-ruska komisija za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje

Medvladno komisijo sta vladi Republike Slovenije in Ruske federacije ustanovili s protokolom o ustanovitvi medvladne komisije. Predsednika (sopredsedujočega s slovenske strani) slovenskega dela medvladne komisije in slovenske člane imenuje vlada s sklepom. Praviloma je predsednik slovenskega dela medvladne komisije minister za zunanje zadeve, člani pa so predvsem predstavniki pristojnih organov (služb za mednarodno sodelovanje posameznih ministrstev).

²³ Četrty odstavek 2. člena ZZZ-1.

²⁴ Peti odstavek 2. člena ZZZ-1.

²⁵ 1. do 7. člen sporazuma o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju.

²⁶ 9. člen sporazuma o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju.

²⁷ 8. člen sporazuma o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju.

Naloge medvladne komisije, dogovorjene v protokolu o ustanovitvi medvladne komisije, so:

- obravnavanje vprašanj, ki se nanašajo na stanje trgovinsko-ekonomskega in znanstveno-tehničnega sodelovanja v skladu s sklenjenimi sporazumi na teh področjih, spremljanje in nadziranje izvajanja sporazumov in določanje nujnih ukrepov za njihovo izpolnjevanje;
- proučevanje možnosti nadaljnjega razvoja trgovinsko-ekonomskega in znanstveno-tehničnega sodelovanja ter oblikovanje ustreznih predlogov;
- nudenje pomoči zainteresiranim organizacijam, podjetjem in poslovnim krogom s ciljem razvijanja in diverzifikacije sodelovanja ter okrepitve medsebojnih odnosov v okviru trgovinskih in znanstveno-tehničnih povezav;
- sodelovanje pri razširitvi izmenjave informacij v zvezi z vprašanji, ki bi lahko bila predmet vzajemnega sodelovanja na trgovinsko-ekonomskem in znanstveno-tehničnem področju;
- priprava predlogov za razširitev sodelovanja med zainteresiranimi organizacijami obeh držav ter povečevanje menjave blaga kot tudi izboljšanje prevoza blaga med obema državama.

Glede na to, da je vlada soustanoviteljica medvladne komisije (sopogodbena pri sprejemu protokola o ustanovitvi komisije), da predstavnike vlade na posameznem zasedanju medvladne komisije imenuje sama, da sprejema izhodišča za zasedanje medvladne komisije, ki jih morajo upoštevati njeni predstavniki na posameznem zasedanju, ter da tudi sprejme poročilo o udeležbi delegacije Republike Slovenije na posameznem zasedanju medvladne komisije, lahko ugotovimo, da spada delovanje predstavnikov vlade na seji medvladne komisije v njeno pristojnost.

Predstavniki vlade morajo na sejah medvladne komisije delovati v skladu z izhodišči, ki jih sprejme vlada s sklepom, medtem ko vlada na sprejem sklepov komisije kot celote nima absolutnega vpliva, saj se sklepi sprejmejo v sodelovanju z rusko stranjo. Vlada sicer obravnava in sprejme poročilo o zasedanju medvladne komisije, vendar popolnega vpliva na sestavo poročila nima.

Odgovornost vlade za delo medvladne komisije lahko torej ocenjujemo le z vidika sprejema izhodišč za posamezno zasedanje medvladne komisije, imenovanja delegacije ter potrditve poročila o zasedanju. Neposredno, med posameznimi zasedanji, pa vlada ne vpliva na delo medvladne komisije oziroma delo slovenskega dela medvladne komisije.

Pri delu slovenskega dela medvladne komisije sodelujejo različni pristojni organi, institucije, poslovni sveti in poslovni klubi ter posamezni gospodarski subjekti. Organizacijsko in kadrovske je slovenski del medvladne komisije del ministrstva.

2.1.2 Vloga in odgovornosti Ministrstva za zunanje zadeve

Področje gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo sodi na ministrstvu v Direktorat za gospodarsko diplomacijo (v nadaljevanju: direktorat), ki je bil v okviru ministrstva ustanovljen 1. 10. 2009²⁸ in obsega področja gospodarske diplomacije, bilateralnega gospodarskega sodelovanja ter gospodarske promocije. Sestavljata ga Sektor za bilateralno gospodarsko sodelovanje in Sektor za gospodarsko promocijo oziroma

²⁸ Sporazum o prenosu nalog, javnih uslužbencev in pravic proračunske porabe na področju gospodarske diplomacije, sklenjen 1. 9. 2009 med ministrstvom in Ministrstvom za gospodarstvo.

od 1. 8. 2013²⁹ Sektor za javno diplomacijo in bilateralno gospodarsko sodelovanje in Sektor za gospodarsko promocijo. Oba sektorja neposredno izvajata naloge, povezane z gospodarskim sodelovanjem z Rusko federacijo.

Sektor za javno diplomacijo in bilateralno gospodarsko sodelovanje:

- redno in celovito spremlja bilateralna gospodarska sodelovanja – blagovno menjavo, naložbe, storitve;
- opredeljuje možnosti za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, vključno s sektorskim pristopom;
- spremlja razpoložljive informacije o aktivnostih posameznih podjetij;
- organizira in izvaja bilateralna zasedanja mešanih/medvladnih komisij za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje.

Sektor za gospodarsko promocijo:

- organizira gospodarske delegacije, širše ali sektorsko/področne delegacije ob zasedanjih mešanih komisij, obiskih vladnih predstavnikov;
- spremlja rezultate in analizira izvedbe sestankov delegacij.

Direktorat z obema sektorjema spremlja in izvaja analize na področju gospodarskega bilateralnega sodelovanja. Glavni poudarki pripravljenih analiz so vključeni v protokole medvladne komisije in predstavljajo letni pregled sodelovanja na različnih področjih s priporočili za izboljšanje sodelovanja.

2.2 Zasedanja Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje

Medvladna komisija, ki je stalno delujoč organ, se praviloma sestaja enkrat letno na sejah, ki jih izmenično vodi eden izmed sopredsednikov medvladne komisije. Sklepi sej se določijo v protokolih, ki jih podpišeta sopredsednika medvladne komisije. V obdobju med dvema sejama medvladne komisije se organizacijska vprašanja, povezana z delom medvladne komisije, rešujejo prek sekretarjev slovenskega in ruskega dela medvladne komisije, v pristojnosti katerih je tudi stalni nadzor razvoja sodelovanja med državama v okviru sporazuma o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju.

Priprav na zasedanja oziroma zasedanj medvladne komisije se udeležujejo tudi predstavniki pristojnih organov, ki člane slovenskega dela medvladne komisije imenujejo za vsako posamezno zasedanje, v okvir katerega pa sodijo tudi pripravljalni sestanki. Za udeležbo na zasedanju medvladne komisije pa jih kot delegate imenuje tudi vlada. Njihova naloga in odgovornost je izvajanje dogovorov, zapisanih v protokolu zasedanja s posameznega področja, za katero so pristojni. Člani slovenskega dela medvladne komisije se vedno sestanejo na pripravljalnem medresorskem sestanku pred zasedanjem medvladne komisije. Za izvajanje nalog s svojega področja so neposredno odgovorni nadrejenim; ministrstvo oziroma slovenski del medvladne komisije imata v teh sodelovanjih vlogo koordinatorja in nosilca posameznega zasedanja. Iz pregledane dokumentacije in prisotnosti pri izvajanju dejavnosti slovenskega dela medvladne komisije lahko ugotovimo, da delo poteka v skladu s protokolom o ustanovitvi medvladne komisije.

²⁹ Reorganizacija ministrstva, pri čemer ni prišlo do sprememb, ki bi vplivale na področje revizije, razen sprememb odgovornosti znotraj organizacijskih enot direktorata.

Postopek priprave in izvedbe zasedanj medvladne komisije poteka na ministrstvu, kjer ima sedež slovenski del medvladne komisije, v okviru direktorata oziroma sektorjev, odgovornih za javno diplomacijo in bilateralno gospodarsko sodelovanje ter gospodarsko promocijo, neposredno pa delo koordinira sekretarka slovenskega dela medvladne komisije, ki je na ministrstvu tudi zaposlena. Postopek priprave zasedanja vključuje sprejem sklepa vlade, s katerim ta potrdi izhodišča³⁰ za zasedanje medvladne komisije. Vlada potrdi tudi delegacijo³¹, ki se zasedanja udeleži. Po zasedanju pa vlada s sklepom potrdi tudi poročilo o zasedanju³².

Medvladna komisija se je od ustanovitve do konca novembra 2013 na zasedanjih sestala desetkrat³³, od tega v obdobju, na katero se nanaša revizija, trikrat. Za vsa zasedanja medvladne komisije, ki jih obravnavamo v reviziji, je bila priloga k protokolom in poročilom tudi program pomembnejših projektov s popisom projektov. Popis projektov programa pomembnejših projektov, ki ga pripravi sekretarka slovenskega dela medvladne komisije, je predhodno usklajen z izvajalci projektov³⁴, uvrščenih v program pomembnejših projektov, in pristojnimi organi ter drugimi nosilci interesov s področja gospodarskega sodelovanja Republike Slovenije z Rusko federacijo.

Sekretarka slovenskega dela medvladne komisije redno spremlja sodelovanje z Rusko federacijo ter opravlja redni pregled sodelovanja s pristojnimi področji oziroma njihovimi predstavniki v slovenskem delu medvladne komisije (obvezno enkrat letno v okviru pripravljanih sestankov in zasedanja medvladne komisije) ter gospodarskimi družbami in drugimi izvajalci projektov (tri do petmesečni pregled realizacije posameznih poslovnih projektov).

Pred zasedanji medvladne komisije potekajo tudi redna srečanja soproedsdujočih medvladne komisije, na katerih predstavnika Republike Slovenije in Ruske federacije obravnavata napredek na področju gospodarskega sodelovanja in potrđita predloge za obravnavo na zasedanjih medvladne komisije; srečanje predstavlja pripravljani sestanek za zasedanje komisije.

³⁰ Izhodišča za VIII. zasedanje Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, ki je potekalo 15. 2. in 16. 2. 2011 v Moskvi, št. ZDG016/2011 z dne 31. 1. 2011, Izhodišča za IX. zasedanje Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, ki je potekalo 27. 11. in 28. 11. 2012 na Brdu pri Kranju, št. Zdg049/2012 z dne 9. 11. 2012 in popravek št. ZGB053/2012 z dne 13. 11. 2012, Izhodišča za X. zasedanje Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, ki je potekalo 15. 10. in 16. 10. 2013 v Moskvi, št. 51003-14/2013/4 z dne 10. 10. 2013.

³¹ Sklepi vlade št. 51003-2/2011/2 z dne 10. 2. 2011, št. 51003-17/2012/4 z dne 20. 11. 2012 in št. 51003-14/2013/4 z dne 10. 10. 2013.

³² Sklepi vlade št. 51003-2/2011/5 z dne 22. 3. 2011, št. 51003-17/2012/7 z dne 2. 1. 2013. Poročilo X. zasedanja vlada med izvajanjem revizije še ni potrdila, saj je poročilo še v usklajevanju na ministrstvu.

³³ Zasedanja medvladne komisije: I. zasedanje 15. 6. in 16. 6. 1993 v Ljubljani, II. zasedanje od 8. 12. do 12. 12. 1995 v Ljubljani, III. zasedanje od 21. 5. do 23. 5. 1997 v Moskvi, IV. zasedanje 17. 12. in 18. 12. 2002 v Portorožu, V. zasedanje 29. 5. 2006 v Moskvi, VI. zasedanje 25. 5. 2007 v Ljubljani, VII. zasedanje 22. 5. 2009 v Ljubljani, VIII. zasedanje 15. 2. in 16. 2. 2011 v Moskvi, IX. zasedanje 27. 11. in 28. 11. 2012 na Brdu pri Kranju in X. zasedanje 15. 10. in 16. 10. 2013 v Moskvi.

³⁴ Izvajalci projektov v Republiki Sloveniji so predvsem gospodarske družbe in institucije, povezane s področji gospodarskega sodelovanja.

Od sprejetja memoranduma o pomembnejših projektih so bila organizirana tri zasedanja medvladne komisije, in sicer:

- VIII. zasedanje 15. 2. in 16. 2. 2011 v Moskvi,
- IX. zasedanje 27. 11. in 28. 11. 2012 na Brdu pri Kranju in
- X. zasedanje 15. 10. in 16. 10. 2013 v Moskvi.

Na zasedanjih medvladne komisije delegaciji obeh držav ne usklajujeta le programa pomembnejših projektov, temveč obravnavata tudi druge vsebine s področja gospodarskega sodelovanja med obema državama. Gre za vsebine, ki so pretežno zastopane na vseh obravnavanih zasedanjih medvladne komisije in ki vključujejo pregled dogovorjenih osnovnih kazalcev in trendov gospodarskega razvoja Republike Slovenije in Ruske federacije. Vsebine se nanašajo na pregled in perspektive razvoja slovensko-ruskega trgovinsko-gospodarskega sodelovanja, stanje in razvoj pogodbeno-pravne osnove trgovinsko-gospodarskega sodelovanja med državama. Pomembna tema vsakega zasedanja je tudi pregled izvajanja memoranduma o pomembnejših projektih in temeljne usmeritve bilateralnega sodelovanja na gospodarskem področju, katerih uresničitev bi lahko pripomogla k uspešnejšemu izvajanju dogovorov med vladama. Uresničevanje usmeritev v Republiki Sloveniji spremlja slovenski del medvladne komisije skupaj z ministrstvom, z njimi pa v okviru pripravljanih sestankov, predvsem pa v izhodiščih za zasedanja, seznanja vlado, ki izhodišča tudi potrjuje. Spremljanje izvajanja usmeritev je redna aktivnost zasedanj medvladne komisije; gre za spremljanje rezultatov gospodarskega sodelovanja. Na zasedanjih medvladne komisije pa obravnavajo tudi vsebine, ki posegajo na druga področja sodelovanja, na primer področje kulture in turizma.

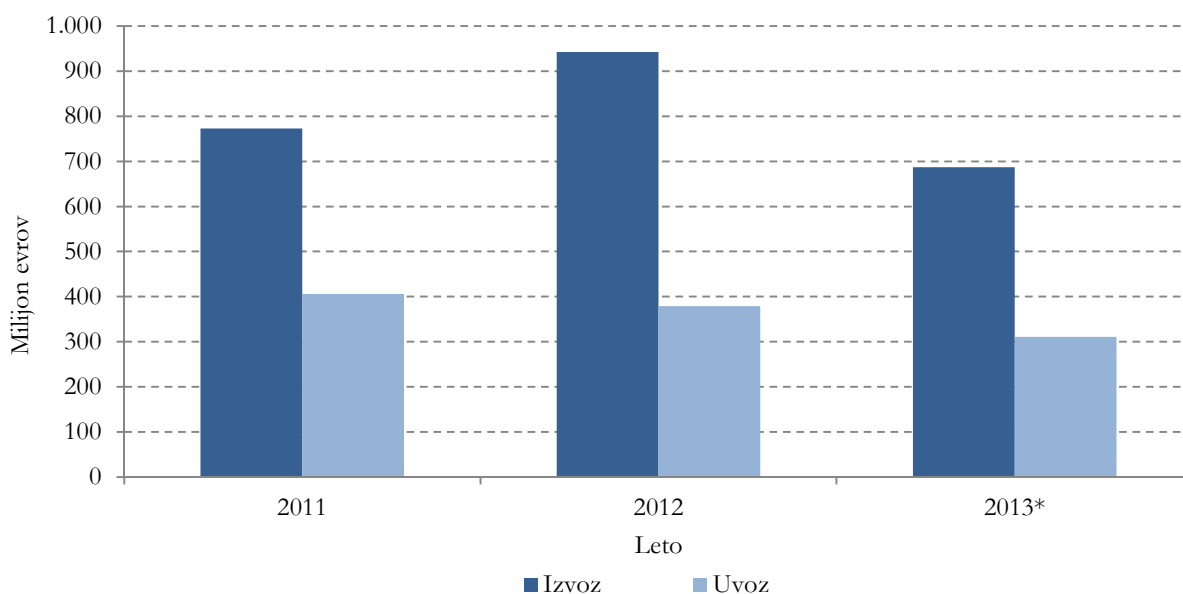
2.3 Spremljanje rezultatov gospodarskega sodelovanja

Vladi Republike Slovenije in Ruske federacije prek zasedanj medvladne komisije spremljata rezultate gospodarskega sodelovanja po dogovorjenih osnovnih kazalcih in trendih gospodarskega razvoja Republike Slovenije in Ruske federacije, ki jih za obdobje od novembra 2010 do novembra 2013 navajamo v nadaljevanju.

2.3.1 Blagovna menjava med državama in njena gibanja

Letne podatke o blagovni menjavi med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo prikazuje slika 4.

Slika 4: Blagovna menjava Republike Slovenije z Rusko federacijo



Opombi: Podatki ne vključujejo storitev in tujih neposrednih naložb. Statistični podatki se spremljajo ločeno za blagovno menjavo med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo ter ločeno za storitvene menjave in tuje neposredne naložbe.

* Za leto 2013 so prikazani podatki le za prvih osem mesecev.

Vir: ministrstvo.

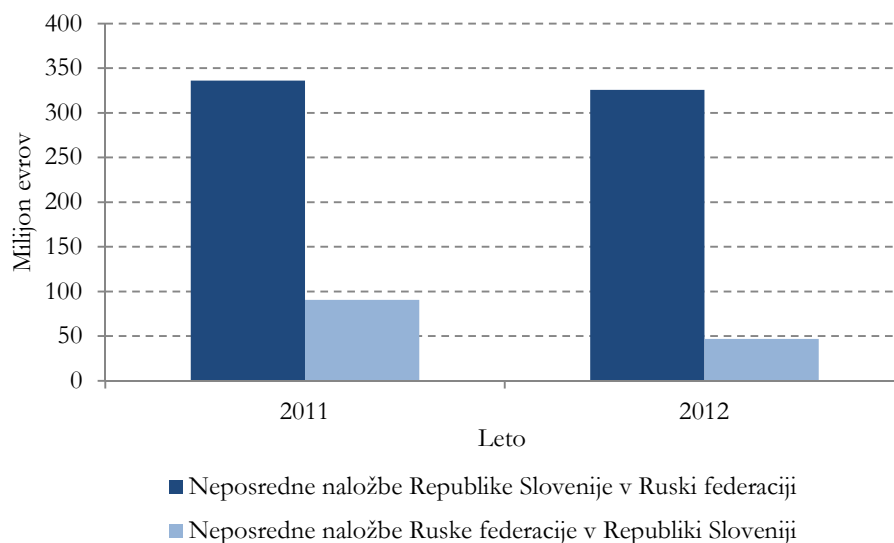
Leta 2012 je Republika Slovenija glede na leto 2011 beležila rast blagovne menjave z Rusko federacijo v višini 12,1 odstotka; njena skupna vrednost je v letu 2012 znašala 1.321,7 milijona evrov, v letu 2011 pa 1.179,3 milijona evrov. Izvoz Republike Slovenije je v letu 2012 dosegel vrednost 942,7 milijona evrov, kar predstavlja povečanje za 21,9 odstotka, uvoz pa 379 milijonov evrov, kar predstavlja zmanjšanje za 6,7 odstotka glede na leto 2011. V letu 2012 je bila Ruska federacija sedma najpomembnejša trgovinska partnerica Republik Sloveniji (6. mesto med državami, kamor Republika Slovenija izvažata, in 13. mesto med državami, od koder Republika Slovenija uvažata).

Primerjali smo podatke o blagovni menjavi med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo za prvih osem mesecev v letu 2012 in letu 2013. Primerjava kaže, da je bila blagovna menjava v prvih osmih mesecih leta 2013 večja za 100 milijonov evrov kot leto poprej.

2.3.2 Stanje na področju neposrednih naložb

Stanje neposrednih naložb na zadnji dan leta 2011 in 2012 prikazuje slika 5.

Slika 5: Stanje neposrednih naložb na dan 31. 12. 2011 in na dan 31. 12. 2012



Opomba: Podatek o neposrednih naložbah vključuje lastniški kapital, terjatve in obveznosti. Vrednosti so lahko tudi negativne.

Vir: Banka Slovenije³⁵.

Po podatkih za leto 2011 zavzema Ruska federacija četrto mesto po vrednosti slovenskih naložb v tujini, kar je v tem letu predstavljalo 336 milijonov evrov oziroma 5,6 odstotka slovenskih naložb v tujini. Največje slovenske naložbe se nahajajo v Moskovski pokrajini. Naložbe Ruske federacije v Republiki Sloveniji so v letu 2011 znašale 90,7 milijona evrov, kar je predstavljalo 0,78 odstotka vseh tujih naložb v slovensko gospodarstvo. V letu 2012 so se naložbe obeh držav zmanjšale. Naložbe Republike Slovenije v Ruski federaciji so zavzele peto mesto in so konec leta 2012 znašale 325,8 milijona evrov (kar je bilo 5,8 odstotka slovenskih naložb v tujini), to je 10,2 milijona evrov manj kot leta 2011. Vrednost naložb iz Ruske federacije v Republiki Sloveniji pa je konec leta 2012 znašala 46,7 milijona evrov (to je 0,4 odstotka vseh tujih naložb v slovensko gospodarstvo) in 35,2 milijona evrov manj kot leta 2011.

2.3.3 Pravne podlage za trgovinsko-gospodarsko sodelovanje med državama

Predstavitev aktivnosti pri sprejemanju pravnih podlag za trgovinsko-gospodarsko sodelovanje med državama od leta 2010 do X. zasedanja medvladne komisije lahko strnemo v naslednje ugotovitve:

- med obiskom predsednika Republike Slovenije v Ruski Federaciji med 16. 11. in 19. 11. 2010 je bilo podpisanih:
 - pet memorandumov o sodelovanju na področju gospodarstva med vladnimi organi in institucijami: memorandum o pomembnejših projektih med državama, memorandum o sodelovanju z Leningrajsko in Samarsko pokrajino, memorandum med STO in Zvezno agencijo Ruske federacije za turizem, memorandum med JAPTI in sorodno rusko institucijo MIEPA³⁶ ter
 - šest memorandumov o sodelovanju med gospodarskimi subjekti obeh držav;

³⁵ [URL: <http://www.bsi.si/iskalniki/ekonomski-odnosi-s-tujino.asp?MapaId=230&Nalozbe=True&Potrdi=True>], januar 2014.

³⁶ Angl.: Moscow Investment and Export Promotion Agency.

- poplačilo dolga Ruske federacije do Republike Slovenije iz Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o poravnavi obveznosti bivše ZSSR v zvezi s poravnavo vseh finančnih obveznosti po obračunih, povezanih z blagovnim prometom med bivšo SFRJ in bivšo ZSSR, z dne 13. 11. 2007 in dodatkom z dne 10. 8. 2010;
- med VIII. zasedanjem medvladne komisije 15. 2. in 16. 2. 2011 v Moskvi je bil:
 - sprejet program pomembnejših projektov (prvič potrjen kot priloga 4 k protokolu VIII. zasedanja);
 - dosežen dogovor o shemi letalskih povezav med državama kot Priloga k Sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije z dne 7. 9. 1998;
 - ustanovljeno nekomercialno partnerstvo med JAPTI in Rusko-balkansko informacijsko in gospodarsko agencijo za sodelovanje pri zagotavljanju informacij v okviru slovenskega in ruskega gospodarsko-informacijskega portala;
- ob obisku predsednika vlade Ruske federacije v Republiki Sloveniji 22. 3. 2011 so bili podpisani naslednji gospodarski sporazumi in memorandumi:
 - Sporazum o spremembi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda Južni tok na ozemlju Republike Slovenije;
 - Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o ustanovitvi in pogojih delovanja centrov znanosti in kulture;
 - trije memorandumi (med ministrstvom, pristojnim za kmetijstvo, in med ministrstvom, pristojnim za gospodarstvo, in Uljanovsko pokrajino s področja standardizacije) ter
 - pravni akti o sodelovanju med gospodarskimi subjekti;
- med VIII. in IX. zasedanjem medvladne komisije:
 - podpis Memoranduma o razumevanju na področju znižanja tarif in mednarodnega gostovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo z dne 14. 5. 2012 v Moskvi³⁷;
 - Memorandum o sodelovanju z Vlado Mesta Moskve (nosilec je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo);
 - podpis Programa skupnih aktivnosti v letih 2011–2012 na področju turizma med STO in Zveznim uradom za turizem Ruske federacije;
 - uskladitev konkretnih predlogov področij za skupne znanstveno-tehnološke projekte za obdobje 2012–2013;
 - pospešitev sodelovanja na področju izobraževanja v skladu z dogovori, zapisanimi v Programu o sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije v kulturi, znanosti, izobraževanju in športu v obdobju 2010–2012 in uskladitev besedila programa za naslednje obdobje 2013–2015;
 - pospešitev postopka sklenitve medvladnega sporazuma o sodelovanju na obrambno-tehničnem področju;
 - nadaljevanje z usklajevanjem besedila osnutka Protokola Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o zračnem prometu z dne 7. 9. 1998;
 - podpis memorandumov med gospodarskimi subjekti obeh držav;
- ob obisku predsednika vlade v Moskvi 12. 11. in 13. 11. 2012 so bili podpisani trije pravni akti o sodelovanju med gospodarskimi subjekti obeh držav.

³⁷ Memorandum se nanaša na področje informacijske družbe.

Na X. zasedanju medvladne komisije je bil narejen pregled pravnih aktov z gospodarskega področja, ki naj bi jih državi proučili oziroma uskladili ter jih pripravili za podpis. Ob obisku Moskve decembra 2013 sta predsednica vlade in predsednik Vlade Ruske federacije podpisala:

- Memorandum med Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport Republike Slovenije in Ministrstvom za šport Ruske federacije o sodelovanju na področju telesne vzgoje in športa;
- Memorandum o sodelovanju med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije in Vlado Jaroslavske pokrajine Ruske federacije;
- Program skupnih ukrepov za obdobje 2013–2015 na področju turizma med SPIRIT Slovenija in Zvezno agencijo za turizem Ruske federacije;
- Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o vojaško-tehničnem sodelovanju;
- Sporazum med Ministrstvom za notranje zadeve Republike Slovenije in Zvezno službo Ruske federacije za nadzor nad prometom s prepovedanimi drogami o sodelovanju v boju proti nezakonitemu prometu s prepovedanimi drogami, psihotropnimi substancami in njihovimi prekurzorji.

Poleg navedenih pravnih aktov, ki sta jih podpisala predsednica vlade in predsednik Vlade Ruske federacije v decembru 2013, je medvladna komisija priporočila pospešitev postopkov tudi za sklenitev drugih pravnih aktov, in sicer:

- Sporazuma med Državnim zborom Republike Slovenije in Državno dumo Zveznega zbora Ruske federacije;
- Programa sodelovanja na področju pravosodja za obdobje 2013–2015;
- Protokola o spremembi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Ruske federacije o zračnem prometu z dne 7. 9. 1998;
- Memoranduma med SPIRIT Slovenija in pristojno rusko institucijo na področju inovacij in tehnologij;
- Sporazuma med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo o meddržavnih posvojitvah;
- Memoranduma o sodelovanju med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije in Vlado Nižnjenovgorodske pokrajine Ruske federacije;
- Memoranduma o sodelovanju med Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije in Vlado pokrajine Novosibirsk Ruske federacije;
- Programa sodelovanja na področju zdravstva med Ministrstvom za zdravje Republike Slovenije in Ministrstvom za zdravje Ruske federacije za obdobje 2014–2017.

2.3.4 Dvostranski stiki na visoki in najvišji ravni med predstavniki vlade in države

Z namenom pospešitve medinstitucionalnega povezovanja in povečanja gospodarskega sodelovanja s ciljem reševanja odprtih vprašanj, promocije oziroma predstavitve projektov in navezovanja stikov so bili organizirani:

- obisk predsednika Republike Slovenije v Ruski federaciji skupaj z gospodarsko delegacijo od 16. 11. do 19. 11. 2010 v Moskvi, St. Peterburgu in Samari;
- obisk predsednika Vlade Ruske federacije v Republiki Sloveniji 22. 3. 2011;
- obisk predsednika vlade v Moskvi skupaj z gospodarsko delegacijo 12. 11. in 13. 11. 2012;
- obisk predsednika državnega zbora skupaj z gospodarsko delegacijo s področja e-uprave in e-poslovanja v Moskvi od 24. 11. do 26. 11. 2013;
- obisk predsednice vlade v Moskvi 10. 12. 2013 ter izvedba investicijske konference.

2.3.5 Gospodarske delegacije pod vodstvom visokih predstavnikov države in izvedba poslovnih konferenc

V okviru gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo so bile organizirane gospodarske delegacije in poslovne konference:

- gospodarska delegacija (skoraj 100-članska) ob obisku predsednika Republike Slovenije v Ruski federaciji od 16. 11. do 19. 11. 2010 in organizacija poslovnih konferenc v Moskvi, St. Peterburgu in Samari (organizirali ministrstvo, Veleposlaništvo Republike Slovenije v Moskvi, GZS in JAPIT);
- organizacija Investicijske konference IX. zasedanja medvladne komisije 28. 11. 2012 na Brdu pri Kranju (Slovensko-ruski poslovni svet);
- gospodarska delegacija (40-članska) ob obisku predsednika vlade v Moskvi 12. 11. in 13. 11. 2012 (organiziralo ministrstvo in Veleposlaništvo Republike Slovenije v Moskvi);
- izvedba skupnega projekta visokotehnološke borze Slovenija-Rusija med izvedbo Strateškega foruma Bled, 2. 9. 2013 (organiziral Slovensko-ruski poslovni svet).

Veleposlaništvo Republike Slovenije v Moskvi je poleg navedenih poslovnih konferenc v obdobju med letom 2010 in letom 2013 organiziralo oziroma ministrstvo v sodelovanju z Veleposlaništvom Republike Slovenije v Moskvi izvedlo naslednje gospodarske delegacije:

- april 2010, udeležba 10 slovenskih podjetij na gradbenem sejmu Mosbuild in organizacija poslovne konference;
- september 2010, udeležba šestih slovenskih gradbenih podjetij na srečanju z vodstvom Olympstroj v Moskvi (vključevanje v pripravo na olimpijske igre v Sočiju leta 2014);
- maj 2011, poslovni forum Ideje, inovacije in zelene tehnologije – katalizatorji gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo v Moskvi; iz obeh držav skupaj se ga je udeležilo 60 podjetij;
- julij 2011, manjša poslovna delegacija v Novosibirsku; v delegaciji so bili predstavniki treh podjetij;
- januar 2012, obisk guvernerja Jaroslavske pokrajine s predstavitvijo potencialov Jaroslavske pokrajine; iz obeh držav skupaj se je obiska udeležilo 40 podjetij;
- april 2012, poslovna delegacija v Nižnjem Novgorodu; v delegaciji je bilo devet podjetij;
- november 2012, predstavitev Slovenije kot turistične destinacije v Novosibirsku; udeležila so se je štiri podjetja.

Poleg navedenih obiskov gospodarskih delegacij Veleposlaništvo Republike Slovenije v Moskvi izvaja tudi redne aktivnosti s področja gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

2.3.6 Sodelovanje poslovnih svetov in klubov obeh držav

V Ruski federaciji delujejo trije poslovni klubi: v Moskvi, Uljanovsku in Togliattiju. Ob obisku ruskega predsednika Vlade Ruske federacije v Republiki Sloveniji 22. 3. 2011 je bil v Republiki Sloveniji ustanovljen Slovensko-ruski poslovni svet.

2.3.7 Razvoj sodelovanja Republike Slovenije s posameznimi pokrajinami Ruske federacije

Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki ima podpisane Memorandume o sodelovanju z Moskovsko pokrajino, Samarsko pokrajino, Leningrajsko pokrajino, Altajsko pokrajino, Uljanovsko

pokrajino, Jaroslavsko pokrajino in Mestom Moskva, ima pomembno vlogo pri krepitvi dvostranskih gospodarskih odnosov Republike Slovenije z ruskimi regijami. V različnih fazah pogajanj so tudi podobni memorandumom z Nižjegorodsko pokrajino, Novosibirsko pokrajino in Republiko Tatarstan.

Iz poročil o dogovorjenih kazalcih in trendih gospodarskega razvoja lahko ocenimo, da je sodelovanje Republike Slovenije z Rusko federacijo na gospodarskem področju uspešno, saj se po letu 2010 ponovno povečuje blagovna menjava med državama. Ocenjujemo, da aktivnosti med državama, ki jih organizirata vlada oziroma ministrstvo, kot na primer poslovna srečanja, obiski visokih državnih predstavnikov, predvsem pa podpisi memorandumov v gospodarski diplomaciji, predstavljajo pomemben temelj za uspešno gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

2.4 Realizacija dogovorjenih ukrepov na področju gospodarskega sodelovanja

Zasedanj medvladne komisije se na slovenski strani poleg predstavnikov vlade in ministrstva ter sekretarke slovenskega dela medvladne komisije udeležujejo tudi predstavniki drugih organov in organizacij, največkrat predstavniki pristojnih organov. V slovenski del medvladne komisije jih imenujejo pristojni organi, v delegacijo na zasedanje medvladne komisije pa jih imenuje vlada. Na zasedanjih se predstavniki, ki sestavljajo slovenski del medvladne komisije, dogovorijo za izvedbo določenih ukrepov, katerih realizacija sodi na posamezna področja pristojnih organov. Dogovorjeni ukrepi so lahko povezani neposredno s posameznimi projekti in s tem z gospodarskim sodelovanjem na posameznih področjih ali pa bi lahko vplivali na uspešnejše spremljanje ciljev in izvajanje sklepov zasedanj medvladne komisije. V slovenskem delu medvladne komisije odgovornost za izvedbo dogovorjenih ukrepov prevzamejo predstavniki pristojnih organov, dejansko pa je za uresničevanje ukrepov odgovorna vlada, ki je z Vlado Ruske federacije (so)ustanoviteljica medvladne komisije.

Pomembna vsebina vsakokratnega zasedanja medvladne komisije je tudi pregled statističnih podatkov o blagovni menjavi in neposrednih naložbah. Obe strani medvladne komisije sta se na VIII. zasedanju dogovorili, da bosta glede na razlike v statističnih podatkih pristojnih organov (v Republici Sloveniji je to Statistični urad Republike Slovenije, v Ruski federaciji pa Zvezni carinski urad Rusije) proučili smiselnost posvetovanj na to temo. Na naslednjem, IX. zasedanju medvladne komisije, se statistični podatki ponovno niso ujemale, pri čemer sta se obe strani zavezali, da bosta pregledali vzroke za razlike v statističnih podatkih. Na X. zasedanju medvladne komisije je sekretariat slovenskega dela medvladne komisije posredoval sekretariatu ruskega dela medvladne komisije utemeljitev Statističnega urada Republike Slovenije glede razlik v statističnih podatkih med Rusko federacijo in Republiko Slovenijo³⁸. Iz utemeljitve je razvidno, da se podatki ne morejo ujemati zaradi različne metodologije njihovega zajemanja in obdelave. Razlike v statističnih podatkih se pojavljajo predvsem po vstopu Republike Slovenije v Evropsko unijo.

Po udeležbi na pripravljalnem sestanku za X. zasedanje medvladne komisije, ki je potekal na ministrstvu, je računsko sodišče pripravilo vprašalnik o sodelovanju članov slovenskega dela medvladne komisije v medvladni komisiji. Z vprašalnikom smo želeli ugotoviti, kako so pristojni organi vključeni v delo slovenskega dela medvladne komisije oziroma v izvajanje ukrepov, o katerih sta se vladi Republike

³⁸ Protokol X. zasedanja Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje, Moskva, 16. 10. 2013.

Slovenije in Ruske federacije dogovorili na posameznem zasedanju medvladne komisije. Vprašanja so se nanašala na naloge, ki so jih člani slovenskega dela medvladne komisije oziroma predstavniki pristojnih organov prevzeli v okviru medvladne komisije oziroma gospodarskega sodelovanja Republike Slovenije z Rusko federacijo. Vprašanja so se nanašala predvsem na obdobje po podpisu memoranduma o pomembnejših projektih, razdelili pa smo jih na dva dela, in sicer na vprašanja, povezana s sodelovanjem v slovenskem delu medvladne komisije, in na vprašanja za pristojne organe, katerih področja delovanja so uvrščena v program pomembnejših projektov.

Sekretarka slovenskega dela medvladne komisije je vprašalnik, ki ga je pripravilo računsko sodišče, posredovala³⁹ sedmim pristojnim ministrstvom, predstavniki katerih so člani slovenskega dela medvladne komisije, oziroma predstavnikom pristojnih organov.

V nadaljevanju navajamo analizo odgovorov, ki smo jih prejeli in se v prvem delu nanašajo na pristojne in druge organe ter institucije, ki sodelujejo v slovenskem delu medvladne komisije, v drugem delu pa na pristojne organe, katerih področja delovanja so uvrščena v program pomembnejših projektov. V prvem delu nas je zanimalo, ali so vprašani v okviru slovenskega dela medvladne komisije ali drugje prevzeli naloge (na primer na finančnem področju, pravnem področju, področju statistike, odpravljanju administrativnih ovir in podobno), povezane s problematiko gospodarskega sodelovanja Republike Slovenije z Rusko federacijo. Zanimalo nas je tudi, ali so pristojni organi predlagali določene spremembe in/ali ukrepe, ki bi lahko omogočili učinkovitejše in uspešnejše gospodarsko sodelovanje med obema državama. V drugem delu vprašalnika pa nas je zanimalo, kateri projekti iz programa pomembnejših projektov so bili uvrščeni na področje delovanja pristojnih organov, kako spremljajo izvajanje projektov iz programa pomembnejših projektov oziroma kako sodelujejo z izvajalci teh projektov ter ali izvajalci projektov pričakujejo posredovanje pristojnih organov pri izvajanju posameznih aktivnosti v okviru projektov. Poleg tega nas je zanimalo, ali so pristojni organi v zadnjem letu, to je v letu 2013 (po IX. zasedanju medvladne komisije), morebiti predlagali uvrstitev kakšnega novega projekta v program pomembnejših projektov (če so predlagali nov projekt, nas je zanimalo, s katerega področja, kdo je izvajalec in ali je bil projekt uvrščen v program pomembnejših projektov).

Odgovore smo prejeli le od štirih pristojnih organov, od Ministrstva za finance, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za kulturo in Ministrstva za izobraževanje. Pri tem sta dve ministrstvi (Ministrstvo za kulturo in Ministrstvo za kmetijstvo in okolje) odgovorili, da v okviru slovenskega dela medvladne komisije ali drugje nista prejeli nalog, povezanih s področjem gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo, in da z njunih področij delovanja v programu pomembnejših projektov ni uvrščenih projektov oziroma da administrativne ovire na sanitarnem in fitosanitarnem področju z Rusko federacijo rešuje Evropska komisija, saj jih Republika Slovenija sama ne more reševati.

Ministrstvo za finance je odgovorilo, da v okviru slovenskega dela medvladne komisije ali drugje ni prevzelo nalog, povezanih s problematiko (področjem) gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo, in da z njihovega področja ni projektov, ki so uvrščeni v program pomembnejših projektov. Ob tem pa je odgovorilo, da je predlagalo določene spremembe in/ali ukrepe, ki bi, po njihovem mnenju, lahko omogočili učinkovitejše in uspešnejše gospodarsko sodelovanje z Rusko federacijo. Gre za področje davka

³⁹ 27. 9. 2013 je bil vprašalnik poslan Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, Ministrstvu za kmetijstvo in okolje, Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport (v nadaljevanju: Ministrstvo za izobraževanje), Ministrstvu za infrastrukturo in prostor, Ministrstvu za finance, Ministrstvu za kulturo, Ministrstvu za obrambo.

na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), kjer so bila vprašanja v zvezi z vračilom DDV tujim davčnim zavezancem. Ministrstvo za finance je prek Veleposlaništva Republike Slovenije v Moskvi že večkrat zaprosilo pristojne oblasti za informacijo, ali je v okviru sistema DDV v Ruski federaciji zagotovljeno vračilo DDV za tuje davčne zavezance in če je, v kakšnem obsegu. Ker povratnih informacij ni bilo, so to problematiko izpostavili na IX. zasedanju medvladne komisije, saj je slovensko gospodarstvo zainteresirano, da bi se informacije izmenjale čim prej in s tem čim prej začel postopek priznanja vračil DDV za slovenska podjetja v Ruski federaciji in njihova podjetja v Republiki Sloveniji. Ministrstvo za finance je februarja 2013 prejelo depešo Veleposlaništva Republike Slovenije v Moskvi, s katero so bili obveščeni, da v skladu z njihovo zakonodajo ni predvideno vračilo DDV tujim davčnim zavezancem, tudi ne na podlagi vzajemnosti⁴⁰.

Izpolnjen vprašalnik smo prejeli tudi od Ministrstva za izobraževanje, in sicer za vsebine, ki se nanašajo na delovno področje Direktorata za informacijsko družbo, s pripisom, da bo o drugih vsebinah v sklopu sodelovanja na področju telekomunikacij in informacijskih tehnologij odgovorilo oziroma podalo stališče pristojno ministrstvo, to je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki pa nam izpolnjenega vprašalnika ni vrnilo.

Ministrstvo za izobraževanje je prejelo dve nalogi oziroma pobudi, povezani s področjem gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo, obe z delovnega področja informacijske družbe in obe v letu 2012, in sicer pobudo za podpis Memoranduma o razumevanju na področju znižanja tarif in mednarodnega gostovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo in pobudo za organizacijo poslovnega srečanja predstavnikov javnega sektorja in podjetij, ki razvijajo rešitve e-uprave in e-poslovanja.

Memorandum o razumevanju na področju znižanja tarif in mednarodnega gostovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo je bil podpisan 14. 5. 2012 v Moskvi, kar pomeni, da je Ministrstvo za izobraževanje izvedlo prevzeto nalogo. Drugo pobudo⁴¹, ki jo je prevzelo Ministrstvo za izobraževanje, pa še ni izvedlo zaradi že sprejetih aktivnosti v sklopu X. zasedanja medvladne komisije, ki niso več omogočale širitve dnevnega reda zasedanja medvladne komisije z dodatnimi obveznostmi.

Ministrstvo za izobraževanje ima v program pomembnejših projektov uvrščene tudi tri projekte s svojega področja delovanja, in sicer:

- izgradnja telekomunikacijskih sistemov ter širitve sodelovanja na področju modernizacije javnih in korporativnih telekomunikacijskih omrežij in storitev;
- izgradnja optične povezave v okviru projekta Južni tok;
- znanstveno-tehnično in akademsko sodelovanje med slovenskimi in ruskimi znanstveno-raziskovalnimi in izobraževalnimi institucijami.

Ministrstvo za izobraževanje spremlja izvajanje projektov neposredno prek izvajalcev. Tudi izvajalci projektov pričakujejo od Ministrstva za izobraževanje posredovanje pri izvajanju posameznih aktivnosti v okviru projekta, kar Ministrstvo za izobraževanje uresničuje ob formalnih in neformalnih dogodkih vladnih delegacij Republike Slovenije in Ruske federacije.

⁴⁰ Ministrstvo za finance, št. 511-37/2013/30 z dne 3. 10. 2013.

⁴¹ Pobuda je bila obravnavana ob obisku predsednika državnega zbora skupaj z gospodarsko delegacijo s področja e-uprave in e-poslovanja v Moskvi od 24. 11. do 26. 11. 2013.

Ministrstvo za izobraževanje je odgovorilo, da je v letu 2013 predlagalo uvrstitev dveh novih projektov v program pomembnejših projektov, in sicer:

- pospešitev znanstveno-tehničnega in akademskega sodelovanja med slovenskimi in ruskimi institucijami na področju telekomunikacij in informacijskih tehnologij; projekt je s področja informacijske družbe;
- sodelovanje na področju izgradnje tehnoloških platform za povečanje varnosti v izrednih razmerah (uvajanje enotne številke 112, obveščanje prebivalcev); projekt je s področja informacijske družbe, področja uprave za zaščito in reševanje.

Za oba primera smo ugotovili, da ne gre za nova projekta, ampak za projekta, ki sta bila že uvrščena v program pomembnejših projektov na prejšnjih zasedanjih.

Odgovorov nismo prejeli od treh pristojnih ministrstev, članov slovenskega dela medvladne komisije.

Med tistimi, ki niso odgovorili na poslana vprašanja, je tudi Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki je v Republiki Sloveniji nosilec gospodarske dejavnosti in tudi internacionalizacije slovenskega gospodarstva, do septembra 2009 pa je bilo tudi odgovorno za gospodarsko diplomacijo, njegovi predstavniki pa so bili člani delegacij oziroma slovenskega dela medvladne komisije na vseh obravnavanih zasedanjih.

Glede na prejete odgovore pristojnih organov na poslana vprašanja in predvsem glede na to, da nismo prejeli odgovorov od vseh, smo za potrditev naših ocen vprašanja o sodelovanju pristojnih organov v slovenskem delu medvladne komisije naslovili na predstavnike ministrstva in sekretarko medvladne komisije. Tako ministrstvo kot sekretarka slovenskega dela medvladne komisije sta potrdila našo oceno, da posamezni pristojni organi ne sodelujejo dovolj aktivno pri posredovanju predlogov za izboljšanje sodelovanja na gospodarskem področju ter pri identificiranju in spremljanju projektov s področja njihove pristojnosti. Aktivnosti pristojnih organov bi se morale nanašati tako na dela znotraj slovenskega dela medvladne komisije kot tudi, kar je še pomembnejše, na večje aktivnosti pri predlogih pristojnih organov za izboljšanje sodelovanja na gospodarskem področju, pa tudi pri spremljanju posameznih projektov s področij, ki sodijo v njihovo pristojnost. Prav tako bi morali pristojni organi nameniti večjo pozornost identificiranju projektov ter izboru projektov, ki sodijo v področje njihovega delovanja in za katere ocenjujejo, da bi lahko povečali uspešnost gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo. Vse to pa bi morala, po našem mnenju, v večji meri zagotoviti vlada z ustreznimi usmeritvami na področju sodelovanja pristojnih organov v okviru slovenskega dela medvladne komisije.

3. USPEŠNOST DOSEGANJA CILJEV GOSPODARSKEGA SODELOVANJA MED REPUBLIKO SLOVENIJO IN RUSKO FEDERACIJO

V tem delu revizije so nas zanimali cilji, ki si jih je postavila vlada na področju gospodarskega sodelovanja in se nanašajo na uresničevanje memoranduma o pomembnejših projektih, oziroma cilji programa pomembnejših projektov. Zanimalo nas je, ali in za koliko se je gospodarsko sodelovanje Republike Slovenije z Rusko federacijo povečalo zaradi uresničevanja memoranduma o pomembnejših projektih, torej po letu 2010. Glede na statistične podatke, ki kažejo trend rasti (povečanja) blagovne menjave med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, nas je tudi zanimalo, ali so projekti za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, ki so bili dogovorjeni na podlagi memoranduma o pomembnejših projektih, pripomogli k doseganju ciljev politike na področju gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo oziroma ali je uspešnost na področju gospodarskega sodelovanja povezana z izvajanjem memoranduma o pomembnejših projektih in ne z vplivi drugih dejavnikov. Za posamezne projekte pa smo posebej preverili, ali se uresničujejo v pričakovanih rezultatih in v pričakovanem časovnem obdobju.

3.1 Cilji na področju gospodarskega sodelovanja

Cilji vlade na področju gospodarskega sodelovanja, katerih del so tudi cilji gospodarske diplomacije, so določeni predvsem v dveh dokumentih. Ta dva dokumenta, ki ju lahko opredelimo kot ključna dokumenta na področju gospodarstva, vključujeta tudi sodelovanje Republike Slovenije in Ruske federacije na gospodarskem področju.

Prvi dokument je program za spodbujanje internacionalizacije, ki kot ciljno tržišče obravnava tudi Rusko federacijo. Dokument uvršča Rusko federacijo med tržišča, v katera bo usmerjena promocija in pospeševanje internacionalizacije slovenskega gospodarstva; gre za tržišča, s katerimi je obseg poslov največji, ter tista tržišča, kjer obstajajo največje neizkoriščene možnosti za povečanje gospodarskega sodelovanja.

Drugi dokument vlade, ki bolj podrobno obravnava sodelovanje na gospodarskem področju med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, je dokument, ki so ga pripravili Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, ministrstvo, Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, Urad predsednika Vlade Republike Slovenije, Urad predsednika države Republike Slovenije, SPIRIT Slovenija, SID banka, d. d., Ljubljana, GZS, Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije in Trgovinska zbornica Slovenije. Gre za akcijski načrt

Mednarodni izzivi 2013 – Partnerstvo za spodbujanje mednarodnega poslovanja slovenskih podjetij⁴² (v nadaljevanju: akcijski načrt MI 2013), ki med šest ključnih ciljnih tujih trgov uvršča Rusko federacijo. Akcijski načrt MI 2013 opredeljuje ključne cilje in ukrepe politike spodbujanja internacionalizacije slovenskih podjetij, pridobivanja tujih neposrednih naložb ter ciljne sektorje in ciljne tuje trge. Namen akcijskega načrta MI 2013 je zagotoviti posodobljen in celovit pregled ukrepov in mednarodnih aktivnosti vseh ključnih institucij, ki delujejo na področju spodbujanja mednarodnega poslovanja slovenskega gospodarstva. Akcijski načrt MI 2013 je potrdila vlada na 46. redni seji dne 24. 1. 2013.

Že v letu 2003 pa je bila na podlagi spremljanja in ugotovitev IV. zasedanja medvladne komisije⁴³ pripravljena dolgoročna Strategija nastopa slovenskih podjetij na ruskem trgu (v nadaljevanju: strategija); ugotovitve iz te strategije so deloma še vedno aktualne. Naročnika strategije sta bila Ministrstvo za gospodarstvo in GZS. Strategija je identificirala možnosti okrepitve prisotnosti slovenskega gospodarstva na izbranih regionalnih trgih Ruske federacije po posameznih panogah in prioritarnih regijah. Usmerjenost v posamezne regije je prinesla vrsto podpisanih memorandumov o sodelovanju. Pozitivna dinamika razvoja sodelovanja na regionalni ravni je bila potrjena tudi v Protokolu IX. zasedanja⁴⁴ medvladne komisije.

Ministrstvo nima posebej v svojih strateških dokumentih opredeljenih ciljev na področju gospodarskega sodelovanja in gospodarske diplomacije, torej v delu, ki se nanaša na njegove pristojnosti. Ministrstvo ocenjuje, da je dovolj, da so cilji opredeljeni v dokumentih, ki jih je pripravilo skupaj z drugimi pristojnimi organi oziroma je sodelovalo pri njihovi pripravi. Ministrstvo vsako leto pripravi letno poročilo. Iz letnih poročil za obdobje, na katero se nanaša revizija, lahko ugotovimo, da so v teh poročilih navedene aktivnosti na področju gospodarske diplomacije z ocenami o uspešnosti sodelovanja. Ministrstvo je v letnem poročilu za leto 2010⁴⁵ poudarilo, da je bilo doseganje rezultatov sodelovanja na gospodarskem področju z Rusko federacijo uspešno. Tudi iz letnega poročila ministrstva za leto 2011⁴⁶ je razvidno, da je ministrstvo doseganje rezultatov sodelovanja na gospodarskem področju v delu, ki se nanaša na gospodarsko diplomacijo, ocenilo kot uspešno. Enaka ocena je razvidna tudi iz letnega poročila ministrstva za leto 2012⁴⁷. Obstajajo pa tudi drugi dokumenti vlade in drugih pristojnih organov s področja gospodarstva, ki jasno opredeljujejo Rusko federacijo kot pomembno partnerko na področju gospodarskega sodelovanja.

⁴² [URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DEOT/Internacionalizacija_TNI/MI_2013-koncno.doc], januar 2014.

⁴³ Portorož, 6. 1. 2003.

⁴⁴ Protokol IX. zasedanja Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje, Brdo pri Kranju, 28. 11. 2012.

⁴⁵ Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2010, [URL: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/dokumenti/Porocilo_MZZ_2010.pdf], januar 2014.

⁴⁶ Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2011, [URL: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/dokumenti/Porocilo_MZZ_2011.pdf], januar 2014.

⁴⁷ Poročilo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije za leto 2012, [URL: http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1306/Porocilo_ministrstva_za_zunanje_zadeve_2012.pdf], januar 2014.

3.2 Program pomembnejših projektov

Obraznava in prva uskladitev ter potrditev programa pomembnejših projektov je bila na VIII. zasedanju medvladne komisije v obdobju od 15. 2. do 16. 2. 2011 v Moskvi. Potrditev programa pomembnejših projektov je bila ena osrednjih nalog zasedanja, ki je bilo tudi sicer namenjeno opredelitvi perspektivnih področij in določitvi usmeritev za nadaljnjo krepitev gospodarskega sodelovanja med državama.

Medvladna komisija je na zasedanju obravnavala in potrdila 31 gospodarskih projektov s področja energetike in energetske učinkovitosti, uvajanja naprednih tehnologij, IT opreme in sodobnih rešitev, investicijske projekte ter projekte na področju inovacij in znanstveno-raziskovalne dejavnosti⁴⁸.

Ob potrditvi programa pomembnejših projektov sta se vladi Republike Slovenije in Ruske federacije dogovorili, da bo potek izvajanja programa pomembnejših projektov spremljala medvladna komisija, za slovensko stran slovenski del medvladne komisije. Tabela 4 prikazuje število obravnavanih projektov po posameznih področjih gospodarskega sodelovanja, ki jih je medvladna komisija potrdila na zasedanjih v obdobju, na katero se nanaša revizija.

⁴⁸ Iz Poročila o VIII. zasedanju medvladne komisije, št. ZDG035/2011 z dne 7. 3. 2011.

Tabela 4: Število obravnavanih projektov po posameznih področjih gospodarskega sodelovanja

Področje / Projekti	VIII. zasedanje 15. in 16. 2. 2011 v Moskvi	IX. zasedanje 27. in 28. 11. 2012 na Brdu pri Kranju	X. zasedanje 15. in 16. 10. 2013 v Moskvi
<i>Energetika</i>	5	5	5
- v izvajanju		3	3
- potencialni		2	2
<i>Učinkovitost porabe energije in varčevanje z energijo</i>	3	3	2
- v izvajanju		0	0
- potencialni		3	2
<i>Industrija, vključno s telekomunikacijami in informacijskimi tehnologijami</i>	14	21	20
- v izvajanju		13	12
- potencialni		7	7
- realizirani		1	1
<i>Spodbujanje medsebojnega investiranja in gospodarskega sodelovanja (internacionalizacija) – oblikovanje skupnih programov z namenom podpore investicijskega sodelovanja MSP</i>	4	3	3
- v izvajanju		2	2
- potencialni		1	1
<i>Krepitev sodelovanja na področju inovacij in znanstveno-raziskovalne dejavnosti</i>	5	5	5
- v izvajanju		1	1
- potencialni		4	4
Skupaj	31	37	35

Vir: ministrstvo.

Na VIII. zasedanju, ob potrditvi programa pomembnejših projektov, so bili projekti razvrščeni po posameznih področjih, in sicer na področje energetike s petimi projekti, učinkovitosti porabe energije in varčevanja z energijo s tremi projekti, industrije, vključno s telekomunikacijami in informacijskimi tehnologijami s štirinajstimi projekti, spodbujanja medsebojnega investiranja in gospodarskega sodelovanja (internacionalizacija) – oblikovanje skupnih programov z namenom podpore investicijskega sodelovanja MSP s štirimi projekti ter krepitve sodelovanja na področju inovacij in znanstveno-raziskovalne dejavnosti s petimi projekti, od tega s tremi projekti višje tehnološke zahtevnosti.

Vladi Republike Slovenije in Ruske federacije sta se ob potrditvi programa pomembnejših projektov dogovorili (ker obe državi uvrščata realizacijo programa pomembnejših projektov med prioritete usmeritve), da bosta v prihodnje redno spremljali realizacijo programa pomembnejših projektov v skladu z zakonodajo obeh držav, kar naj bi prispevalo k pospešitvi bilateralnega sodelovanja na podlagi enakopravnosti, obojestranske koristi in recipročnosti ter k realizaciji posameznih projektov v okviru

sodelovanja v interesu modernizacije. Program pomembnejših projektov naj bi se redno dopolnjeval z novimi projekti.

Pred VIII. zasedanjem medvladne komisije je namen, program in pregled bilateralnega gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo obravnavala vlada⁴⁹ in ga s sklepom⁵⁰ tudi potrdila. Z istim sklepom je vlada tudi imenovala 17-člansko delegacijo, ki se je udeležila zasedanja medvladne komisije. Vlada je protokol VIII. zasedanja medvladne komisije s priloženim programom pomembnejših projektov potrdila v okviru poročila o zasedanju⁵¹.

Po VIII. oziroma pred IX. zasedanjem medvladne komisije sta se 1. 10. 2012 v Moskvi sestala⁵² sopredsedujoča medvladne komisije in se med drugim dogovorila o razdelitvi programa pomembnejših projektov na dva dela, in sicer:

- v prvi del so bili uvrščeni projekti v izvajanju,
- v drugi del pa so bili uvrščeni potencialni projekti, pri realizaciji katerih ni napredka in zato zahtevajo večjo koordinacijo na obeh straneh.

Na IX. zasedanju medvladne komisije 27. 11. in 28. 11. 2012 na Brdu pri Kranju je medvladna komisija obravnavala in uskladila program pomembnejših projektov, in sicer v skladu z dogovorom, da se program pomembnejših projektov deli na projekte, katerih realizacija že poteka, in na tiste projekte, za katere je potrebna dodatna koordinacija na obeh straneh (potencialni projekti), ter na zaključene projekte. Medvladna komisija je ponovno potrdila, da uvršča realizacijo programa pomembnejših projektov med prioritete usmeritve sodelovanja med državama.

Program pomembnejših projektov, ki ga je medvladna komisija uskladila na IX. zasedanju, je vključeval 37 projektov. V skladu z dogovorom sopredsedujočih medvladne komisije pred IX. zasedanjem so bili projekti programa pomembnejših projektov razvrščeni na 19 projektov v izvajanju ter 18 potencialnih projektov. En projekt s področja industrije, vključno s telekomunikacijami in informacijskimi tehnologijami, pa je bil od VIII. zasedanja medvladne komisije realiziran. Ugotovimo lahko, da se je skupno število projektov na IX. zasedanju povečalo za 6 projektov glede na program pomembnejših projektov, potrjen na VIII. zasedanju. Število projektov se je povečalo na področju industrije, vključno s telekomunikacijami in informacijskimi tehnologijami, in sicer za 7 projektov. Tudi sicer je to področje z največ projekti. Na IX. srečanju je imelo to področje 21 projektov, od tega 13 v izvajanju in 7 potencialnih projektov. Tudi realiziran projekt je s tega področja.

⁴⁹ Izhodišča za VIII. zasedanje Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, ki je potekalo 15. 2. in 16. 2. 2011 v Moskvi, št. ZDG016/2011, 31. 1. 2011.

⁵⁰ Št. 51003-2/2011/2 z dne 10. 2. 2011.

⁵¹ Št. 51003-2/2011/5 z dne 22. 3. 2011

⁵² Gre za prakso, da se praviloma pred vsakim letnim zasedanjem medvladne komisije sestaneta sopredsedujoča in med drugim preverita napredek za vsak posamezen projekt (informacije o napredku pripravita sekretarja, vsak za svoj del medvladne komisije; predhodno uskladita informacije po elektronski pošti zaradi večje učinkovitosti).

Število projektov je v obdobju do IX. zasedanja medvladne komisije ostalo enako na področju krepitve sodelovanja, na področju inovacij in znanstveno-raziskovalne dejavnosti, od tega je bil en projekt v izvajanju, štirje pa potencialni projekti.

Zmanjšalo pa se je število projektov na področju spodbujanja medsebojnega investiranja in gospodarskega sodelovanja (internacionalizacija) – oblikovanje skupnih programov z namenom podpore investicijskega sodelovanja MSP iz štirih na tri projekte, od tega dva projekta v izvajanju in en potencialni projekt.

Sopredsedujoča medvladne komisije sta se ponovno sestala na pripravljalnem sestanku pred X. zasedanjem medvladne komisije 29. 7. 2013 v Cerkljah na Gorenjskem in pregledala izvajanje programa pomembnejših projektov in določila datum naslednjega zasedanja. Sopredsedujoča sta podpisala nov projekt, in sicer projekt izgradnje obrata za proizvodnjo tekstila v Ivanovski pokrajini.

Na X. zasedanju medvladne komisije v Moskvi 15. 10. in 16. 10. 2013 so predstavniki Republike Slovenije in Ruske federacije najprej ugotovili, da je novo uvrščen projekt v programu pomembnejših projektov projekt za projektiranje in gradnjo tovarne za proizvodnjo tehničnih tkanin v Ivanovski pokrajini eden izmed največjih na področju tekstilne industrije v regiji.

Medvladna komisija je na X. zasedanju pregledala in uskladila program pomembnejših projektov in pri tem ponovno ugotovila, da ta predstavlja temelj sodelovanja slovensko-ruskih poslovnih krogov. Projekti so bili ocenjeni kot inovacijski, z visoko tehnološko vsebino ter so namenjeni nadaljnjemu razvoju sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo na področju znanosti, proizvodnje in naložb.

Pri pregledu projektov, ki so bili potrjeni na X. zasedanju medvladne komisije, pa lahko ugotovimo, da se je njihovo število zmanjšalo iz 37 projektov, če upoštevamo novouvrščen projekt pred zasedanjem, iz 38 projektov, na 34 projektov oziroma 35 projektov, če upoštevamo en že realizirani projekt. Iz programa pomembnejših projektov so bili izključeni trije projekti, po eden s področja učinkovitosti porabe energije in varčevanja z energijo, kjer sta ostala še dva potencialna projekta, s področja industrije, vključno s telekomunikacijami in informacijskimi tehnologijami, kjer je ostalo 20 projektov (od 13 potrjenih na IX. zasedanju v izvajanju, še 12 projektov in 7 potencialnih projektov).

Na področju energetike se število projektov ni spremenilo, število ostaja enako od sprejetja programa pomembnejših projektov na VIII. zasedanju medvladne komisije in znaša tri projekte v izvajanju in dva potencialna projekta. Enako število projektov v obdobju od VIII. do vključno X. zasedanja ostaja tudi na področju krepitve sodelovanja na področju inovacij in znanstveno-raziskovalne dejavnosti.

3.3 Izvajanje in doseganje ciljev posameznih projektov

Ob potrditvi na VIII. zasedanju medvladne komisije je bilo v program pomembnejših projektov vključenih 31 projektov z 19 izvajalci oziroma skupinami izvajalcev. Med izvajalce projektov je bilo vključenih 20 državnih in javnih organov ter gospodarskih družb, pri čemer lahko dva izvajalca pomenita več vključenih, saj gre za visokošolske ustanove ter znanstveno-raziskovalne institute in visokotehnološka podjetja iz Republike Slovenije.

Na zadnjem, to je X. zasedanju medvladne komisije, je bilo v program projektov vključenih 34 projektov s 16 izvajalci oziroma 14 izvajalci in dvema, ki lahko predstavljata večje število dejansko vključenih v izvajanje projekta.

Med 16 izvajalci, ki imajo projekte vključene v zadnji potrjeni program pomembnejših projektov, pa je le 11 izvajalcev takšnih, ki imajo vsaj en projekt v izvajanju. Ostali izvajalci imajo v program pomembnejših projektov vključene le potencialne projekte.

Za vse projekte iz zadnjega potrjenega programa pomembnejših projektov smo preverili doseganje pričakovanih rezultatov in predvideni rok izvedbe.

Podatki o posameznem projektu v programu pomembnejših projektov vsebujejo izvajalce projekta, naziv projekta, pričakovane rezultate, rok za izvedbo projekta ter komentar o napredovanju pri izvajanju projekta in razlogih o morebitnem spreminjanju pogojev sodelovanja med slovenskimi in ruskimi partnerji ali rokov za izvedbo projekta. Pri podatkih, ki so predstavljeni v programu pomembnejših projektov o posameznem projektu, gre za dogovorjeni način poročanja in spremljanja napredka pri izvajanju projekta v okviru medvladne komisije, ki pred vsakim zasedanjem pri izvajalcih projektov in pri pristojnih organih preveri dosežen napredek pri izvajanju projekta oziroma vzroke za morebitne spremembe dogovorov. Ocenjujemo, da bi morali večjo pozornost projektom, tudi spremljanju napredka posameznega projekta, nameniti pristojni organi, ki imajo svoje predstavnike v slovenskem delu medvladne komisije oziroma so delegati na zasedanjih medvladne komisije. Vlada, ki je odgovorna za izvajanje nalog slovenskega dela medvladne komisije, pa bi morala zagotoviti bolj aktivno sodelovanje pristojnih organov in sprejeti določene ukrepe oziroma pravila o sodelovanju pristojnih organov v slovenskem delu medvladne komisije.

Ocenjujemo, da je vloga in odgovornost vlade in pristojnih organov ter njihovih predstavnikov v slovenskem delu medvladne komisije in na zasedanjih medvladne komisije ter ministrstva toliko večja zaradi ciljev gospodarske diplomacije oziroma gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo, ki so na ravni države isti. Z večjo vlogo in odgovornostjo pristojnih organov bi dosegli večjo povezanost in transparentnost na področju gospodarskega sodelovanja. Ocenjujemo, da so pristojni organi tisti, ki najbolj poznajo cilje na posameznih področjih gospodarskega sodelovanja. Zato je njihovo sodelovanje nepogrešljivo pri povezavi med cilji posameznih izvajalcev projektov in cilji gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

Cilje posameznega projekta iz programa pomembnejših projektov je sicer moč ugotoviti iz podatkov o pričakovanih rezultatih in roku izvedbe projekta, vendar pa smo pri preverjanju pričakovanih rezultatov po posameznih projektih, tako kot so zapisani v programu o pomembnejših projektih, ugotovili, da pričakovani rezultati niso dovolj jasno določeni, predvsem pa večina pričakovanih rezultatov ni merljiva. Ocenjujemo, da bi morali odgovorni (vlada, ministrstvo in pristojni organi) skupaj z izvajalci določiti merljive cilje oziroma pričakovane rezultate, predvsem pa njihovo povezanost s cilji gospodarske diplomacije oziroma cilji gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

Za projekte, uvrščene v program pomembnejših projektov po X. zasedanju medvladne komisije, smo preverili roke za izvedbo posameznih projektov, ki so bili v ta program uvrščeni od potrditve programa na VIII. zasedanju. Tako smo preverili roke 24 projektov in ugotovili, da pri 11 projektih rok za izvedbo ostaja enak od začetka uvrstitve projekta v program, da trije projekti nimajo določenega roka izvedbe, pri

treh projektih je navedeno, da gre za kontinuiran proces, pri treh projektih je bil rok za izvedbo spremenjen v kontinuiran proces, pri šestih projektih pa je bil rok podaljšan, in sicer za eno do dve leti.

Na vprašanje, ki smo si ga postavili na začetku tega dela revizije, ali so projekti za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, ki so bili dogovorjeni na podlagi memoranduma o pomembnejših projektih, pripomogli k doseganju ciljev politike na področju gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo oziroma ali je uspešnost na področju gospodarskega sodelovanja povezana z izvajanjem memoranduma o pomembnejših projektih in ne vplivi drugih dejavnikov, ne moremo odgovoriti z gotovostjo. Gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo se kaže v ugodnih trendih blagovne menjave in neposrednih naložb, ne moremo pa teh trendov pripisati projektom oziroma programu pomembnejših projektov, saj ta nima določenih merljivih ciljev in tudi ne dogovorjenih ustreznih kazalcev, katerih spremljanje bi lahko uspešnost gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo nedvomno pripisalo posameznim dejavnostim oziroma v tem primeru izvajanju programa pomembnejših projektov.

4. MNENJE

Revizijo uspešnosti izvajanja Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, ki sta ga Vlada Republike Slovenije in Vlada Ruske federacije podpisali 17. 11. 2010 v Moskvi, smo izvedli kot vzporedno revizijo z Računsko komoro Ruske federacije.

Revizija se nanaša na obdobje od 17. 11. 2010 do 24. 12. 2013. Za revidiranca smo določili Vlado Republike Slovenije in Ministrstvo za zunanje zadeve.

Glavno revizijsko vprašanje, ki smo ga obravnavali v reviziji, je bilo, *ali sta bila Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za zunanje zadeve uspešna pri izvajanju Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih*. Da bi lahko izrekli mnenje, smo iskali odgovore na podvprašanja, ali Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za zunanje zadeve z ukrepi in drugimi aktivnostmi omogočata, da bi bila podjetja in drugi izvajalci projektov uspešni pri doseganju ciljev, ki so si jih zastavili v projektih, s katerimi sodelujejo s partnerji iz Ruske federacije, in ali so projekti za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, ki so bili dogovorjeni na podlagi Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih, pripomogli k doseganju ciljev politike na področju gospodarskega sodelovanja z Rusko federacijo oziroma ali je uspešnost na področju gospodarskega sodelovanja povezana z izvajanjem Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih in ne z vplivi drugih dejavnikov.

Glede urejenosti področja gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo menimo, da predvsem Vlada Republike Slovenije ni storila vsega, kar bi po naši oceni lahko, da bi omogočila izvajalcem projektov in drugim subjektom s področja gospodarstva še uspešnejše sodelovanje z Rusko federacijo. Menimo, da Vlada Republike Slovenije ne posega v zadostni meri v delo slovenskega dela Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje, ko gre za sodelovanje pristojnih organov.

Vlada Republike Slovenije ne zagotavlja, da bi člani slovenskega dela Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje oziroma pristojni organi, katerih predstavniki sodelujejo v slovenskem delu te komisije in se kot delegati udeležujejo zasedanj Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje, namenili večjo pozornost predlogom za izboljšanje sodelovanja na gospodarskem področju, pa tudi aktivnostim pri spremljanju projektov oziroma njihovih pričakovanih rezultatov. Premalo pozornosti je namenjeno tudi identificiranju in izboru projektov, ki sodijo na različna področja gospodarstva in bi lahko povečali uspešnost gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

Iz poročil zasedanj Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje so razvidni dogovorjeni kazalci in trendi gospodarskega razvoja, ki kažejo na uspešno sodelovanje Republike Slovenije z Rusko federacijo na gospodarskem področju. Po letu 2010 se ponovno povečuje blagovna menjava med državama, povečujejo se vrednosti neposrednih naložb, poleg tega pa neprestano potekajo aktivnosti med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo, ki jih organizirata Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za zunanje zadeve, kot na primer poslovna srečanja, obiski visokih državnih predstavnikov, predvsem pa podpisi memorandumov v okviru gospodarske diplomacije, ki po oceni Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje predstavljajo pomemben temelj za uspešno gospodarsko sodelovanje med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo.

Menimo, da bi morala Vlada Republike Slovenije sprejeti ustrezen način nabora projektov in ustrezne kriterije, na podlagi katerih se bodo v program pomembnejših projektov uvrstila perspektivna podjetja, ki bodo na trgu Ruske federacije lahko povečala uspešnost na področju gospodarskega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo in s svojim delovanjem tudi povečala možnost za širitev sodelovanja.

Pri preverjanju ciljev oziroma pričakovanih rezultatov projektov smo ugotovili, da pričakovani rezultati niso bili dovolj jasno določeni in s tem ne omogočajo jasne povezave s cilji na področju gospodarskega sodelovanja. Menimo, da bi Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za zunanje zadeve morala s pristojnimi organi in z izvajalci projektov določiti bolj jasne cilje v Programu za izvajanje Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, predvsem pa bi morali biti določeni merljivi kazalci, s katerimi bi lahko ocenili uspešnost izvajanja Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih oziroma gospodarskega sodelovanja/internacionalizacije slovenskega gospodarstva.

Na podlagi podatkov o gospodarskem sodelovanju med Republiko Slovenijo in Rusko federacijo lahko ugotovimo, da se sodelovanje med državama na področju gospodarstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, sicer povečuje, vendar pa brez ustreznih merljivih kazalcev ni mogoče nedvoumno oceniti, v kolikšni meri je uspešnost blagovne menjave posledica izvajanja Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega sodelovanja.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nesmotnosti v poslovanju, ki so bile razkrite z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti, s katerim bo Vlada Republike Slovenije izkazala, da je:

- sprejela načrt aktivnosti z navedbo nosilcev izvedbe in rokov za pripravo usmeritev za delovanje slovenskega dela Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje; iz načrta aktivnosti za pripravo usmeritev mora biti razvidno, da bodo usmeritve vključevale:
 - vloge in odgovornosti sodelujočih v okviru delovanja Medvladne slovensko-ruske komisije za trgovinsko-gospodarsko in znanstveno-tehnično sodelovanje, ki bodo zagotavljale njihovo bolj aktivno sodelovanje predvsem pri naboru in izboru projektov – točki 2.4 in 3.3;
 - postopke in kriterije za nabor in izbor projektov v Program za izvajanje Memoranduma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o pomembnejših projektih za povečanje bilateralnega gospodarskega sodelovanja, iz katerih bo razvidna povezanost ciljev projektov s cilji na področju gospodarskega sodelovanja – točka 2.4;
 - metodologijo za spremljanje projektov ter vnaprej dogovorjene kazalnike spremljanja, ki bodo omogočali oceno uspešnosti prispevka teh projektov – točka 3.2.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila

računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁵³. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo, kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Vlada Republike Slovenije krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

⁵³ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

6. PRIPOROČILO

Ministrstvu za zunanje zadeve priporočamo, naj v predlogu nove strategije s področja zunanjih zadev, ki jo pripravlja, jasno poveže cilje na področju gospodarske diplomacije s cilji, ki jih ima Republika Slovenija (oziroma Vlada Republike Slovenije) oziroma drugi pristojni organi na področju gospodarskega sodelovanja.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za zunanje zadeve, priporočeno;
3. Borutu Pahorju, priporočeno;
4. Janezu Janši, priporočeno;
5. Samuelu Žbogarju, priporočeno;
6. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
7. 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