

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Protidobave pri nakupu vojaške opreme

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Protidobave pri nakupu vojaške opreme



Računsko sodišče je revidiralo smotrnost izvajanja protidobav v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2000 do leta 2008. Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti in uspešnosti Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) in Ministrstva za obrambo pri izvajanju protidobav. V skladu s Smernicami za protidobave so protidobave vsak izvoz blaga slovenskega porekla, ki je rezultat nakupa blaga (izdelkov, materialov, opreme), tehnologije in storitev tujega porekla. Protidobave so največkrat povezane z naročili na področju obrambe, naročila na področju obrambe pa so v večini držav Evropske unije izvzeta iz predpisov o javnih naročilih.

Računsko sodišče je učinkovitost sistema protidobav presojalo tako, da je proučilo strateški okvir protidobav, določenost nalog in odgovornosti udeležencev v sistemu protidobav, obstoj sprotne evidenc o protidobavah ter objektivnost ocenjevanja in potrjevanja protidobav na podlagi predvidenih učinkov ter poznavanje stroškov in koristi sistema protidobav ter zagotavljanje, da so koristi protidobav večje od stroškov.

Računsko sodišče je ocenilo, da sistem protidobav ni učinkovit, ker Vlada RS in Ministrstvo za obrambo ne poznata ne stroškov ne koristi sistema protidobav, poleg tega pa vodita pomanjkljive evidence o njih, odgovorna oseba za izvajanje protidobav ni jasno določena, sistem pa se ni prilagajal spremenjenemu gospodarskemu položaju Republike Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija.

V zvezi z uspešnostjo sistema protidobav je računsko sodišče preverilo obstoj jasnih in merljivih ciljev politike protidobav in posameznega posla ter poročanje o izpolnitvi programov protidobav na ravni Ministrstva za obrambo. Računsko sodišče je preverilo tudi obstoj analize doseganja ciljev na ravni Medresorske delovne skupine za spremljanje protidobav, dejansko doseganje ciljev (ne glede na to, ali se o tem poroča ali ne) na ravni posamezne pogodbe in na ravni narodnega gospodarstva ter ukrepanje, če se protidobave ne izvedejo oziroma če se cilji protidobav ne dosežejo.

Sklep Vlade RS iz leta 2000 in Smernice za protidobave ne predvidevajo strategije protidobav. Cilji na podlagi posameznih programov protidobav niso jasni, merljivi in časovno opredeljeni, ne na ravni politike protidobav ne na ravni posameznega programa protidobav. Ministrstvo za obrambo in medresorska delovna skupina nimata ustreznih meril za merjene koristi sistema protidobav za gospodarstvo Republike Slovenije. Ker ni ustreznih evidenc, ne po vrstah protidobav ne po posameznih ciljeh, ki naj bi jih s protidobavami dosegli, tudi ni analiz o uspešnosti sistema protidobav na ravni gospodarstva. Tudi Vlada RS ne spremlja dela medresorske delovne skupine in nima podatkov o doseženih ciljeh protidobav. Vlada RS in medresorska delovna skupina v obdobju, na katero se nanaša revizija, od uveljavitve Smernic za protidobave v letu 2000 nista predlagali oziroma sprejeli nobenih ukrepov na področju prilagajanja ciljev protidobav, načel ali ukrepov za pospeševanje doseganja ciljev.

Računsko sodišče je Vladi RS in Ministrstvu za obrambo podalo več *priporočil* za večjo učinkovitost in uspešnost izvajanja protidobav.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 CILJ REVIZIJE IN REVIZIJSKI PRISTOP.....	7
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	8
1.3 PODROČJE REVIDIRANJA	13
2. UGOTOVITVE	21
2.1 UČINKOVITOST SISTEMA PROTIDOBAV	21
2.1.5.1 Spremljanje koristi in stroškov protidobav.....	32
2.1.5.2 Aktivnosti odgovornih za obvladovanje stroškov in koristi protidobav	34
2.2 USPEŠNOST SISTEMA PROTIDOBAV	34
2.2.1.1 Cilji politike protidobav	35
2.2.1.2 Opredeljenost ciljev posameznega programa protidobav	35
2.2.3.1 Doseganje ciljev na ravni posamezne pogodbe	38
2.2.3.2 Doseganje ciljev na ravni narodnega gospodarstva.....	39
2.2.4.1 Unovčenje bančne garancije pri neizvedenih protidobavah	40
2.2.4.2 Prilagajanje ciljev in pospeševanje doseganje ciljev.....	41
3. MNENJE	42
4. PRIPOROČILA	45

1. UVOD

Revizijo smotrnosti izvajanja protidobav smo izvedli na podlagi Zakona o Računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 9. 7. 2009.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je, da na podlagi opravljene revizije poda mnenje o smotrnosti izvajanja protidobav, in sicer o učinkovitosti in uspešnosti izvajanja sistema protidobav v obdobju od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2008.

Revizijo smo opravili v skladu z Napotilom za izvajanje revizij⁴, ki določa uporabo mednarodnih revizijskih standardov, ter Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja⁵.

1.1 Cilj revizije in revizijski pristop

1.1.1 Predstavitev cilja revizije

Cilj revizije je bil izrek mnenja o smotrnosti izvajanja protidobav, in sicer o učinkovitosti in uspešnosti izvajanja sistema protidobav v obdobju od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2008.

Revidirali smo sistem priprave, ocenjevanja, izvedbe in nadzora protidobav. Presodili smo, ali so naloge in odgovornosti vseh udeležencev v sistemu protidobav določene transparentno, ali obstajajo evidence, ki omogočajo spremljanje in nadzor nad izvajanjem protidobav, ter ali je ocenjevanje in potrjevanje protidobav objektivno. Presodili smo, ali udeleženci izvajanja sistema protidobav obvladujejo stroške in koristi protidobav.

Proučili smo, kako so določeni cilji protidobav na ravni posamezne pogodbe in na ravni narodnega gospodarstva ter v kolikšni meri so ti cilji doseženi. Ugotovili smo, kako in na katerih ravneh udeleženci v sistemu protidobav spremljajo doseganje ciljev protidobav in ali sprejemajo ukrepe za doseganje ciljev, če ugotovijo, da se ti ne dosežajo.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1203-1/2008-3.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Računsko sodišče, november 2006.

1.1.2 Metode revidiranja

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti in uspešnosti protidobav smo pridobili na podlagi pregledovanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo vodenih intervjujev s predstavniki Ministrstva za obrambo, Medresorske delovne skupine za protidobave (v nadaljevanju: medresorska delovna skupina), Gospodarskega interesnega združenja Grozd obrambne industrije Slovenije, Ljubljana (v nadaljevanju: Grozd obrambne industrije Slovenije) in drugimi strokovnjaki na tem področju. Izvedli smo tudi anketo med dobavitelji in zavezanci za protidobave.

Glavni vir informacij so bili dokumenti:

- Študija o učinkih protidobav na razvoj evropskega obrambnega trga in industrije⁶ (v nadaljevanju: Študija o učinkih protidobav),
- Študija o učinku protidobav na slovensko gospodarstvo⁷,
- gradivo s konference o protidobavah in obrambnih naročilih⁸,
- dokumenti, evidence in poročila medresorske delovne skupine,
- dokumenti, evidence in poročila Ministrstva za obrambo (sklenjene pogodbe za nakup blaga in storitev iz tretjih držav, ki vsebujejo tudi določila o protidobavah, programi protidobav, vloge za potrditev izvedenih protidobav, poročila o izvedenih protidobavah),
- gradivo Evropske obrambne agencije (European Defence Agency, v nadaljevanju: EDA)⁹,
- Obrazložitev sporočilo Komisije Evropskih skupnosti o uporabi 296. člena Pogodbe na področju javnih naročil za obrambo¹⁰.

1.2 Predstavitev revidirancev

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

Vlada RS v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije¹¹ (v nadaljevanju: ZVRS), ustavo, zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Prek ministrstev tudi usmerja državno upravo in nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in

⁶ Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market, 12. 7. 2007. Študijo o učinkih protidobav je sicer financirala Evropska obrambna agencija (European Defence Agency, v nadaljevanju: EDA), vendar vsebuje mnenje pripravljavca študije in ne stališč EDA oziroma držav članic Evropske skupnosti.

⁷ Prof. dr. Štefan Bojnec, Raziskovalni projekt v okviru ciljnega raziskovalnega programa "Znanje za varnost in mir 2006–2010" Krepitev skupne evropske obrambne tehnološke in industrijske baze, Univerza na Primorskem, Fakulteta za management Koper, april 2010.

⁸ Berlin, 3. 2. 2009.

⁹ Poročilo vodje Evropske obrambne agencije Svetu s 26. 4. 2010 (Report by the Head of the European Defence Agency to the Council).

¹⁰ COM(2006) 779 s 7. 12. 2006.

¹¹ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge¹². Vlado RS je ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, sestavljalo 15 ministrov in dva ministra brez resorja¹³. Svojo notranjo organizacijo in delo ureja Vlada RS s Poslovnikom Vlade Republike Slovenije¹⁴ (v nadaljevanju: Poslovník Vlade RS) in sklepi.

Predsednik Vlade RS predstavlja Vlado RS ter sklicuje in vodi njene seje, vodi in usmerja delo Vlade RS, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve Vlade RS, usklajuje delo ministrov, lahko daje ministrom obvezujoče napotke v zvezi z nalogami, ki izhajajo iz usmeritev Vlade RS in so pomembne za delo posameznih ministrov¹⁵, ter zahteva poročanje posameznih ministrov o njihovem delu¹⁶. Za poslovanje Vlade RS so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Tabela 1: Predsedniki Vlade RS v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Predsedniki Vlade RS	Obdobje odgovornosti
dr. Janez Drnovšek	do 7. 6. 2000 in od 30. 11. 2000 do 19. 12. 2002
dr. Andrej Bajuk	od 7. 6. 2000 do 30. 11. 2000
mag. Tone Rop	od 19. 12. 2002 do 3. 12. 2004
Janez Janša	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008
Borut Pahor	od 21. 11. 2008

Za izpolnitev nalog, ki jih Vlada RS naloži več ministrstvom in vladnim službam, lahko Vlada RS imenuje tudi delovno skupino Vlade RS. Določi ji naloge in rok za njihovo izpolnitev ter imenuje vodjo in člane delovne skupine. Delovna skupina preneha delovati po izpolnitvi naloge ali po preteku roka in na koncu poroča Vladi RS o izpolnitvi naloge¹⁷.

Vlada RS je na podlagi sklepa¹⁸ ustanovila stalno medresorsko delovno skupino kot delovno telo Vlade RS, ki potrjuje vloge in programe ter spremlja izvajanje programov protidobav za vse nakupe blaga zaupne narave in za spremljanje izvajanja ostalih protidobav, ki niso povezane z nakupi zaupne narave. Vlada RS je na podlagi tega sklepa in v skladu s Smernicami za protidobave¹⁹ določila sestavo medresorske delovne skupine. Sestavlja jo šest stalnih predstavnikov (trije predstavniki Ministrstva za gospodarstvo, predstavnik Ministrstva za finance, dva predstavnika Ministrstva za obrambo in redni zunanji član predstavnik Gospodarske zbornice Slovenije), kot prikazuje slika 1, ter nestalni člani. Strokovne in tehnične naloge za medresorsko delovno skupino za spremljanje protidobav izvaja Ministrstvo za gospodarstvo.

¹² 5. člen ZVRS.

¹³ 8. člen ZVRS.

¹⁴ Uradni list RS, št. 43/01, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07.

¹⁵ 14. člen ZVRS.

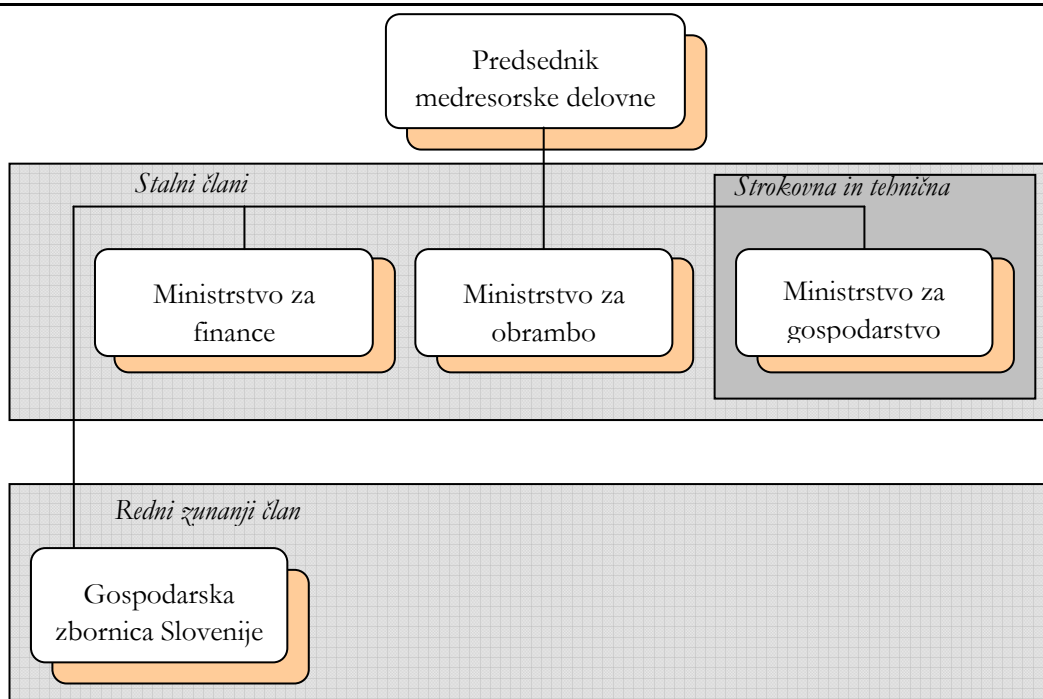
¹⁶ 2. člen Poslovnika Vlade RS.

¹⁷ 6. člen Poslovnika Vlade RS.

¹⁸ Št. 332-06/2000-1 z 31. 3. 2000.

¹⁹ Sklep Vlade RS št. 332-06/2000-1 z 31. 3. 2000.

Slika 1: Sestava medresorske delovne skupine po predstavniških organih



Viri: sklep Vlade RS št. 332-06/2000-1 in spremembe.

Naloge medresorske delovne skupine, način imenovanja predsednika in sekretarja, način sklicevanja sej, dela in odločanja medresorske delovne skupine določa Poslovník delovne skupine za področje protidobav²⁰ (v nadaljevanju: poslovnik), ki ga je sprejel predsednik medresorske delovne skupine. V skladu s poslovnikom gradivo za seje medresorske delovne skupine pripravlja praviloma uporabnik javnih sredstev, ki je naročnik – končni prejemnik oziroma predlagatelj. V skladu s predpisi določa tudi stopnjo zaupnosti gradiva²¹. Medresorska delovna skupina ima pravico pred odločanjem zahtevati od predlagatelja dodatna pojasnila, gradiva oziroma lahko zaprosi za strokovno mnenje zunanje strokovnjake²². Medresorska delovna skupina je sklepčna, če je na seji prisotna večina stalnih članov medresorske delovne skupine²³. Odloča praviloma soglasno, oziroma, če soglasja ne more doseči, z glasovanjem. Sklep je sprejet, če je zanj glasovala večina na seji prisotnih članov²⁴. Nestalni člani medresorske delovne skupine so na seji prisotni le pri obravnavi točk dnevnega reda, ki sodijo v področje dela uporabnika javnih sredstev, ki ga je predlagal za nestalnega člana v medresorski delovni skupini²⁵. Medresorska delovna

²⁰ 48. seja Vlade RS 20. 6. 2001.

²¹ 11. člen poslovnika.

²² 18. člen poslovnika.

²³ 14. člen poslovnika.

²⁴ 16. člen poslovnika.

²⁵ 15. člen poslovnika.

skupina sporoča svoje odločitve predlagatelju v obliki pisnih sklepov. Predsednik medresorske delovne skupine lahko skliče tudi dopisno sejo, če gre za obravnavo manj zahtevnih gradiv²⁶.

1.2.2 Ministrstvo za obrambo

V skladu Zakonom o državni upravi²⁷ (v nadaljevanju: ZDU-1) Ministrstvo za obrambo opravlja naloge na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami. Ministrstvo za obrambo opravlja upravne in strokovne naloge, ki se nanašajo na obrambni načrt države, razvoj, organizacijo, opremljanje, delovanje in vodenje Slovenske vojske, priprave civilne obrambe, upravne zveze in kriptografsko zaščito v obrambnem sistemu, vojaško šolstvo, organizacijo, priprave in izvajanje sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami ter pravice in dolžnosti državljanov na obrambnem področju ter v zaščiti in reševanju.

Ministri so odgovorni za odločitve in stališča Vlade RS ter za njihovo izvajanje, za svoje odločitve pri vodenju ministrstev, kakor tudi za opustitev ukrepov, ki bi jih morali sprejeti²⁸. Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis.

Zakon o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015²⁹ (v nadaljevanju: ZITRPSV) v prvem odstavku 4. člena določa, da Ministrstvo za obrambo za izvajanje temeljnih razvojnih programov lahko sklepa pogodbe, s katerimi prevzema obveznosti za celotno obdobje veljavnosti ZITRPSV. Drugi odstavek 4. člena ZITRPSV pa določa: "Pri sklepanju pogodb za izvajanje temeljnih razvojnih programov v skladu s tem zakonom morajo biti praviloma dogovorjene tudi protidobave blaga ali storitev, proizvedenih v Republiki Sloveniji, v skladu s smernicami, ki jih določi Vlada Republike Slovenije." Kot uporabnik javnih sredstev je Ministrstvo za obrambo v skladu s Smernicami za protidobave zavezanec za uresničevanje politike protidobav.

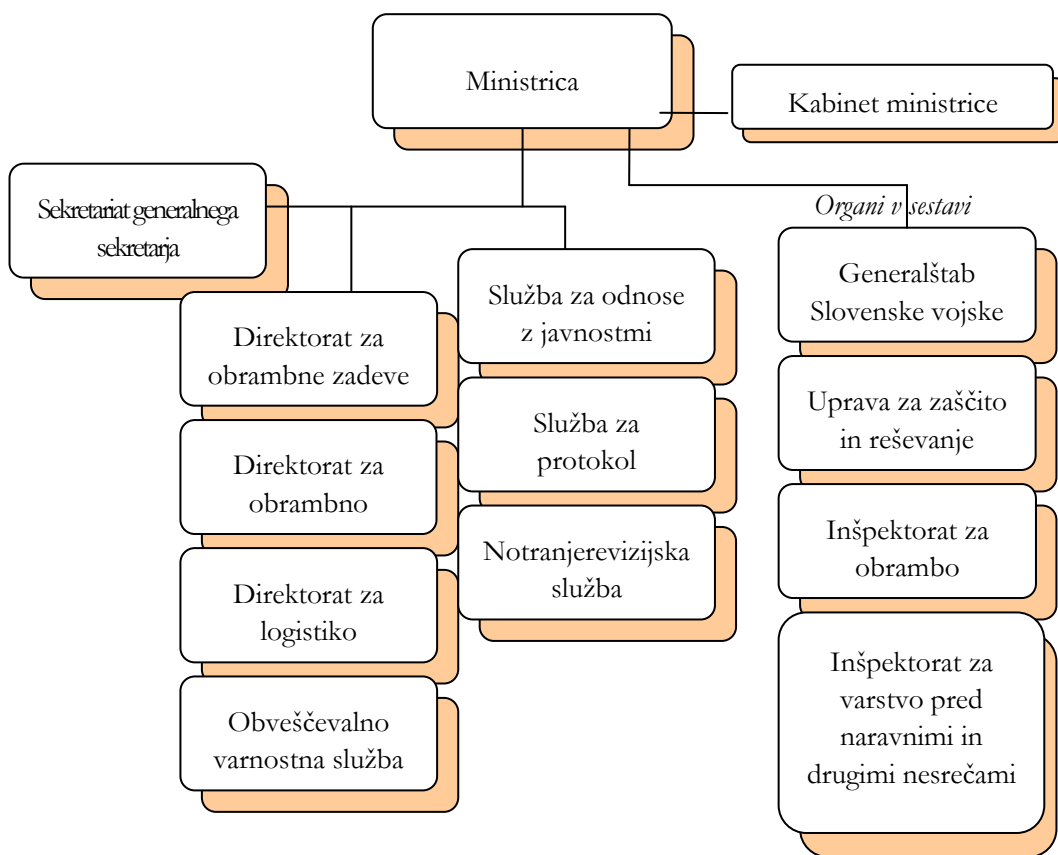
²⁶ 20. člen poslovnika.

²⁷ Uradni list RS, št. 113/05.

²⁸ 17. člen ZVRS.

²⁹ Uradni list RS, št. 114/06.

Slika 2: Organizacija Ministrstva za obrambo ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija



Vir: Ministrstvo za obrambo.

Tabela 2: Odgovorne osebe na Ministrstvu za obrambo v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Minister/ministrice	Obdobje odgovornosti
dr. Franci Demšar	do 7. 6. 2000
Janez Janša	od 7. 6. 2000 do 30. 11. 2000
dr. Anton Grizold	od 30. 11. 2000 do 3. 12. 2004
Karl Viktor Erjavec	od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008
dr. Ljubica Jelušič	od 21. 11. 2008

1.3 Področje revidiranja

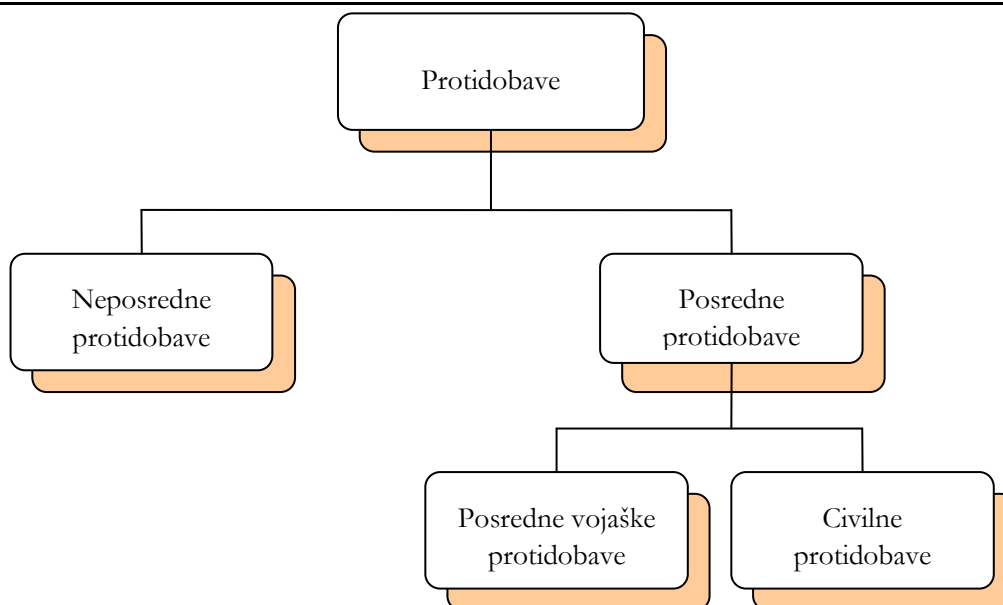
1.3.1 Protidobave

Protidobave so, v skladu s Študijo o učinkih protidobav, različne oblike kompenzacije, ki jih prodajalec ponudi kupcu. Najpogosteje so povezane z nakupi vojaške opreme. Poznamo dve glavni vrsti protidobav, in sicer:

- neposredne protidobave so neposredno povezane z nakupi vojaške opreme ali storitev, ki jih uvaža država, in se navadno pojavljajo v obliki so-proizvodnje, dela podizvajalcev, usposabljanja, proizvodnje, licenčne proizvodnje ali prenosa tehnologije (na primer država uvozi vojaško opremo in prodajalec iz tretje države pri proizvodnji opreme deloma uporabi domača podjetja);
- posredne protidobave pomenijo vse ostale oblike izvoza blaga in storitev in se pojavljajo v obliki nakupov, investicij, usposabljanja, finančnih aktivnosti, pomoči pri izvozu in prenosa tehnologije; delijo se na:
 - posredne protidobave, povezane z vojaško industrijo (na primer država uvozi vojaško opremo in prodajalec iz tretje države (v skladu s Smernicami za protidobave) zagotovi, da bo podjetje iz prve države lahko izvozilo druge vojaške opreme ali storitve);
 - posredne protidobave, ki niso povezane z vojaško industrijo (na primer država uvozi vojaško opremo in prodajalec iz tretje države zagotovi, da bo podjetje iz prve države lahko izvozilo druge – nevojaške – proizvode ali storitve).

Pri večini protidobav gre za kombinacijo navedenih vrst protidobav.

Slika 3: Vrste protidobav



Vir: Smernice za protidobave.

1.3.2 Naročila na področju obrambe in Pogodba o delovanju Evropske unije

Protidobave so največkrat povezane z naročili na področju obrambe, naročila na področju obrambe pa so v večini držav Evropske unije izvzeta iz predpisov o javnih naročilih. Pravna podlaga za izvzetje teh naročil iz pravil notranjega trga je 2. alineja prvega odstavka 346. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije³⁰ (v nadaljevanju: Pogodba o delovanju EU), ki določa, da lahko vsaka država članica v zvezi s proizvodnjo orožja, streliva in vojaških sredstev ali trgovino z njimi sprejme ukrepe, za katere meni, da so potrebni za zaščito bistvenih interesov njene varnosti; takšni ukrepi ne smejo negativno vplivati na pogoje konkurence na skupnem trgu glede proizvodov, ki niso izrecno predvideni v vojaške namene. Države članice Evropske unije lahko uporabijo to izvzetje za naročila za obrambo, če so izpolnjeni pogoji iz Pogodbe o delovanju EU, kot jih razlaga Sodišče Evropskih skupnosti. Hkrati pa področje uporabe 2. alineje prvega odstavka 346. člena Pogodbe o delovanju EU omejujeta koncept "bistvenih interesov varnosti" in seznam vojaške opreme³¹, naveden v drugem odstavku tega člena. 346. člen Pogodbe o delovanju EU se ne nanaša le na obrambo, njegov namen na splošno je varovanje informacij, ki jih države članice ne morejo razkriti nikomur, ne da bi ogrozile svoje bistvene interese varnosti. Sodišče Evropskih skupnosti vedno znova pojasnjuje, da je treba vsako odstopanje od pravil za zagotavljanje učinkovitosti pravic, priznanih s Pogodbo o delovanju EU, razlagati omejevalno³².

346. člen Pogodbe o delovanju EU se lahko uporablja za nekatere oblike protidobav (neposredne protidobave in posredne protidobave, povezane z vojaško industrijo), za druge oblike protidobav pa ga ni mogoče uporabljati. To so predvsem nevojaške (civilne) protidobave (posredne protidobave, ki niso povezane z vojaško industrijo) in druge protidobave, ki ne koristijo posebnemu varnostnemu interesu, ampak splošnemu gospodarskemu interesu, četudi so povezane z javnim naročilom na področju obrambe, za katerega velja 346. člen Pogodbe o delovanju EU. V Pogodbi o delovanju EU je v 2. alineji prvega odstavka 346. člena hkrati določeno, da ukrepi, sprejeti na podlagi tega člena, "ne smejo negativno vplivati na pogoje konkurence na skupnem trgu glede proizvodov, ki niso izrecno predvideni v vojaške namene". Negativno lahko vplivajo zlasti nevojaške (civilne) protidobave.

Države članice Evropske unije morajo zato zagotoviti, da so dogovori o protidobavah v skladu z določbo 346. člena Pogodbe o delovanju EU. Komisija Evropskih skupnosti, kot varuhinja pogodbe, lahko preveri, ali so izpolnjeni pogoji za izvzetje javnih naročil na podlagi 346. člena Pogodbe o delovanju EU in predloži zadevo neposredno Sodišču Evropskih skupnosti, če meni, da država članica zlorablja pooblastila iz 346. člena Pogodbe o delovanju EU. Dokazno breme za upravičenost izvzetja nosijo države članice. Komisija Evropskih skupnosti je jasna v načelu, da so nevojaške (civilne) protidobave v nasprotju z 2. alinejo prvega odstavka 346. člena Pogodbe o delovanju EU, saj niso namenjene samo varnostnim interesom, ampak predvsem gospodarskim³³.

³⁰ Podpisana v Lizboni 13. 12. 2007, Uradni list EU 2008/C 115.

³¹ Seznam iz leta 1958 vključuje le opremo, ki je izključno vojaške narave in namena. Varnost je postala zelo zapleten koncept, saj nove grožnje brišejo tradicionalno ločnico med vojaškimi in nevojaškimi razsežnostmi ter razsežnostmi notranje in zunanje varnosti. Ker pa se vloge vojaških in nevojaških varnostnih sil še vedno razlikujejo, je navadno mogoče razlikovati med vojaškimi in nevojaškimi naročili.

³² Sodba s 4. 10. 1991, zadeva C-367/89 Richardt in Les Accessoires Scientifiques, odstavek 20; za javna naročila zlasti: sodba s 3. 5. 1994, zadeva C-328/92 Komisija proti Španiji, odstavek 15; sodba z 28. 3. 1995, zadeva C-324/93 Evans Medical in Macfarlan Smith, odstavek 48.

³³ Obrazložitevno sporočilo o uporabi člena 296 Pogodbe na področju javnih naročil za obrambo, COM(2006) 779.

1.3.3 Evropska obrambna agencija in Kodeks ravnanja za protidobave

EDA, katere članica je tudi Republika Slovenija, je bila ustanovljena s skupnim ukrepom Sveta Evropske unije³⁴ v podporo državam članicam pri njihovih prizadevanjih za izboljšanje evropskih obrambnih zmogljivosti na področju kriznega upravljanja ter ohranitvi evropske varnostne in obrambne politike (v nadaljevanju: EVOP). Vse funkcije EDA³⁵ se nanašajo na izboljšanje obrambne učinkovitosti Evropske unije s spodbujanjem skladnosti namesto razdrobljenosti. EDA razvija orodja in smernice, s katerimi bi bilo mogoče doseči večjo transparentnost in integracijo posameznih nacionalnih trgov, saj to za davkoplačevalce pomeni manjše stroške. Prav tako razvija smernice v zvezi s protidobavami, ki se nanašajo na te trge. Po vzpostavitvi pogojev in razvoju baze evropske obrambne industrije ter tehnologije protidobave praviloma ne bodo več potrebne.

Usmerjevalni odbor EDA je na zasedanju 24. 10. 2008 potrdil Kodeks ravnanja za protidobave³⁶ (v nadaljevanju: kodeks ravnanja), o katerem so se dogovorile države članice Evropske unije, ki sodelujejo v okviru EDA. Vlada RS je sprejela sklep³⁷ o Pristopu Republike Slovenije h Kodeksu ravnanja za protidobave, kodeks pa je pričel veljati 1. 7. 2009³⁸. Kodeks ravnanja v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni vplival na izvajanje politike protidobav.

Kodeks ravnanja ni pravno zavezujoč, nanaša se na protidobave, dogovorjene pri nabavi ali izhajajo iz nabave obrambnega materiala ali obrambnih storitev. Kodeks ravnanja je prostovoljna medvladna ureditev, ki določa okvir za oblikovanje protidobav in obenem zagotavlja ravnovesje med evropsko obrambno-tehnološko in industrijsko bazo ter potrebo po vzpostavitvi konkurenčnega evropskega trga obrambne opreme. Določa smernice, ki bodo državam članicam EDA pomagale pri večjem zblizevanju politik in praks za protidobave ter pripomogle k postopnemu zmanjšanju njihove uporabe. V reviziji smo kodeks ravnanja obravnavali kot usmeritev za protidobave, ki se uporablja v državah članicah EDA.

Iz Študije o učinkih protidobav, ki je bila pripravljena za EDA, so razvidne naslednje ugotovitve, ki veljajo za trg protidobav:

- Protidobave predstavljajo kršitev Pogodbe o delovanju EU, razen če niso nujno potrebne za zaščito bistvenih interesov nacionalne varnosti. Vendar ima vsaj polovica sodelujočih držav članic pravno zavezujoče zakone za protidobavne zahteve za vsa naročila oborožitve, ne glede na 346. člen Pogodbe o delovanju EU. Države članice EDA zahtevajo protidobave, kadar naročajo izven nacionalnih meja (tipe protidobav, ki jih zahtevajo, sestavlja 38 odstotkov neposrednih vojaških, 36 odstotkov posrednih vojaških in 26 odstotkov posrednih nevojaških protidobav). Izjemi sta le Francija in Nemčija, ki večinoma naročata v okviru svoje države.
- Protidobave predstavljajo neposreden strošek naročnika v pogodbeni vrednosti okvirno 5 do 10 odstotkov. Znotraj nepopolnih trgov, ki jih obvladuje protekcionizem, se pogosto uporabljajo kot

³⁴ Št. 2004/551/SZVP z 12. 7. 2004. Sedež ima v Bruslju.

³⁵ EDA ima štiri dogovorjene naloge: razvoj obrambnih zmogljivosti, pospeševanje sodelovanje pri oboroževanju, krepitev evropske obrambno tehnološke in industrijske baze in vzpodbujanje raziskav in tehnologije na področju obrambe.

³⁶ Code of Conduct on Offsets.

³⁷ Št. 51002-17/2009/3 s 23. 4. 2009.

³⁸ Kodeks ravnanja je potrdila Norveška in 25 držav članic EDA, med njimi tudi Republika Slovenija.

orodje za odpiranje novih trgov za povečanje konkurenčnosti v dobavni verigi. Protekcionizem je v nasprotju s temeljnimi določbami Pogodbe o delovanju EU v zvezi s prostim pretokom blaga in svobodo opravljanja storitev ter svobodo ustanavljanja na področju javnih naročil. Kakršna koli oblika protekcionizma odstopa od Pogodbe o delovanju EU.

- Neposredne protidobave so drage in jih je težko uskladiti s praksami sodobnega upravljanja dobavnih verig; posredne obrambne protidobave so cenejše in imajo pozitivne učinke na evropsko obrambno industrijo in tehnologijo; posredne civilne protidobave še najmanj izkrivljajo obrambni trg na ravni primarnih izvajalcev in dobavnih verig³⁹.
- Razvoj nacionalnih zmogljivosti vojaške industrije za nacionalne trge vodi k podvajanju in presežni zmogljivosti na ravni evropske obrambno-tehnološke in industrijske baze (predvsem velja za neposredne protidobave). Zaradi tega bi se lahko začeli procesi postopne odprave protidobav, med katerim bi se moralo škodljive učinke protidobav na konkurenčnost ublažiti z osredotočanjem na tiste protidobave, ki bi lahko pozitivno pripomogle k razvoju evropske obrambno-tehnološke in industrijske baze in bi bile hkrati pravno sprejemljive. V ta namen bi morale biti prihodnje protidobave večinoma posredne vojaške oziroma obrambne protidobave, omejene izključno na tista področja, ki zadevajo bistveni interes varnosti in ne izkrivljajo temeljne ideje Evropske unije o popolni konkurenci temelječi na svobodnem pretoku kapitala, blaga in ljudi. Države bi se morale zavedati, da je konkurenčno in učinkovito gospodarstvo eden od temeljnih varnostnih interesov, ki ga parcialno omejevanje konkurence in spodbujanje neučinkovitosti, iz varnostno-obrambnih razlogov, lahko sprevrže v svoje nasprotje.

1.3.4 Zakonske in druge podlage v Republiki Sloveniji

Zakonske in druge podlage za protidobave v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, predstavljajo:

- Zakon o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih 1994–2007⁴⁰ (v nadaljevanju: ZZSR),
- ZITRPSV,
- Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije⁴¹ (v nadaljevanju: ReSNV),
- Resolucija o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske⁴² (v nadaljevanju: ReDPROSV),
- Uredba o oborožitvi, vojaški opremi, specialno operativni tehniki in naročilih zaupne narave⁴³ (v nadaljevanju: uredba o oborožitvi),
- Uredba o obrambnih in zaupnih naročilih⁴⁴,
- Poslovník delovne skupine za področje protidobav,
- Opomnik o postopkih izvajanja protidobav⁴⁵ (v nadaljevanju: opomnik),
- Smernice za protidobave.

³⁹ Študija o učinkih protidobav pri tem ne omenja učinkov teh protidobav na druge trge razen obrambnega.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 13/94, 42/00, 97/01.

⁴¹ Uradni list RS, št. 56/01.

⁴² Uradni list RS, št. 89/04.

⁴³ Uradni list RS, št. 76/01, 19/05, 24/05, 58/05, 97/05, 4/06.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 80/07.

⁴⁵ Sprejelo Ministrstvo za obrambo 29. 9. 2003, šifra 809-00-9/2003-92.

Protidobave so urejene v ZZSR, ki v 3. členu določa, da se sredstva za realizacijo temeljnih razvojnih programov Republike Slovenije (v nadaljevanju: TRP), opredeljenih v 1. členu tega zakona⁴⁶, praviloma črpajo tako, da so ob podpisu pogodb o nabavah sredstev za realizacijo TRP obrambnih sil dogovorjene tudi protidobave blaga ali storitev, proizvedenih v Republiki Sloveniji. V 5. členu ZZSR je določeno, da Vlada RS o izvajanju TRP enkrat letno poroča državnemu zboru. To določilo je tudi v ZITRPSV, ki je veljal zadnje leto obdobja, na katero se nanaša revizija. V drugem odstavku 4. člena ZITRPSV glede protidobav napotuje na Smernice za protidobave, ki jih določi Vlada RS, v tretjem odstavku tega člena pa opredeljuje vlogo in pristojnosti medresorske delovne skupine, ki potrjuje in spremlja programe protidobav. Vlada RS enkrat letno poroča državnemu zboru o izvajanju ZITRPSV⁴⁷.

ReSNV v točki 4.2 Obrambna politika določa, da je treba v proces opremljanja Slovenske vojske in k večanju obrambne sposobnosti države v čim večji meri vključiti domačo industrijo in domače znanstvenoraziskovalne potencialne in jih ustrezno povezati s tujimi partnerji v okviru sodelovanja z zvezo NATO⁴⁸ in Evropsko unijo. Podobno izhaja iz ReDPROSV, ki v drugem odstavku točke 3.8.2. – Sistem opremljanja –, navaja, da se bo v opremljanje vojske z vojaško opremo in oborožitvijo, kot tudi vzdrževanje, v skladu s svojimi tehnološkimi zmožnostmi in ustreznimi programi vključevala nacionalna industrija.

S Smernicami za protidobave je Vlada RS naložila vsem uporabnikom javnih sredstev, da v okviru nabave blaga po poreklu iz tretjih držav ali storitev tujih pravnih oseb v kar največji meri ter v okviru zakonsko dopustnih oblik pripomorejo k pospeševanju izvoza blaga in storitev tudi s pomočjo uveljavljanja načel politike protidobav za javna naročila. Smernice za protidobave se uporabljajo kot interno obvezno metodološko navodilo in predstavljajo splošne usmeritve za ravnanje vseh uporabnikov javnih sredstev pri izvajanju politike Vlade RS na področju protidobav. Uporabniki javnih sredstev morajo upoštevati določbe Smernic za protidobave, kadar se z izbranimi dobavitelji blaga po poreklu iz tretjih držav in storitev sporazumejo tudi o protidobavah kot obliki pospeševanja izvoza blaga in storitev⁴⁹. Smernice za protidobave določajo cilje in načela politike izvajanja protidobav, pripravo programov protidobav, izvajanje protidobav ter merila za ugotavljanje višine izpolnitve obveznosti.

V skladu s Smernicami za protidobave so protidobave vsak izvoz blaga slovenskega porekla, ki je rezultat nakupa blaga (izdelkov, materialov, opreme), tehnologije in storitev tujega porekla. Kadar torej končni uporabnik javnih sredstev ali prejemnik državnih poroštev za najete kredite v tujini podpiše pogodbo za nakup blaga, ki ni slovenskega porekla in se uvaža iz tretjih držav, mora praviloma v pogodbo vključiti tudi obveznost protidobav.

Protidobave so lahko neposredne ali posredne⁵⁰:

- neposredne protidobave pomenijo izvoz blaga ali storitev, ki je neposredno povezan s predmetom pogodbe ali področjem enake namembnosti;

⁴⁶ Temeljni razvojni programi na področju protiletalske in protiklepne obrambe, sistema nadzora zračnega prostora in zvez ter za obalno obrambo ter za nadaljevanje programov organizacije in opremljanja sil za posredovanje Slovenske vojske.

⁴⁷ 7. člen ZITRPSV.

⁴⁸ NATO – North Atlantic Treaty Organisation (v nadaljevanju: zveza NATO).

⁴⁹ Smernice za protidobave veljajo torej za vse vrste nakupov, ne le za nakupe v okviru TRP.

⁵⁰ Smernice za protidobave, točka 1.

- posredne protidobave pomenijo vse ostale oblike izvoza blaga in storitev, ki niso povezane s predmetom pogodbe oziroma področjem enake namembnosti; sem se štejejo tudi izobraževanja in šolnine, donacije, turistični programi, promocije izvoznikov, finančne donacije in druge storitve.

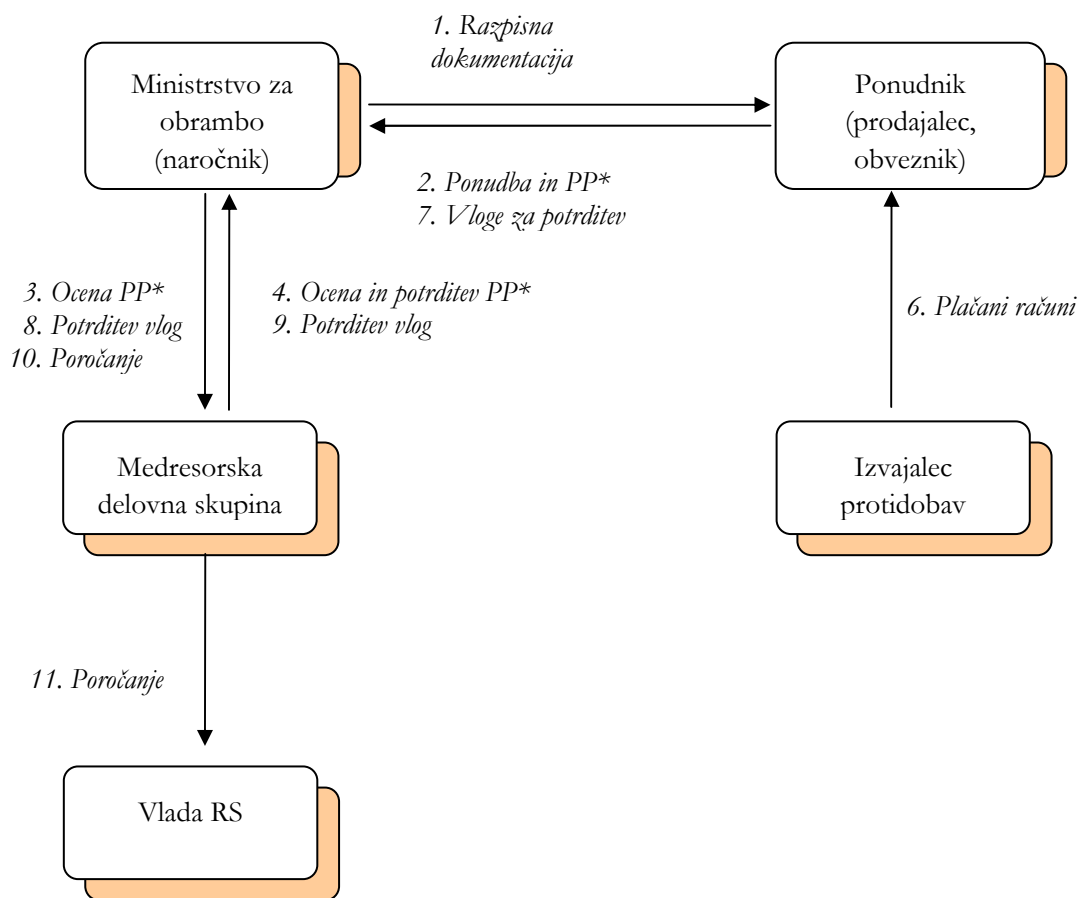
1.3.5 Postopek izvajanja protidobav in udeleženci v postopku

Udeleženci sistema protidobav v skladu s Smernicami za protidobave so:

- naročnik (končni prejemnik) – uporabnik javnih sredstev ali prejemnik državnih porošt, ki je končni porabnik blaga ali storitev; ta je hkrati zavezanec za izvajanje politike protidobav in Smernic za protidobave (največkrat Ministrstvo za obrambo);
- prodajalec (ponudnik) – domača ali tuja pravna oseba, ki v svojem imenu in za svoj račun ali v tujem imenu za svoj račun oziroma v tujem imenu za tuj račun (domača pravna oseba) dobavi blago, ki je po poreklu iz tretjih držav, ali opravi storitev za naročnika; ta je hkrati zavezanec za izpolnitev obveznosti iz programov protidobav;
- medresorska delovna skupina;
- slovenska podjetja, ki izvedejo programe protidobav.

Postopek protidobav prikazuje slika 4. Postopek se začne pri naročniku, ki v razpisni dokumentaciji (točka 1) določi zahteve in pogoje za protidobave. Ponudnik skupaj s ponudbo pošlje program protidobav (točka 2) in po oceni naročnika in potrditvi programa protidobav od medresorske delovne skupine (točki 4 in 5) z naročnikom sklene pogodbo o izvedbi naročila in protidobav (točka 5). Ponudnik dokazuje izvedbo protidobav na podlagi računov, ki jih skupaj z vlogo za potrditev izpolnitve obveznosti protidobav pošlje naročniku (točki 6 in 7). Ta vlogo pregleda in jo s predlogom potrditve oziroma zavrnitve pošlje v potrditev medresorski delovni skupini (točka 8), ki potrdi izpolnitev obveznosti iz programa protidobav (točka 9). Višina izpolnitve obveznosti iz programa protidobav je lahko višja od vrednosti protidobav, če se za določanje višine izpolnitve obveznosti uporabljajo koeficienti, višji od 1, s katerimi se izrazijo prednosti glede na pomen protidobav za gospodarstvo Republike Slovenije. Višina izpolnitve obveznosti iz programa protidobav se določi tako, da se vrednost protidobav pomnoži z ustreznim koeficientom. Naročnik mora enkrat letno poročati o izvajanju programov protidobav medresorski delovni skupini (točka 10), ta pa Vladi RS (točka 11).

Slika 4: Sistem protidobav kot ga določajo Smernice za protidobave



Opomba: * program protidobav.

Vira: Smernice za protidobave, opomnik.

Na trgu protidobav v Republiki Sloveniji se izvajajo večinoma civilne protidobave, saj se je vojaška industrija po izgubi trgov v bivši državi Jugoslaviji precej zmanjšala. Protidobave zahtevajo višjo tehnološko raven, vlaganje v raziskave in razvoj in konkurenčne cene. Tržno gospodarstvo v Republiki Sloveniji je glede tega v fazi prestrukturiranja na nove in zahtevnejše trge.

1.3.6 Vrednost protidobav

Z ZZSR–A in ZITRPSV se ureja zagotavljanje sredstev za realizacijo TRP na področju protiletalske in protioklepne obrambe, sistema nadzora zračnega prostora in zvez, za obalno obrambo, za nadaljevanje programov organizacije in opremljanja sil za posredovanje Slovenske vojske, za podporo sistema poveljevanja in kontrole, dopolnjevanje logistike in sistema zračne obrambe. Z ZZSR je bilo določeno, da se potrebna sredstva za realizacijo teh programov zagotovijo v proračunu Republike Slovenije s sredstvi iz najetih posojil, v ZITRPSV pa je določeno, da se sredstva za izvajanje TRP določijo na posebni proračunski postavki pri Ministrstvu za obrambo.

Vrednost pogodb, ki jih je Ministrstvo za obrambo sklenilo v obdobju od 1. 1. 2000 do 31. 12. 2008 za naročila po ZZSR in ZITRPSV ter druga naročila zaupne narave, katerih vrednost presega 400.000 evrov, je bila 935.608.505 evrov. Vrednost obveznosti programov protidobav za te pogodbe je bila 529.581.618 evrov. Razlika med vrednostjo sklenjenih pogodb in vrednostjo obveznosti programov protidobav lahko nastaja zaradi naslednji razlogov:

- program protidobav se sklene samo v vrednosti pogodbe brez davka na dodano vrednost;
- program protidobav se sklene samo za tuji delež v pogodbi;
- v 3. členu ZZSR je določeno, da se sredstva praviloma črpajo tako, da so ob podpisu pogodb o nabavah sredstev za realizacijo TRP dogovorjene tudi protidobave blaga ali storitev, proizvedenih v Republiki Sloveniji;
- v drugem odstavku 4. člena ZITRPSV je določeno, da morajo biti pri sklepanju pogodb za izvajanje TRP praviloma dogovorjene tudi protidobave blaga ali storitev, proizvedenih v Republiki Sloveniji, v skladu s smernicami, ki jih določi Vlada RS;
- program protidobav se lahko sklene tudi v delni vrednosti pogodbe.

2. UGOTOVITVE

Na področju učinkovitosti sistema protidobav smo preverili naslednje elemente učinkovitosti:

- strateški okvir protidobav,
- določenost nalog in odgovornosti udeležencev v sistemu protidobav,
- obstoj sprotnih evidenc o protidobavah,
- objektivnost ocenjevanja in potrjevanja protidobav na podlagi predvidenih učinkov,
- poznavanje stroškov in koristi sistema protidobav ter zagotavljanje, da so koristi protidobav večje od stroškov.

V zvezi z uspešnostjo sistema protidobav smo preverili zlasti:

- obstoj jasnih in merljivih ciljev politike protidobav in posameznega posla,
- poročanje o izpolnitvi programov protidobav na ravni Ministrstva za obrambo ter analize doseganja ciljev na ravni medresorske delovne skupine,
- dejansko doseganje ciljev (ne glede na to, ali se o tem poroča ali ne) na ravni posamezne pogodbe in na ravni narodnega gospodarstva,
- ukrepanje ob neizvedbi protidobav oziroma nedoseganju ciljev protidobav.

2.1 Učinkovitost sistema protidobav

2.1.1 Strateški okvir protidobav

Da bi ugotovili, v kakšnem strateškem okviru delujejo udeleženci sistema protidobav, smo pregledali strateške dokumente načrtovanja, ki vsebujejo napovedi za obdobje od leta 2000 do 2008.

Strateški dokument države, ki na podlagi problemske analize opredeljuje razvoj dejavnikov gospodarskega razvoja, dolgoročne cilje in ciljni razvojni scenarij ter osnovne smeri delovanja na posameznih področjih delovanja države, je strategija razvoja Republike Slovenije⁵¹. V reviziji smo pregledali dve strategiji, ki sta bili sprejeti v obdobju, na katero se nanaša revizija. Vlada RS je leta 2001 sprejela Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije⁵² in leta 2005 Strategijo razvoja Slovenije⁵³.

⁵¹ Sprejme Vlada RS na predlog Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, ki pripravi strategijo v sodelovanju z ministrstvi, raziskovalnimi organizacijami in širšo strokovno javnostjo.

⁵² Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, julij 2001.

⁵³ Sprejela Vlada RS 23. 6. 2005.

Pregledali smo tudi dolgoročne in srednjeročne dokumente načrtovanja na Ministrstvu za obrambo. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je Ministrstvo za obrambo sprejelo dve dolgoročni strategiji nacionalne varnosti oziroma resoluciji. Leta 2001 je bila sprejeta ReSNV in leta 2004 ReDPROSV.

Poleg tega je sprejelo naslednje srednjeročne programe:

- leta 2000 Splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja Slovenske vojske, sprejet za obdobje 1999–2010;
- leta 2001 Splošni dolgoročni program razvoja in opremljanja Slovenske vojske, sprejet za obdobje 2002–2007;
- leta 2004 Strateški pregled obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015;
- leta 2005 Srednjeročni obrambni program 2005–2010;
- leta 2006 Srednjeročni obrambni program 2007–2012⁵⁴.

Proučili smo tudi Strateški pregled obrambnega resorja 2009⁵⁵, ker izhodišča za nadaljnji razvoj segajo v obdobje, na katero se nanaša revizija.

Niti Strategija gospodarskega razvoja Slovenije iz leta 2001 niti Strategija razvoja Slovenije iz leta 2005 ne omenjata sistema protidobav kot metode za doseganje temeljnih ciljev razvoja. Tudi dolgoročni načrti za nabavo vojaške opreme, ki jih pripravlja Ministrstva za obrambo, ne omenjajo protidobav kot politike v procesu opremljanja Slovenske vojske in večanje obrambne sposobnosti države, čeprav napotujejo, da se mora v te procese v čim večji meri vključiti domačo industrijo.

Srednjeročni obrambni programi povzemajo načela iz dolgoročnih načrtov, da se mora v opremljanje Slovenske vojske vključiti domača industrija, vendar samo dva programa, sprejeta leta 2004 in 2006, omenjata protidobave. Iz Strateškega pregleda obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015 izhaja, *"da je potrebno investicije smiselno obravnavati kot celoto skupaj s protidobavami in obrambno industrijo oziroma da je temeljno poslanstvo tega poslovnega procesa vzpostavitev vojaških zmogljivosti v povezavi s poslovnimi priložnostmi, ki jih mehanizem protidobav nudi obrambni in ostali industriji. Tako lahko neposredno upravljamo in kontroliramo 'povezave' med obrambnimi investicijami in poslovnimi priložnostmi, ki jih le-te generirajo"*. Srednjeročni obrambni program 2007–2012 celo navaja, *"da bo sistem protidobav preoblikovan tako, da bo v večji meri vzpodbujal razvoj raziskav in tehnološki razvoj za potrebe obrambnega sistema oziroma dvonamenske ter podizvajalske in druge mednarodne kooperacijske programe in projekte"*. Strateški pregled obrambnega resorja 2009 ugotavlja, da *"se morajo protidobave izvajati skladno s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, torej pri naročilih, s katerimi se zagotavlja zaščita bistvenih interesov nacionalne varnosti. Smernice Vlade RS za protidobave iz leta 2000 se niso ustrezno prilagajale spremembam v okolju in jih bo treba ustrezno spremeniti"* ter da bo *"področje protidobav v prihodnje bolj omejeno na protidobave, vezane na vojaško opremo in oborožitev, ter ne na proizvode in storitve tržnega značaja. V nasprotnem primeru bo moralo večjo vlogo prevzeti Ministrstvo za gospodarstvo, saj se s protidobavami ne bodo zagotavljale zmogljivosti obrambnega sistema, temveč bo šlo za podporo slovenskemu gospodarstvu v smislu večjega izvoza blaga in storitev."*

Čeprav dva srednjeročna programa predpostavljata, da bodo protidobave vzpostavile mehanizem razvoja obrambne industrije Republike Slovenije, to ni zapisano v Smernicah za protidobave oziroma drugih izvedbenih programih protidobav. Smernice za protidobave ne omenjajo razvoja obrambne industrije

⁵⁴ Št. 803-2/2006-58 s 27. 11. 2006.

⁵⁵ Št. 800-1/2009-199 s 4. 11. 2009.

Republike Slovenije, razen pri uporabi koeficientov, ki se za neposredne protidobave uporabljajo v razponu od ena do pet in so stimulativen element za prodajalca. Rezultati Študije o učinku protidobav na slovensko gospodarstvo pa so pokazali, da *"kljub vojaški in vojaško-civilni naravi protidobavnih dejavnosti v teh prevladuje usmeritev na proizvode in storitve za civilne namene. Z izjemo manjšega števila podjetij je večji delež sodelujočih podjetij v protidobavnih dejavnostih in zlasti večji delež proizvodov in storitev za splošne civilne namene"*. Očitno je, da uporaba višjega koeficienta za vojaške protidobave ni bila dovolj za vzpodbujanje razvoja te industrije.

Ugotovili smo, da sistem izvajanja protidobav ne upošteva razvojnih potreb Republike Slovenije, saj Vlada RS v postopku načrtovanja sistema protidobav ni pripravila primerne strategije na podlagi razvojnih dokumentov, analize potreb, sprememb v predpisih in sprememb mednarodnega položaja Republike Slovenije.

Ocenjujemo, da obstoječi strateški okvir protidobav ni omogočil vzpostavitve enotne politike protidobav, zato vključeni v sistem protidobav (Ministrstvo za obrambo in medresorska delovna skupina) niso vključili dolgoročnih načrtov v aktivnosti, torej v vodenje in upravljanje ter v jasna merila delovanja.

2.1.2 Naloge in odgovornosti udeležencev v sistemu protidobav

Vlada RS je s sklepom naložila vsem uporabnikom javnih sredstev, da v okviru nabave blaga po poreklu iz tretjih držav ali storitev tujih pravnih oseb v kar največji meri ter v okviru zakonsko dopustnih oblik pripomorejo k pospeševanju izvoza blaga in storitev tudi s pomočjo uveljavljanja načel politike protidobav za javna naročila. Za potrjevanje vlog in programov ter spremljanje izvajanja programov protidobav je Vlada RS oblikovala stalno medresorsko delovno skupino. Vse strokovne in tehnične naloge za medresorsko delovno skupino za spremljanje protidobav izvaja ministrstvo, pristojno za ekonomske odnose s tujino, katerega delovno področje je kasneje prevzelo Ministrstvo za gospodarstvo. Vlada RS je za sistem protidobav imenovala medresorsko delovno skupino. Iz sklepa Vlade RS o imenovanju medresorske delovne skupine in Smernic za protidobave ni jasno razvidno ministrstvo, ki je pristojno za izvajanje politike sistema protidobav. Tudi iz 4. člena ZITRPSV, ki določa, da se mora Ministrstvo za obrambo pri sklepanju pogodb za izvajanje temeljnih razvojnih programov v skladu z ZITRPSV praviloma dogovoriti tudi za protidobave blaga in storitev, proizvedenih v Republiki Sloveniji, v skladu s smernicami, ki jih določi Vlada RS, ni razvidno, katero ministrstvo je pristojno za izvajanje sistema politike protidobav. Izvajanje protidobav bi bilo učinkovitejše, če bi bilo jasno določeno, katero ministrstvo je pristojno za izvajanje politike sistema protidobav.

Naloge Ministrstva za obrambo (kot uporabnika javnih sredstev oziroma naročnika – končnega prejemnika) so opredeljene v Smernicah za protidobave in opomniku:

- izvaja politiko protidobav in Smernic za protidobave;
- sprejme program protidobav v pisni obliki;
- v pogodbi in programu protidobav jasno opredeli, kdo je obveznik za protidobave in kakšne so njegove obveznosti (sklep medresorske delovne skupine št. 84/15);
- pridobi soglasje k programu od medresorske delovne skupine pred podpisom o nakupu;
- prodajalcu nudi vse razpoložljive informacije o pogojih za izvajanje programov in o možnostih ter ponudbi gospodarstva Republike Slovenije, ki jih prodajalec potrebuje za izdelavo programa protidobav;
- enkrat letno poroča o izvajanju programov medresorski delovni skupini;
- pregleda vlogo za potrditev izpolnitve obveznosti (pridobi dokazila o izvedenem poslu) in jo s predlogom potrditve oziroma zavrnitve pošlje v potrditev medresorski delovni skupini;

- medresorski delovni skupini predlaga višino izpolnitve obveznosti in višino koeficienta⁵⁶;
- posreduje sklepe obveznikom in protidobaviteljem (sklep medresorske delovne skupine št. 190/30).

Ugotovili smo, da Ministrstvo za obrambo dobavitelju oziroma obvezniku za protidobave izroči zgolj Smernice za protidobave, ne pa njihovih dopolnitev oziroma sprememb, pomoč obvezniku za protidobave pa nudi v okviru svojih zmožnosti. Ministrstvo za obrambo tudi ne predlaga višine koeficienta, ampak medresorski delovni skupini samo posreduje dokumentacijo in poda mnenje o realizaciji programa protidobav. Ministrstvo za obrambo tudi ne poroča medresorski delovni skupini.

Način dela, naloge in odločanje medresorske delovne skupine ter naloge predsednika in sekretarja skupine določajo Smernice za protidobave in poslovnik. Medresorska delovna skupina ocenjuje in potrjuje programe protidobav, določa višino koeficientov, ocenjuje in potrjuje predmete, ki bodo štelii za protidobave, določa osnovo za ugotavljanje vrednosti protidobav, potrjuje vloge za izpolnjevanje obveznosti po programih protidobav, obravnava in potrjuje poročila o izvajanju programov protidobav, odloča o vseh izjemah, ki niso opredeljene v Smernicah za protidobave, arbitrira v sporih med naročniki in zavezanci za izpolnitev protidobav, odloča o uresničevanju Smernic za protidobave, poroča Vladi RS o izvajanju programov protidobav in o svojem delu ter predlaga ministru za gospodarstvo in ministru za obrambo dopolnitve in spremembe Smernic za protidobave.

Člani medresorske delovne skupine so se z leti menjavali, spreminjalo se je število članov v skupini in število članov po ministrstvih. Ugotovili smo, da člani medresorske delovne skupine, poleg aktivnosti, povezanih s protidobavami, opravljajo svoje redno delo na ministrstvih, kjer so zaposleni. Delo medresorske delovne skupine zato velikokrat poteka počasi oziroma se programi in vloge za protidobave ter vloge za potrditev izpolnitve obveznosti protidobav ne potrjujejo v rokih. Prispele vloge mora medresorska delovna skupina obravnavati in potrjevati trimesečno. V poslovniku ni določeno, v kolikšnem času mora medresorska delovna skupina obvestiti uporabnika javnih sredstev (oziroma Ministrstvo za obrambo) o svoji odločitvi. Medresorska delovna skupina razen zapisnikov sej ne hrani dokumentacije v zvezi s protidobavami in o svojem delu ne poroča Vladi RS.

V predpisih in Sklepu Vlade RS o imenovanju medresorske delovne skupine ni opredeljeno, katere interese člani zastopajo. Pri izvajanju sistema protidobav bi člani morali zastopati interese in strategijo iz razvojnih dokumentov ministrstev, od koder prihajajo. Cilji iz ReSNV IN ReDPROSV in srednjeročnih programov Ministrstva za obrambo o vzpostavitvi domače vojaške industrije niso bili udeleženi v politiki izvajanja protidobav, kar bi prispevalo k učinkovitejšem izvajanju protidobav. Predstavniki Ministrstva za obrambo v medresorski delovni skupini bi morali zagotoviti, da bi se strateški cilji ministrstva odražali v sistemu protidobav. To možnost imajo z uporabo stimulativnih vrednosti koeficientov, vendar uporaba višjega koeficienta za vojaške protidobave ni bila dovolj za vzpodbujanje razvoja te industrije.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, medresorska delovna skupina ni predlagala sprememb Smernic za protidobave, ki so bile sprejete že leta 2000 in zato niso odražale potrebe gospodarskega razvoja Republike Slovenije, strateških načrtov, sprememb predpisov Evropske unije ter razmer na domačem in svetovnih trgih. Od sprejetja Smernic za protidobave se je dvakrat sprejela strategija razvoja Republike Slovenije, sprejeti sta bili resoluciji Slovenske vojske, spremenile so se razmere na svetovnih trgih orožja, spremenile so se razmere na trgu Republike Slovenije. V skladu s Smernicami za protidobave se za blago po poreklu

⁵⁶ Več o koeficientih v poglavju 2.1.4.

iz tretjih držav šteje blago, ki izpolnjuje pogoje iz 11.a do 14.a člena Carinskega zakona⁵⁷, torej kadar gre za nakupe izven Evropske unije. Po teh določbah Ministrstvo za obrambo programov protidobav sploh ne bi smelo zahtevati, kadar gre za nakup orožja iz držav članic Evropske unije. Poleg tega je član medresorske delovne skupine tudi iz vrst Gospodarske zbornice Slovenije. Ta se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, prestrukturirala, saj je bil sprejet nov Zakon o gospodarskih zbornicah⁵⁸, Vlada RS pa ji ni podelila javnega pooblastila za izvajanje nalog zastopanja interesov na področju protidobav.

Postopek izvajanja programov protidobav traja lahko od treh mesecev do sedem let. Ko medresorska delovna skupina sprejme sklep o potrditvi programa protidobav, lahko obveznik za protidobave prične z izpolnjevanjem načrtovanih protidobav. Program protidobav se navadno izpolnjuje z množico več protidobav posameznih protidobaviteljev v petih ali več letih⁵⁹. Za vsako posamezno protidobavo mora obveznik za protidobave najprej poslati na Ministrstvo za obrambo vlogo za potrditev predmeta, v kateri mora opisati predmet protidobave, ki se je že ali pa se bo izvedla v korist gospodarstva Republike Slovenije. Ministrstvo za obrambo dokumentacijo pregleda, poda svoje mnenje o ustreznosti in dokumente pošlje v potrditev medresorski delovni skupini. Če je predmet protidobave sprejet, se lahko začne postopek za potrditev izpolnitve obveznosti protidobave. Obveznik za protidobave poda vlogo za potrditev obveznosti protidobave na Ministrstvo za obrambo, to pa dokumentacijo s priloženim lastnim mnenjem v potrditev pošlje še medresorski delovni skupini. O potrditvi izpolnitve obveznosti protidobave medresorska delovna skupina obvesti Ministrstvo za obrambo, to pa obveznika za protidobave.

Študija primera 1: Časovni pregled postopkov

Na podlagi podatkov o izvrševanju programa protidobav št. 3001-02/2008 smo pripravili sliko 5 – časovni pregled, v kateri so prikazane posamezne naloge medresorske delovne skupine in Ministrstva za obrambo, od predloga programa protidobave do predaje sklepa za potrditev izpolnitve obveznosti protidobave obvezniku.

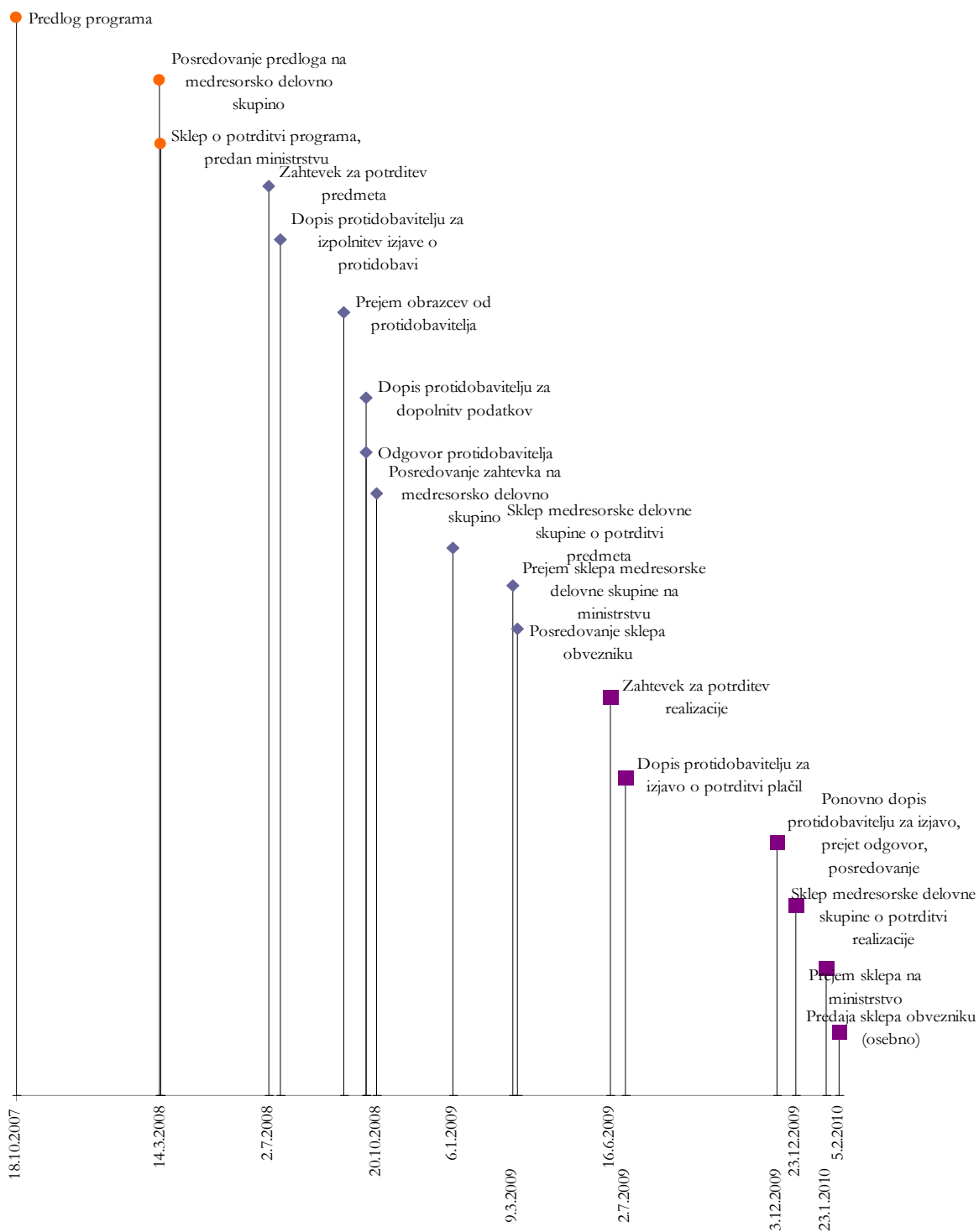
Za prikaz smo izbrali program protidobav, za katerega je bilo mogoče zbrati vse podatke. Od pričetka postopka s predlogom programa protidobav do zaključka postopka s predajo sklepa za potrditev izpolnitve obveznosti protidobave obvezniku je preteklo približno dve leti in štiri mesece.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 1/95, 28/95, 32/99, 59/02.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 60/06.

⁵⁹ S sklepom medresorske delovne skupine lahko program traja dlje.

Slika 5: Časovni pregled postopka od predloga programa protidobave do sklepa za potrditev izpolnitve obveznosti protidobave za študijo primera 1



Vir: Ministrstvo za obrambo.

Pri izvajanju programa protidobav je mnogo vmesnih nalog vseh vpletenih v postopek. Mnogo nalog ni predvidenih niti v Smernicah za protidobave, poslovniku ali opomniku (npr. razni dopisi protidobavitelju o dopolnitvah zahtevkov, dodatnih izjavah). Postopek traja dolgo, predvsem obveščanje Ministrstva za obrambo oziroma medresorske delovne skupine. Tudi posredovanje sklepov medresorske delovne skupine Ministrstvu za obrambo traja predolgo (iz študije primera 1 v enem primeru dva meseca in drugem primeru en mesec). Tudi pri pregledu ostalih študij primerov smo ugotovili, da je dolžina posameznih delov postopka izvrševanja programov protidobav podobna.

2.1.3 Evidence v sistemu protidobav

Pregledali smo, kako medresorska delovna skupina načrtuje delo pri izvajanju sistema protidobav in kakšne evidence o potrjenih programih in vlogah za protidobave vodi, saj so te evidence pomembne za učinkovito izvajanje politike protidobav. V Smernicah za protidobave evidence niso natančno predpisane. Način vodenja in vsebina evidenc v Smernicah za protidobave, poslovniku in opomniku o postopkih izvajanju protidobav v Ministrstvu za obrambo nista določena.

Protidobave so sicer povezane z letnimi načrti nakupov vojaške opreme Ministrstva za obrambo ali drugih uporabnikov javnih sredstev, vendar je na tej podlagi protidobave težko načrtovati. Medresorska delovna skupina ni seznanjena z letnimi načrti nakupov vojaške opreme. V fazi načrtovanja obsega izvajanja protidobav je na podlagi letnih načrtov nakupov vojaške opreme težko oceniti, kolikšen bo tuji delež v pogodbah, za katerega se bodo zahtevale protidobave, koliko pogodb bo sklenjenih nad 400.000 evrov⁶⁰, koliko bo vlog, ki jih bodo obvezniki za protidobave posredovali Ministrstvu za obrambo oziroma medresorski delovni skupini, da bi izpolnili obveznosti iz protidobav, in kolikšen bo delež davka na dodano vrednost. Obseg izvajanja sistema protidobav je torej težko načrtovati pred podpisom pogodbe o nakupu vojaške opreme oziroma pred soglasjem za sprejetje programa protidobav.

Medresorska delovna skupina vodi evidence o potrjenih programih, vlogah in realizacijah protidobav le v zapisnikih posameznih sej in ne pripravlja posebnih evidenc. V obdobju, na katero se nanaša revizija, za nobeno leto ni pripravila analiz izvajanja sistema protidobav.

Na Ministrstvu za obrambo vodijo evidenco protidobav po obveznikih. Če je dobavitelj hkrati po več pogodbah o nakupu orožja tudi obveznik, se programi protidobav po vsaki posamezni pogodbi lahko združijo in vodijo kot en program, kar ni v skladu s Smernicami za protidobave. V takih evidencah se vodi izpolnjevanje obveznosti iz protidobav po letih glede na potrjeni združeni program protidobav. Posebnih evidenc po pogodbah o nakupu orožja v povezavi s pripadajočim programom o protidobavi Ministrstvo za obrambo ne vodi. Izvajanje pogodbe o nakupu vojaške opreme se izvaja popolnoma ločeno od izvajanja programa protidobav, zato programov protidobav ni mogoče povezati s pogodbami. Ministrstvo za obrambo v obdobju, na katero se nanaša revizija, za nobeno leto ni pripravilo analiz izvajanja sistema protidobav.

Ukrep Ministrstva za obrambo

Med izvajanjem revizije je Ministrstvo za obrambo pripravilo pregled sklenjenih pogodb v obdobju od leta 2000 do leta 2008, ki prikazuje vrednost vseh sklenjenih pogodb za nakupe po ZZSR in ZITRPSV ter druge nakupe zaupne narave nad 400.000 evrov, za katere so bili sklenjeni programi protidobav.

⁶⁰ Znesek sklenjene pogodbe, nad katerim se lahko zahtevajo protidobve.

Tabela 3: Prikaz vrednosti sklenjenih pogodb nad 400.000 evrov v obdobju od leta 2000 do leta 2008, obveznosti programov, izvršenih protidobav, izpolnitve obveznosti iz programov ter povprečni koeficient

Vrednost sklenjenih pogodb v obdobju 2000–2008	Vrednost obveznosti programov protidobav	Absolutna vrednost izvršenih protidobav v obdobju 2000–2010*	Pomnožena vrednost ⁶¹ izpolnitve obveznosti iz programov v obdobju 2000–2010*	Povprečni koeficient
v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(4)/(3)
619.454.750	529.581.618	239.262.195	335.219.319	1,4

Opomba: * Protidobave se izpolnjujejo v povprečju od pet do sedem let, zato podatki vsebujejo tudi izvršene protidobave, ki so se začele izvajati v obdobju, na katero se nanaša revizija, a so se izvajale še v letu 2010.

Vir: podatki Ministrstva za obrambo.

Vrednost obveznosti programov protidobav za sklenjene pogodbe v obdobju od leta 2000 do leta 2008 je znašala 529.581.618 evrov. Ta vrednost se zaradi različnih razlogov razlikuje od vrednosti sklenjenih pogodb, ki je znašala 619.454.750 evrov. Nekateri razlogi se nanašajo na posamezni program protidobav (ta se sklene samo v vrednosti pogodbe brez davka na dodano vrednost in samo za vrednost tujega deleža v pogodbi). Izjemoma, ko za to obstajajo ekonomski razlogi, se lahko na predlog Vlade RS višina obveznosti protidobav določi v manjšem odstotku vrednosti pogodbe.

Absolutna vrednost izvršenih protidobav za pogodbe, sklenjene v obdobju, na katero se nanaša revizija, je znašala 239.262.195 evrov. Vrednost izpolnjenih obveznosti iz programov protidobav, povečana za povprečni koeficient 1,4, je znašala 335.219.319 evrov. Koeficienti, s katerimi se izrazijo prednosti glede na pomen protidobav za gospodarstvo Republike Slovenije, lahko znašajo od 1 do 7. Povprečni koeficient v obdobju od leta 2000 do leta 2008 je znašal 1,4, torej je bil nizek, ker so bile protidobave večinoma za civilne namene (povezava s točko 2.1.4).

Ocenjujemo, da zaradi pomanjkljivih evidenc ni mogoče načrtovati, za katere posle in koliko poslov naj bi se protidobave sklepale. Iz obstoječih evidenc ni mogoče pripravljati ustreznih poročil, ki bi povezovala sklenjene pogodbe in programe protidobav ter zagotavljala ustrezno spremljanje in nadzor nad izvajanjem sistema protidobav. Nadzor nad izvajanjem in vodenjem sistema protidobav ne izvajata ne Ministrstvo za obrambo ne Vlada RS.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo je v letu 2010 začelo z dopolnjevanjem evidenc o protidobavah.

V obstoječih evidencah ni podatkov o vrstah izvedenih protidobav (neposredne, posredne oziroma civilne), predmetu protidobav in izpolnjevanju ciljev posameznih programov protidobav. Prav tako iz obstoječih evidenc ni mogoče ugotoviti, ali je izpolnitev določenega programa prispevala k nacionalnim ciljem politike protidobav. Če bi evidence vsebovale tovrstne podatke, bi revidiranca lahko neposredno ugotovila, koliko so protidobave prispevale npr. k uresničevanju ciljev iz dolgoročnih in srednjeročnih

⁶¹ Pomnožena vrednost pojasnjena v poglavju 1.3.5.

programov Ministrstva za obrambo (razvoj domače obrambne industrije, raziskave in tehnološki razvoj za potrebe obrambnega sistema). Tovrstne evidence bi zagotavljale sledljivost uresničevanja zastavljenih ciljev iz Smernic za protidobave po posameznih programih⁶². Samo na podlagi takih podatkov in iz njih izhajajočih analiz bi lahko Ministrstvo za obrambo in Vlada RS spremljala učinkovitost sistema, poročala o rezultatih in ciljeh ter načrtovala novo politiko protidobav in spremembe Smernic za protidobave.

2.1.4 Ocenjevanje in potrjevanje protidobav

V skladu s Smernicami za protidobave uporabnik javnih sredstev, ki išče ponudbe za nabave blaga po poreklu iz tretjih držav ali storitev tujih pravnih oseb, v razpisni dokumentaciji določi zahteve in pogoje protidobave. Program protidobav, ki ga sprejmeta naročnik in prodajalec v pisni obliki, mora vsebovati najmanj:

- vrednost in obseg protidobav, izraženo v odstotku od pogodbene vrednosti,
- dinamiko in rok izpolnitve obveznosti protidobav,
- način poročanja o aktivnostih v zvezi s protidobavami,
- način poročanja o izpolnjevanju obveznosti protidobav,
- vrsto blaga in storitev protidobav ter
- gospodarske družbe, ki bodo sodelovale pri protidobavah.

Elementi, ki zagotavljajo izpolnjevanje obveznosti iz programa protidobav, se opredelijo v pogodbi. Pred podpisom programa protidobav mora naročnik pridobiti soglasje medresorske delovne skupine.

Prodajalec zagotavlja izvajanje programa protidobav na način v vrednosti in strukturi, ki je določena s programom. Struktura se nanaša na vrsto dobav (izvoz blaga porekla, storitve podjetij za tujega partnerja, tuje neposredne kapitalske naložbe v Republiki Sloveniji, prenos tuje tehnologije, izobraževanje in podobno), ki jo medresorska delovna skupina za protidobave ob potrditvi ovrednoti s koeficienti, določenimi v Smernicah za protidobave. Vrsta dobav in storitev v okviru programa protidobav se lahko med izvajanjem spremeni na predlog prodajalca in s soglasjem naročnika. Rok za izpolnitev obveznosti iz programov protidobav je od enega do pet let po podpisu pogodbe. V izpolnitev obveznosti programa protidobav se lahko šteje tudi izvoz blaga in storitev, ki je bil realiziran do tri leta pred podpisom pogodbe in ga ne bi bilo, če prodajalec ne bi utemeljeno načrtoval podpisa pogodbe, vendar pa prodajalec ne more utemeljeno pričakovati podpisa pogodbe, če gre šele za zbiranje ponudb. Za vsako vrsto blaga ali storitev v okviru protidobav je treba pridobiti potrdilo o izpolnitvi obveznosti iz programa protidobav. Ustrezno potrdilo izdaja medresorska delovna skupina.

Ugotovili smo, da medresorska delovna skupina sprejme vsak program, ki vsebuje bistvene sestavine, ne glede na strukturo protidobav v programu. Realizirane protidobave se največkrat razlikujejo od sprejetega programa protidobav. Obstaja tveganje, da udeleženci sistema niso izvrševali prvotnega cilja iz programov protidobav, da bi vzpostavili dolgoročne poslovne povezave. To pomeni, da programi niso bili skrbno pripravljene oziroma se prave aktivnosti začnejo šele po podpisu pogodbe. Struktura programov se je tako spreminjala, da se je medresorska delovna skupina odločila za dvostopenjsko potrjevanje programov. Na

⁶² Kot na primer: s posameznim programom so se realizirale direktne vojaške protidobave, predmet protidobav je bil prenos tuje tehnologije in tehničnih znanj, s programom je bil izpolnjen cilj vlaganja v raziskave in razvoj, zaradi prenosa tehnologije in znanja se je uporabil koeficient 5 in podobno.

prvi stopnji medresorska delovna skupina potrdi okvirni program protidobav, ki je potreben za podpis pogodbe nakupa vojaške opreme. Ta vsebuje le vrednost in obseg protidobav, izraženo v odstotku od pogodbene vrednosti, dinamiko in rok izpolnitve obveznosti protidobav. Na drugi stopnji pa medresorska delovna skupina odobri predmet protidobav in določi koeficient. Za odločanje na prvi stopnji programa protidobav medresorska delovna skupina nima posebnih meril. Program se potrdi, če vsebuje vse obvezne elemente.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Protidobave so se izkazale kot dobre poslovne priložnosti slovenskih podjetij za dolgoročne poslovne povezave.

Struktura programa je navadno sestavljena iz različnih protidobav. Te se, glede na vrsto protidobave, ocenijo vsaka posebej. Višina izpolnitve obveznosti iz programa protidobav po posamezni protidobavi je lahko višja od vrednosti protidobav. Za določanje višine izpolnitve obveznosti se uporabljajo koeficienti, določeni v Smernicah za protidobave. Z njimi se izrazijo prednosti glede na pomen protidobav za gospodarstvo Republike Slovenije:

- za neposredne protidobave je koeficient od 1 do 5;
- za posredne protidobave je koeficient od 1 do 3;
- za prenos tehnologije in znanja, ki je brezplačen za domačo organizacijo, je koeficient od 1 do 7;
- za neposredna tuja vlaganja je koeficient od 1 do 7.

V skladu s Smernicami za protidobave koeficiente predlaga naročnik, o izbiri pa odloča medresorska delovna skupina. Višina izpolnitve obveznosti iz programa protidobav se določi tako, da se vrednost protidobav pomnoži z ustreznim koeficientom. Ti se uporabljajo kot stimulativen element za prodajalca oziroma protidobavitelja zaradi dajanja prednosti eni vrsti blaga ali storitve pred drugo, ki je predmet protidobave.

Način ocenjevanja znotraj razponov koeficientov (na primer za neposredna tuja vlaganja med 1 in 7) v Smernicah za protidobave ni jasno opredeljen. V skladu s Smernicami za protidobave si medresorska delovna skupina lahko pri odločanju o višini koeficienta pomaga z drugimi strokovnjaki, vendar pa je tak način časovno zamuden, subjektiven in nedosleden. Medresorska delovna skupina se je v letih delovanja trudila vzpostaviti avtonomen in pravičen, objektivni sistem ocenjevanja protidobav za vsako posamezno vrsto protidobav. Dokončne dogovore o tem, kako bo ocenjevala posamezne protidobave, je medresorska delovna skupina sprejemala od ustanovitve do leta 2007, ko je potrdila način določanja koeficientov (znotraj 1 in 7) za prenos znanj in tehnologije v sedanji obliki. Ugotovili smo, da je medresorska delovna skupina določala tudi nižje koeficiente od tistih, določenih v Smernicah za protidobave. V navedenem obdobju torej sistem ocenjevanja ni bil natančno določen.

Ocenjujemo, da bi bilo tak sistem vzpodbujanja določenih protidobav treba po desetih letih ponovno proučiti in po potrebi spremeniti višino koeficientov za posamezne vrste protidobav ter jih uskladiti z narodnogospodarsko politiko države. Predvsem pa je treba za posamezne vrste protidobav vzpostaviti stalen način določitve koeficienta protidobav (znotraj razpona od 1 do 7), v specifičnih primerih pa je potreben individualen način določanja koeficienta protidobav.

Študija primera 2: Določanje koeficienta

Obveznost programa protidobav št. 546-09/2003 po petih pogodbah je znašala 38.664.973 evrov. Kar 56 odstotkov programa je bilo izpolnjenega z neposrednimi (vojaškimi) protidobavami, 42 odstotkov s posrednimi (civilnimi) in dva odstotka z donacijami. Povprečen koeficient je znašal 2,53. Med dokumentacijo ni bilo nekaterih ključnih dokumentov, na podlagi katerih se je medresorska delovna skupina odločala.

Ugotovili smo, da je medresorska delovna skupina v okviru tega programa sprejela pet sklepov z določitvijo koeficienta brez uporabe tabele za izračun koeficienta, ki je bila sprejeta že 18. 10. 2001 v okviru dopolnjevanja Smernic za protidobave in dopolnjena 28. 2. 2002. V tabeli za izračun koeficienta so določeni natančnejši kriteriji za vrednotenje direktnih in indirektnih protidobav blaga in storitev. Ker medresorska delovna skupina za določitev koeficienta ni upoštevala tabele za izračun koeficienta, je sprejemala koeficiente v okviru razponov, določenih s Smernicami za protidobave, brez utemeljitev svojih odločitev. V sprejetih sklepih so koeficienti znašali od 2 do 5⁶³.

Medresorska delovna skupina je v okviru programa protidobav št. 546-09/2003 23. 7. 2007 sprejela sklep št. 934/104, s katerim je obvezniku omogočila uporabo presežkov realizacije obveznosti protidobav, nastalih na tem programu na svojih bodočih programih protidobav. Obvezniku je bilo tako omogočeno, da nastali presežek uporabi za morebiti nastali novi program, čeprav ta presežek ni posledica nove pogodbe o nabavi vojaške opreme. Smernice za protidobave tovrstnega prenosa presežka ne definirajo. Ta presežek ni nastal na podlagi utemeljenega načrtovanja podpisa nove pogodbe⁶⁴, zato eden glavnih ciljev protidobav po pridobivanju novih poslov ni bil dosežen.

Študija primera 3: Pomanjkljiva dokumentacija

Medresorska delovna skupina je potrdila program protidobav št. 546-18/2003 šele dva meseca in pol po podpisu pogodbe o nakupu antenskih stolpov in usposabljanju inštruktorjev, kar je v nasprotju s Smernicami za protidobave. Kot protidobavo je potrdila realizirano vrednost po pogodbi o izdelavi stebrov tip A med Ministrstvom za obrambo in istim dobaviteljem iz leta poprej. Ta protidobava torej ni bila posledica pogodbe o nakupu antenskih stolpov. Menimo, da je bila korist za gospodarstvo Republike Slovenije realizirana že po prvi pogodbi, Smernice za protidobave pa takih protidobav ne predvidevajo.

Poleg tega iz dokumentacije in sklepov medresorske delovne skupine ni razvidno, kolikšen delež predmeta pogodbe je bil tujega porekla. Ocenjujemo, da je bil delež blaga slovenskega porekla več kot 60 odstotkov, saj je bila tehnologija prenesena že v preteklih letih. V tem primeru je šlo za protidobavo, za katero ni dokumentacije, ki bi dokazovala, da je nastala v taki višini, kot jo je medresorska delovna skupina potrdila. Če bi Ministrstvo za obrambo in medresorska delovna skupina poročala o protidobavah, bi šlo za previsoko vrednotenje protidobav.

⁶³ Sklep št. 69/12 z 18. 3. 2002 – koeficient 2,5, sklep št. 208/33 z 21. 11. 2003 – koeficient 2, sklep št. 373/54 z 21. 12. 2004 – koeficient 5, sklep št. 500/69 s 24. 11. 2005 – koeficient 3,8 in sklep št. 643/82 s 7. 9. 2006 – koeficient 2.

⁶⁴ Smernice za protidobave omogočajo, da se v izpolnitev obveznosti programa protidobav šteje tudi izvoz blaga in storitev, ki je bil realiziran do tri leta pred podpisom pogodbe, in tega ne bi bilo, če prodajalec ne bi utemeljeno načrtoval podpisa pogodbe.

2.1.5 Stroški in koristi protidobav

Preverili smo, ali udeleženci sistema spremljajo koristi in stroške sistema izvajanja protidobav. Želeli smo prikazati odnos med skupnimi ekonomskimi koristmi protidobav za narodno gospodarstvo in stroški-obveznostmi iz programov protidobav. Udeleženci sistema bi bili učinkoviti, če bi zagotavljali uveljavljanje načela, da so koristi protidobav večje od stroškov. Proučili smo Študijo o učinkih protidobav in Študijo o učinku protidobav na gospodarstvo Republike Slovenije.

2.1.5.1 Spremljanje koristi in stroškov protidobav

Vlada RS in Ministrstvo za obrambo ne delata analize neposrednih in posrednih narodnogospodarskih stroškov sistema izvajanja protidobav. Ocenjujemo, da posamezni udeleženci ne poznajo stroškov na svoji ravni. Obstaja tveganje, da stroški protidobav presegajo njihove koristi, ker ne samo, da stroški niso jasno in v celoti ovrednoteni, temveč se naročila zaupne narave zaradi zahteve po protidobavah celo podražijo.

Smernice za protidobave določajo, da obveznosti iz protidobav ne smejo vplivati na povečanje pogodbene cene. Udeleženci sistema protidobav sicer menijo, da upoštevajo to načelo, vendar študije in posamezni primeri (povezava s študijo primera 4) kažejo nasprotno. Iz Študije o učinkih protidobav izhaja, da protidobave naročniku predstavljajo neposreden strošek v pogodbeni vrednosti okvirno od 5 do 10 odstotkov⁶⁵. Ministrstvo za obrambo je v Strateškem pregledu obrambnega resorja 2009 navedlo, da *"študije na področju protidobav kažejo, da protidobave predstavljajo neposreden dodatni strošek za naročnika, saj proizvajalcu predstavljajo motnjo v verigi poddobaviteljev."*

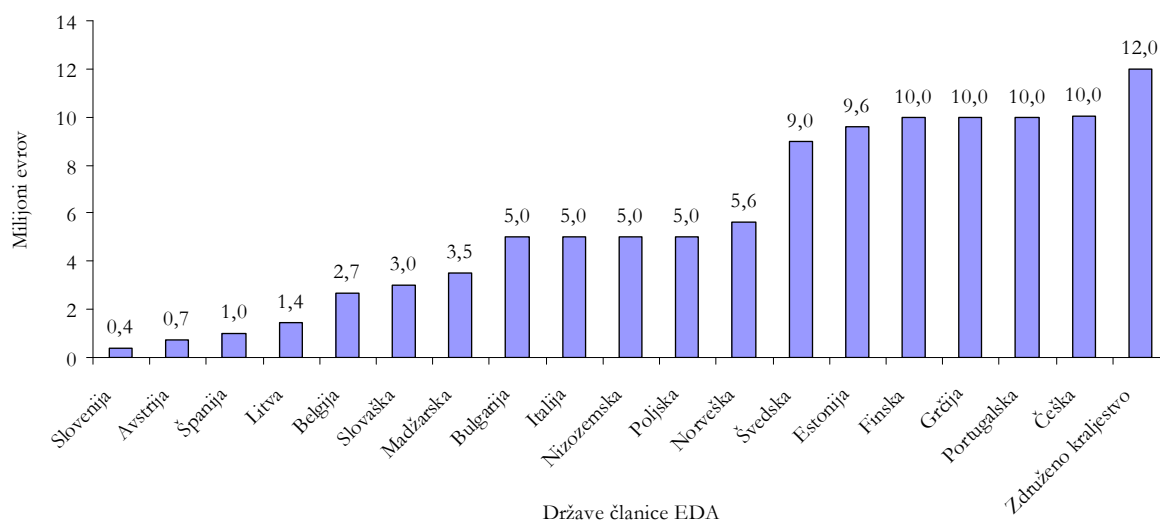
Na podlagi opravljene ankete⁶⁶ ter razgovorov z dobavitelji in protidobavitelji ter strokovnjaki za protidobave smo ugotovili, da stroški protidobav nastajajo pri dobaviteljih oziroma obveznikih za protidobave. Njihovi stalni stroški protidobav so sestavljeni iz stroškov plač zaposlenih, ki raziskujejo in organizirajo mrežo izvedbe protidobav⁶⁷, stroškov posrednikov in stroškov garancij. Poleg stalnih stroškov pri njih nastajajo tudi spremenljivi stroški, kar so stroški zaposlenih, ki organizirajo izvedbo posameznih programov protidobav. Pri vrednostno majhnih programih je zato znesek teh stroškov razmeroma visok. Glede na višino praga za nastanek obveznosti protidobav, ki je v Republiki Sloveniji 400.000 evrov, je ta znesek pri majhnih poslih zelo velik, pri velikih pa manjši. Na sliki 6 prikazujemo višino praga za nastanek obveznosti protidobav v državah članicah EDA. Ta prag je v Republiki Sloveniji najnižji, kar je razvidno s slike 6.

⁶⁵ Ostali zaključki študije: Tipe protidobav, ki jih zahtevajo sodelujoče države članice, sestavlja 38 odstotkov neposrednih vojaških, 36 odstotkov posrednih vojaških in 26 odstotkov posrednih nevojaških protidobav. Protidobave predstavljajo kršitev Pogodbe o delovanju EU, razen če niso nujno potrebne za zaščito bistvenih interesov nacionalne varnosti. Vendar ima vsaj polovica sodelujočih držav članic pravno zavezujoče avtomatične zakone za protidobavne zahteve za vsa naročila oborožitve, ne glede na 346. člen Pogodbe o delovanju EU. Neposredne protidobave so drage in se jih težko uskladi s praksami sodobnega upravljanja dobavnih verig. Posredne obrambne protidobave so cenejše in imajo pozitivne učinke na evropsko obrambno industrijo in tehnologijo. Posredne civilne protidobave še najmanj izkrivljajo obrambni trg na ravni primarnih izvajalcev in dobavnih verig.

⁶⁶ Anketne vprašalnike smo poslali desetim dobaviteljem in 15 protidobaviteljem, ki so v obdobju od leta 2000 do leta 2008 po podatkih Ministrstva za obrambo največ sodelovali pri protidobavah. Po pošti nam je odgovorilo sedem dobaviteljev in enajst protidobaviteljev. Dva vprašalnika sta bila izpolnjena med intervjujem.

⁶⁷ Plače, izobraževanja, potni stroški in podobno.

Slika 6: Prag za nastanek obveznost protidobav v državah članicah EDA



Vir: <http://www.eda.europa.eu/offsets/68>.

Ker Smernice za protidobave določajo, da obveznosti iz protidobav ne smejo vplivati na povečanje pogodbene cene, Ministrstvo za obrambo ne more ugotoviti, za koliko protidobave povečajo pogodbene cene.

Študija primera 4: Vpliv protidobav na povišano nabavno ceno

Obveznost programa protidobav št. 3001-10/2006 po pogodbi za nabavo protioklepni raket je znašala 11.786.101 evrov. Izvrševale so se vojaške/neposredne protidobave, saj je kot protidobavitelj sodelovala gospodarska družba, ki je v okviru programa protidobav izvozila naprave za hlajenje infrardečih iskalcev na glavah raket in pridobila novo tehnologijo. Ministrstvo za obrambo je leta 2009 obvezniku predlagalo spremembo rokov dobav za sklenjeno pogodbo. Dobavitelj je pristal na predlagano spremembo rokov dobav in s tem na prenos finančnih obveznosti le, če se poviša vrednost pogodbe za tri odstotke ali če se umakne zahteva po protidobavah. Na podlagi tega primera lahko ocenjujemo, da zahteve po protidobavah povišajo nabavno ceno v pogodbi za nakup blaga.

Glede na to, da Vlada RS za področje protidobav nima določenih dolgoročnih programskih ciljev vzpostavljenega sistema protidobav, posamezni udeleženci sistema izvajanja protidobav ne poznajo nacionalnih koristi protidobav na svoji ravni. Medresorska delovna skupina in Ministrstvo za obrambo za obdobje, na katero se nanaša revizija, nista pripravila analiz, na podlagi katerih bi se ugotovile koristi sistema, saj predpisi tega ne določajo.

Ker udeleženci sistema navajajo, da je korist sistema protidobav vsak izvoz, smo na Ministrstvu za obrambo pridobili podatke o absolutni vrednosti izvršenih protidobav (tabela 3). Ugotovili smo, da je bil v obdobju od leta 2000 do maja 2010 iz protidobav ustvarjen izvoz iz Republike Slovenije v znesku

⁶⁸ Ciper, Francija, Irska, Latvija, Malta in Nemčija formalno politike protidobav ne izvajajo. Podatki za Luksemburg niso objavljeni.

239.262.195 evrov. Vrednost sklenjenih pogodb, za katere so se zahtevali programi protidobav v obdobju, na katero se nanaša revizija, pa je bila 619.454.750 evrov. Korist za posamezno podjetje je le dodana vrednost slovenskega podjetja, in to le za tisti del, ki se ne bi realizirala brez protidobav. Podatka, kaj bi bilo realizirano brez protidobav, revidiranca nimata.

Pojasnilo Ministrstva za obrambo

Po naročilu medresorske delovne skupine je Fakulteta za management iz Kopra leta 2010 izdelala makroekonomsko študijo o učinku protidobav na slovensko gospodarstvo⁶⁹ (v nadaljevanju: študija), v kateri so uporabili medsektorsko input-output modeliranje, da bi se ocenili posredni, neposredni in skupni učinki protidobav. Kot podatkovni temelj so uporabili izdelano statistično 60-sektorsko input-output preglednico za leto 2005 Statističnega urada Republike Slovenije. Z dodatnimi podatki medresorske delovne skupine, ki se nanašajo na neto izvozne naložbe, so izračunali izvozne učinke protidobav na gospodarstvo. Ugotovili so, da imajo protidobave pozitiven ekonomski učinek na gospodarstvo. Analiza zajema obdobje od leta 2004 do leta 2008. Iz sklepov študije so razvidna večja nihanja po posameznih sektorjih in po posameznih letih, ki potrjujejo ne dovolj jasno vizijo nosilcev ekonomske politike pri usmerjenosti in specializaciji na izvozne posle v okviru sistema protidobav, katerih dejavnosti se na operativni ravni izvajajo v podjetniških odnosih med tujim podjetjem obveznikom za protidobave in slovenskim podjetjem protidobaviteljem. Priporočilo iz študije je, naj se protidobave bolj usmerijo na nadpovprečno tehnološko intenzivne in zahtevne dejavnosti z nadpovprečno dodano vrednostjo na zaposlenega.

2.1.5.2 Aktivnosti odgovornih za obvladovanje stroškov in koristi protidobav

Glede na to, da revidiranca nista izvajala analize stroškov in koristi ter glede na to, da zaradi tega nista mogla ukrepati in spreminjati sistema, učinkovitosti spreminjanja sistema protidobav v obdobju ni bilo mogoče proučiti. Udeleženci sistema protidobav prepoznajo potrebo po določitvi nacionalnega dolgoročnega cilja protidobav, kar bi se odražalo v povečanju nacionalnih koristi vzpostavljenega sistema, vendar tega cilja v sprejetih strategijah niso definirali. Vzpostavljen sistem protidobav se od sprejetja Smernic za protidobave ni spreminjal, stroški in koristi protidobav pa se niso spremljali. Ugotavljamo tudi, da udeleženci protidobav ne prepoznajo neposrednih stroškov protidobav pri dobaviteljih in narodnogospodarskih stroškov zaradi vpliva protidobav na izkrivljanje konkurence. Upošteva se sodbo Komisije Evropskih skupnosti proti Španiji⁷⁰ obstaja tudi tveganje javnofinančnih posledic morebitnih tožb prizadetih akterjev ali ukrepov Komisije Evropskih skupnosti zaradi protipravnih ravnanj, izhajajočih iz izkrivljanja pogojev konkurence na skupnem trgu.

2.2 Uspešnost sistema protidobav

Preverili smo, kako je Vlada RS določila cilje politike protidobav, kako so udeleženci sistema protidobav te cilje merili in spremljali, kako so o njih poročali, dosegali cilje na ravni posamezne pogodbe in narodnega gospodarstva ter kakšne ukrepe so v zvezi s protidobavami sprejemali.

⁶⁹ Študija se je izvedla v okviru raziskovalnega projekta Krepitev skupne Evropske obrambne tehnološke in industrijske baze v okviru Ciljnega raziskovalnega programa, Znanje za varnost in mir 2006–2010. Študijo je financirala Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.

⁷⁰ Zadeva C-414/97 Komisija Evropskih skupnosti proti Španiji.

2.2.1 Opredelitev ciljev politike protidobav

2.2.1.1 Cilji politike protidobav

Vlada RS je s sklepom naložila vsem uporabnikom javnih sredstev, "da v okviru nabave blaga po poreklu iz tretjih držav ali storitev tujih pravnih oseb v kar največji meri ter v okviru zakonsko dopustnih oblik pripomorejo k pospeševanju izvoza blaga in storitev, pri čemer naj si pomagajo z načeli politike protidobav za javna naročila". Pri določanju programskih ciljev bi Vlada RS morala zagotoviti, da bodo izbrani cilji razvojno usmerjeni in prispevali k uresničevanju in uspešnosti širše politike.

V Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije (iz leta 2001) in Strategiji razvoja Slovenije (iz leta 2005) protidobave kot metode za doseganje temeljnih ciljev razvoja niso navedene. Tudi resolucije, ki jih pripravlja Ministrstva za obrambo, ne omenjajo protidobav kot politike v procesu opremljanja Slovenske vojske in večanje obrambne sposobnosti države, čeprav iz resolucij izhaja, da se mora v te procese v čim večji meri vključiti *domačo industrijo*. Samo iz Strateškega pregleda obrambe 2002/2003 z vizijo razvoja do leta 2015 in Srednjeročnega obrambnega programa 2007–2012 je mogoče ugotoviti, da bodo protidobave namenjene za vzpostavitev domače vojaške industrije.

Ugotovili smo, da Sklep Vlade RS iz leta 2000 in Smernice za protidobave ne predvidevajo strategije protidobav, zato cilji na ravni politike protidobav niso bili natančno določeni. V Smernicah za protidobave so določena načela protidobav, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju politike protidobav in sprejemanju programov protidobav:

- obveznosti (stroški) iz programov protidobav ne smejo vplivati na povečanje pogodbene cene;
- skupna ekonomska korist naj se odraža v korist za prodajalca, predvsem pa domačega gospodarstva;
- novi ali dodatni komercialni posel naj se odraža v pridobitvi novih ali dodatnih izvoznih poslov oziroma kapitalskih vlaganj.

Čeprav je v srednjeročnih obrambnih programih Ministrstva za obrambo določeno, da bodo protidobave uporabljene kot instrument krepitve domače vojaške industrije, ta cilj ni bil implementiran v Smernice za protidobave. Ugotovili smo, da Ministrstvo za obrambo in medresorska delovna skupina kot cilj protidobav obravnavajo vsak izvoz iz Republike Slovenije. Vsak izvoz, kot cilj politike protidobav, pa ne upošteva razvojne prioritete iz strategij razvoja Slovenije in ni v skladu s sprejetimi resolucijami ter srednjeročnimi obrambnimi programi Ministrstva za obrambo. V njih so protidobave opisane kot orodje za vzpostavitev močnejše domače vojaške industrije, ki bo omogočala večjo obrambno-varnostno samozadostnost.

2.2.1.2 Opredeljenost ciljev posameznega programa protidobav

Cilji morajo biti jasne, stvarne in k učinkom usmerjene izjave o tem, kaj naj bo v določenem časovnem obdobju doseženo. Usmeritve za protidobave so v Smernicah za protidobave, kjer so opredeljene predvsem kot cilji politike, ki naj bi na podlagi programov protidobav gospodarskim družbam v Republiki Sloveniji zagotovili:

- pospeševanje izvoza in omogočanje prodora na nove trge,
- dolgoročne ekonomske povezave,

- prenos visoke tehnologije in znanja,
- vlaganje v raziskave in razvoj,
- dolgoročna kapitalska vlaganja,
- ekonomsko učinkovito uporabo javnih sredstev.

Vendar pa ti cilji niso natančno opredeljeni. Ni jasno, kako se bodo cilji merili in kdaj bodo doseženi. V fazi sprejemanja programa protidobav medresorska delovna skupina ne določi cilja programa, to stori šele v fazi potrditve predmeta programa protidobav (druga stopnja sprejemanja programa). Ob sprejemanju programov protidobav obvezniki za protidobave navadno še ne poznajo vseh podrobnosti postopka izvajanja protidobav (kdo bodo protidobavitelji, kaj bo predmet programa, kakšne vrste posel se bo izvajal in podobno). Medresorska delovna skupina ob sprejemanju programa protidobav ne ve, katerega od ciljev iz Smernic za protidobave bo s sprejetim programom uresničevala, kljub temu pa program sprejme in obvezniku omogoči podpis pogodbe za nabavo vojaške opreme. Šele ko medresorska delovna skupina potrjuje predmet protidobav, lahko iz vlog obveznika ugotovi, kateri cilj bo uresničevala. Medresorska delovna skupina sicer lahko zavrne vlogo obveznika, vendar so cilji, opisani v Smernicah za protidobave, tako splošni, da jih skoraj vsaka protidobava izpolnjuje.

Medresorska delovna skupina nima ustreznega seznama gospodarskih družb, ki bi lahko sodelovale kot protidobavitelji. Uporabljajo seznam Grozda obrambne industrije Slovenije, ki je prostovoljno združenje ponudnikov proizvodov in storitev na področju obrambe, varnosti in zaščite. Obvezniku za protidobave pred sprejemanjem programa protidobav ni dovolj jasno predstavljeno, katere nacionalne cilje naj bi Republika Slovenija dosegla.

Ker so cilji v Smernicah za protidobave zelo splošno definirani, lahko za vsak program za protidobave ugotovimo, da je uresničeval vsaj en cilj (npr. pospeševanje izvoza) in je tako vsak program protidobave, ki je izpolnjen, tudi uspešen. To pa seveda ne pomeni, da so ti doseženi cilji posameznih programov prispevali h koristi za prodajalca, predvsem pa domačega gospodarstva, ter k pridobivanju novih ali dodatnih izvoznih poslov oziroma kapitalskih vlaganj.

Cilji protidobav na ravni narodnega gospodarstva in ravni posameznega programa protidobav se med seboj prepletajo. Cilji, doseženi na podlagi posameznih protidobav oziroma izpolnjenih programov protidobav, naj bi skupaj doprinesli k ciljem protidobav na narodnogospodarski ravni. Vendar pa ne na ravni posamezne protidobave ne na ravni posameznega programa in tudi ne na ravni narodnega gospodarstva cilji niso količinsko opredeljeni. Prav tako tudi ni jasno, kdaj bi bili cilji izpolnjeni oziroma doseženi, ker niso časovno opredeljeni. Povezava med doseganjem ciljev na ravni izida za posamezni program protidobav in na ravni učinka za narodno gospodarstva ni jasna.

2.2.2 Spremljanje in merjenje doseganja ciljev protidobav

Ministrstvo za obrambo spremlja izvajanja protidobav prek posameznih vlog in sklepov medresorske delovne skupine. Skrbi za unovčevanje bančnih garancij, kadar obveznik ne izpolni obveznosti programa. Ministrstvo za obrambo zbira podatke o tem, ali je obveznost iz programa izpolnjena, ne spremlja pa, ali je bil program uspešen. Ne ugotavlja torej, ali je program protidobav upošteval cilje iz Smernic za protidobave oziroma, ali je prinesel koristi gospodarski družbi ali gospodarstvu Republike Slovenije. Podatkov ne zbira v obliki, ki bi omogočala analize, na podlagi katerih bi ugotovili, ali je bil posamezen program protidobav uspešen. Cilj Ministrstva za obrambo je, da so obveznosti iz protidobav izpolnjene, a

o izpolnitvi programov ne poroča. V Smernicah za protidobave ni določeno, na kakšen način in v kakšni obliki mora Ministrstvo za obrambo poročati medresorski delovni skupini.

V skladu s Smernicami za protidobave je med nalogami medresorske delovne skupine tudi poročanje Vladi RS o izvajanju programov protidobav vsaj enkrat letno. Smernice za protidobave ne določajo načina in tudi ne oblike poročanja.

Ministrstvo za obrambo mora kot uporabnik javnih sredstev, ki je končni porabnik blaga ali storitev, za katere se zahtevajo protidobave, vsaj enkrat letno poročati o izvajanju programov protidobav medresorski delovni skupini za protidobave. Smernice za protidobave ne določajo oblike in vsebine poročila.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, Ministrstvo za obrambo ni poročalo medresorski delovni skupini. Vsaj enkrat letno je poročalo Vladi RS o izvajanju TRP. V poročilu o izvajanju TRP Ministrstvo za obrambo poroča o znesku izpolnjenih protidobav, pomnoženim s koeficienti, vendar ne na način, ki bi omogočal kakršne koli analize v zvezi s protidobavami. Poleg tega poročil o izvajanju TRP ni mogoče povezati z nobeno evidenco ne na Ministrstvu za obrambo ne na medresorski delovni skupini, zato teh podatkov tudi ni bilo mogoče preveriti. Iz poročila o izvajanju TRP ni mogoče ugotoviti uspešnosti izvajanja protidobav.

Iz dokumentacije na Ministrstvu za obrambo je razvidno samo, ali je bil posamezen program protidobav izpolnjen. Ministrstvo za obrambo hrani programe, posamezne vloge in drugo dokumentacijo o protidobavah, vendar pa podatki ne omogočajo analiz, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, ali so cilji posameznih programov doseženi. Če je bil na primer izvoz v tujino realiziran, Ministrstvo za obrambo nima podatkov, koliko je ta posel prispeval k povečanju narodnogospodarskih koristi. Ministrstvo za obrambo nima podatka o tem, ali je bil izvoz realiziran z dobičkom ali izgubo oziroma kakšna je bila dodana vrednost posla. Če gre za posel, kjer se bo po mnenju medresorske delovne skupine odprl nov trg za gospodarske družbe, ni podatkov o tem, ali so te gospodarske družbe še kdaj opravile kak izvoz na tem trgu. Tudi pri donacijah⁷¹ ni podatkov, analiz ali izračunov, kako je donacija vplivala na povečanje koristi narodnega gospodarstva. Poleg tega se cilji določijo na podlagi posamezne vloge glede na posamezno protidobavo in ne glede na celoten program protidobav.

Pojasnilo Vlade RS in Ministrstva za obrambo

Medresorska delovna skupina je v sodelovanju z Ministrstvom za obrambo in Ministrstvom za notranje zadeve pripravila Poročilo o izvajanju protidobav v letih od 2001 do 2009, s katerim se je na seji 22. 7. 2010 seznanila Vlada RS. Ministrstvo za obrambo je pripravilo interno poročilo o izvajanju protidobav v letu 2010, ki bo posredovano medresorski delovni skupini.

Ugotovili smo, da ni analize doseganja ciljev ne na Ministrstvu za obrambo ne na medresorski delovni skupini. Medresorska delovna skupina ne spremlja doseganja ciljev protidobav na ravni posameznega programa. V obdobju, na katero se nanaša revizija, medresorska delovna skupina ni poročala Vladi RS, Vlada RS pa zato ni ukrepala.

⁷¹ V skladu s Smernicami za protidobave so lahko predmet protidobav tudi donacije tujih organizacij ali držav slovenskim organizacijam in institucijam.

2.2.3 Doseganje ciljev protidobav

2.2.3.1 Doseganje ciljev na ravni posamezne pogodbe

Medresorska delovna skupina in Ministrstvo za obrambo nimata evidence uresničenih protidobav po vrstah protidobav, iz katere bi bilo mogoče ugotoviti doseganje ciljev, zato smo pregledali nekaj protidobav po programih, ki se nanašajo na pogodbe o nakupu orožja. Ugotoviti je bilo mogoče le, ali so se protidobave izvedle, ni pa mogoče ugotoviti uspešnost posamezne protidobave oziroma koristnost za narodno gospodarstvo ali za posamezno gospodarsko družbo. Ugotovili smo tudi, da se protidobave ne izvajajo vedno v predvideni dinamiki, da Ministrstvo za obrambo unovči garancije, ki pa so vedno nižje od obveznosti za protidobave, da medresorska delovna skupina lahko odobri podaljšanje izvajanja protidobav. V nekaterih primerih se bančna garancija ni unovčila, ker je Ministrstvo za obrambo ni prejelo roka za unovčenje ali pa ga je zamudilo. Doseženi cilji protidobav na ravni posameznega programa odstopajo od načrtovanih.

Študija primera 5: Nakup taktičnega telekomunikacijskega sistema

Obveznost za protidobave po pogodbi za nakup taktičnega telekomunikacijskega sistema (v nadaljevanju: TTKS) v znesku 13.210.425 evrov je znašala 9.670.750 evrov⁷².

Pri protidobavitelju so bili naslednji predmeti protidobav:

- znesek 278.526 evrov (s koeficientom 2,5 znaša 696.315 evrov) naj bi se nanašal na usposabljanje, predstavitve, urjenje, prevajanje dokumentacije, vgrajevanje opreme, testiranje. Kot dokazilo za protidobavo je predložena dobavnica protidobavitelja o opravljenem načrtovanju, ki pa je Ministrstvo za obrambo ni podpisalo. Predstavnik Ministrstva za obrambo je podal izjavo, da so bile storitve načrtovanja opravljene v skladu s pogodbo o nakupu TTKS. Predmet dobavnice je načrtovanje sistema, za katerega pa ocenjujemo, da je že v osnovni pogodbi o nakupu opreme in ne gre za protidobavo.
- Protidobavitelj je potrdil pomoč obveznika pri razvoju novega produkta v znesku 20.000 evrov (s koeficientom 3,5 znaša 70.000 evrov). V okviru projekta je bilo izdelanih 45 kosov.
- Protidobava v znesku 169.480 evrov s koeficientom 1 se nanaša na letalske karte in nočitve v hotelih za zaposlene obveznika, ki so po izjavi protidobavitelja sodelovali za izvedbo projekta TTKS in vzdrževanje sistema TTKS v letih od 1997 do 2002. V izjavi protidobavitelj potrjuje le 60 odstotkov od 423.700 evrov. Ocenjujemo, da je ta strošek pogodbeni partner že vračunal v pogodbo o nakupu TTKS, poleg tega pa se nanaša na obdobje več kot tri leta pred podpisom pogodbe. Ocenjujemo, da bi obveznik te stroške imel, četudi ne bi sklenil pogodbe z Ministrstvom za obrambo. Poleg tega obstaja verjetnost, da so ti stroški že vračunani v pogodbi z Ministrstvom za obrambo.
- Protidobava v znesku 268.457 evrov s koeficientom 1 se nanaša na najem opreme za vojaško vajo na Ministrstvu za obrambo, ki sta jo pogodbeni partnerja dala Ministrstvu za obrambo v brezplačen najem. Ni razvidno, kako se je ta vrednost ocenila, razvidna tudi nista pomen in cilj tega najema z vidika protidobav.

⁷² Ta vrednost se razlikuje od vrednosti sklenjenih pogodb zaradi naslednjih razlogov: posamezni program protidobav se sklene samo v vrednosti pogodbe brez davka na dodano vrednost, posamezni program protidobav se sklene samo za vrednost tujega deleža v pogodbi, izjemoma, ko za to obstajajo ekonomski razlogi, se lahko na predlog Vlade RS višina obveznosti protidobav določi v manjšem odstotku vrednosti pogodbe.

- Protidobava v znesku 285.000 evrov (s koeficientom 5 znaša 1.425.000 evrov) se nanaša na pomoč pri prenosu tehnologije, da bi bil protidobavitelj sposoben vzdrževati sistem TTKS. Ocenjena je na 250 človek-ur.
- Protidobave v znesku 98.635 evrov (s koeficientom 0,5⁷³ znašajo 49.318 evrov) se nanašajo na konferenco Genus 2000, ki naj bi potekala v Ljubljani. Predložena dokumentacija o tej konferenci je takšna, da je iz enega dokumenta razvidno, da je konferenca potekala od 12. 4. do 14. 4. 2002, iz drugega pa je razviden datum konference 27. 9. 2002. Znesek 98.635 evrov naj bi zaobsegal potne stroške, stroške kotizacije ter hotela. Iz dokumentacije ni razvidno, kakšne so koristi konference za Republiko Slovenijo, v dokumentaciji ni seznama udeležencev in tudi računi niso bili predloženi. Obstaja dvom, da je bila konferenca sploh izvedena.
- Iz dokumentacije ni razvidno, na kaj se nanaša protidobava v znesku 420.000 evrov (s koeficientom 5 znaša 2.100.000 evrov). Razen sklepa medresorske delovne skupine za potrditev realizacije ni druge dokumentacije, ki bi potrjevala to protidobavo.
- Iz dokumentacije ni razvidno, na kaj se nanaša protidobava v znesku 1.537.634 evrov (s koeficientom 2,5 znaša 3.844.085 evrov). Razen sklepa medresorske delovne skupine za potrditev realizacije ni druge dokumentacije, ki bi potrjevala to protidobavo.
- Iz dokumentacije ni razvidno, na kaj se nanaša protidobava v znesku 58.150 evrov (s koeficientom 1). Razen sklepa medresorske delovne skupine za potrditev realizacije ni druge dokumentacije, ki bi potrjevala to protidobavo.
- Za preostanek obveznosti je Ministrstvo za obrambo unovčilo bančno garancijo v znesku 98.995 evrov in s tem pokrilo 989.945 evrov obveznosti za protidobave.

Dejansko izvedene protidobave so znašale v absolutnem znesku 3.135.882 evrov in 8.680.805 evrov s koeficienti, ki so znašali od 0,5 do 5. Ministrstvo za obrambo je unovčilo bančno garancijo šele na koncu roka za izpolnitev obveznosti za protidobave v znesku 98.995 evrov in z njo pokrilo obveznost iz protidobav v znesku 989.945 evrov. S tem so bile protidobave štete kot izpolnjene. Kot protidobave je Ministrstvo za obrambo štelo več storitev, ki so bile opravljene v zvezi z osnovno pogodbo. Ocenjujemo, da gre pri teh protidobavah za storitev, ki jo je Ministrstvo za obrambo že plačalo s pogodbo. Tudi prenos tehnologije je pomanjkljivo dokumentiran, predložena je le ocena obveznika, koliko človek-ur pomeni ta prenos tehnologije. Iz predložene dokumentacije vrednosti teh ur ni bilo mogoče preveriti. Ministrstva za obrambo za preostale protidobave v znesku 2.015.784 evrov, kar znaša s koeficienti 6.002.235 evrov, razen sklepov medresorske delovne skupine, ni predložilo dokumentacije. Ocenjujemo, da so bile protidobave z unovčenjem bančne garancije zaključene, ne pa izpolnjene. Zaradi opisanih dejstev ocenjujemo, da za izvedene protidobave ni jasna korist za gospodarstvo Republike Slovenije.

2.2.3.2 Doseganje ciljev na ravni narodnega gospodarstva

Načela Smernic za protidobave se nanašajo le na povečanje narodnogospodarskih koristi. Opisan je samo način, kako naj bi te koristi dosegli, ni pa določeno, kako se preverja, ali so se te koristi zares povečale. Medresorska delovna skupina in Ministrstvo za obrambo nimata ustreznih meril za merjenje koristnosti za naše gospodarstvo, natančno tudi ni določeno, kakšno povečanje in v kolikšni meri, predvsem pa kdaj bo cilj dosežen, zato ni mogoče oceniti, kako se je sistem protidobav v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajal. Ker ni ustreznih evidenc, ne po vrstah protidobav ne po posameznih ciljeh, ki naj bi jih s protidobavami dosegli, ni bilo mogoče izdelati nobenih analiz. Na Ministrstvu za obrambo nimajo

⁷³ Smernice za protidobave določajo koeficiente od 1 do 7.

evidence, na podlagi katere bi bilo mogoče ugotoviti, koliko je bilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, realiziranih neposrednih protidobav, posrednih protidobav, koliko je bilo prenosa tehnologije in znanja in koliko je bil neposrednih tujih vlaganj.

Med izvajanjem revizije ni bilo mogoče ugotoviti, ali dejansko doseženi cilji na ravni narodnega gospodarstva odstopajo od načrtovanih, saj cilji niso bili dovolj natančno načrtovani in tudi ni bilo jasno zapisano, kdaj bodo doseženi.

Pojasnilo Vlade RS in Ministrstva za obrambo

Medresorska delovna skupina je leta 2009 za izdelavo Študije o učinkih protidobav pripravila evidence, ki vsebujejo podatke za obdobje od leta 2004 do leta 2008.

Kot smo že ugotovili v poglavju o evidencah (točko 2.1.3) in v tem poglavju, evidence medresorske delovne skupine in Ministrstva za obrambo ne vsebujejo podatkov ne po vrstah protidobav ne po posameznih ciljnih protidobav.

2.2.4 Ukrepi zaradi nedoseganja ciljev na ravni posameznih programov

2.2.4.1 Unovčenje bančne garancije pri neizvedenih protidobavah

V skladu s Smernicami za protidobave so sankcije za neizpolnitev obveznosti programov protidobav predmet pogodbe ali dodatka k pogodbi in morajo vključevati tudi finančno zavarovanje za izpolnitev obveznosti protidobav. Ministrstvo za obrambo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, zahtevalo bančno garancijo od različnih udeležencev sistema protidobav (od domačega dobavitelja⁷⁴, od tujega dobavitelja). Medresorska delovna skupina je leta 2007 na 97. seji sprejela dodatno pojasnilo, da izda finančno zavarovanje tuj dobavitelj, saj je pri unovčenju bančne garancije, ki jo je izdal domači dobavitelj, namreč oškodovano domače gospodarstvo. V Smernicah za protidobave ni določeno, kdo od udeležencev skrbi, da se bančna garancija predloži in v kakšnem roku od podpisa pogodbe. Ministrstvo za obrambo zahteva od 3 do 10-odstotne garancije od vrednosti programov protidobav.

Ministrstvo za obrambo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, unovčilo za 790.223 evrov bančnih garancij, s katerimi je pokrilo 12.227.113 evrov neizpolnjenih obveznosti. Vse bančne garancije niso bile unovčene, ker jih Ministrstvo za obrambo bodisi ni prejelo⁷⁵ bodisi jih ni unovčilo pravočasno⁷⁶.

⁷⁴ Pogodba št. 001-03C, program št. 546-30-2003, zahtevana 10-odstotna bančna garancija od domačega dobavitelja; unovčena bančna garancija znaša 113.587 evrov in je pokrila 1.135.869 evrov obveznosti iz programa protidobav. Pogodbe z dobaviteljem, program št. 546-02/2004, zahtevana 6-odstotna bančna garancija; unovčena bančna garancija 115.793 evrov je pokrila obveznosti v znesku 1.929.895 evrov.

⁷⁵ Pogodba št. 002-02C v znesku 1.315.214 evrov, kjer Ministrstvo za obrambo ni pridobilo bančne garancije v skladu s Smernicami za protidobave in je zato ni moglo unovčiti, ko protidobave niso bile izpolnjene. V skladu s pogodbo ta ni veljavna, če bančna garancija Ministrstvu za obrambo ni predložena.

⁷⁶ Pogodba št. 005-05A, za katero Ministrstvo za obrambo ni unovčilo bančne garancije.

V obdobju od leta 2000 do leta 2008 je bilo šest programov, katerih obveznosti protidobav v znesku 3.212.246 evrov niso bile izpolnjene, bančne garancije pa niso bile unovčene. Skupna vrednost obveznosti teh programov protidobav je bila 8.006.386 evrov.

V enem primeru smo ugotovili, da je bila pogodba za nabavo vojaške opreme podpisana že leta 2008, vendar Ministrstvo za obrambo ni imelo bančne garancije za izpolnitev obveznosti programa protidobav⁷⁷.

2.2.4.2 Prilaganje ciljev in pospeševanje doseganje ciljev

Doseganje ciljev protidobav, kot so določeni v Smernicah za protidobave, se ne spremlja. Medresorska delovna skupina in Vlada RS nista predlagala oziroma sprejela nobenih ukrepov na področju prilaganja ciljev protidobav ali ukrepov za pospeševanje doseganja ciljev in tudi nista predlagala oziroma sprejela sprememb Smernic za protidobave, čeprav se je spremenil trg vojaške opreme, Republika Slovenija je pristopila k Evropski uniji in zvezi NATO, oblikuje se skupni evropski obrambni trg in podobno. Republika Slovenija je tudi postala sopolpisnica evropskih smernic za protidobave, ki vzpodbujajo le posredne protidobave, vezane na vojaško oziroma obrambno industrijo.

Pojasnilo Vlade RS in Ministrstva za obrambo

Ministrstvo za obrambo je v letu 2009 na Ministrstvo za gospodarstvo dvakrat dalo pobudo za pregled in posodobitev Smernic za protidobave, Vlada RS pa je 20. 2. 2011 sprejela sklep, s katerim je "naložila Ministrstvu za gospodarstvo, da v štirih mesecih od sprejetega sklepa v sodelovanju z Ministrstvom za obrambo, Ministrstvom za notranje zadeve in Ministrstvom za finance pripravi predlog posodobitve obstoječih smernic za protidobave, ki bodo aktualizirale sistem izvajanja protidobav v Republiki Sloveniji in nadomestile sedaj veljavne Smernice za protidobave Vlade RS".

⁷⁷ Vrednost obveznosti programa protidobav št. 3001-07/2008 je 9.455.000 evrov.

3. MNENJE

Revizijo na področju protidobav smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti in uspešnosti Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za obrambo pri izvajanju protidobav v obdobju od leta 2000 do leta 2008.

Učinkovitost sistema protidobav smo presojali tako, da smo proučili strateški okvir protidobav, določenost nalog in odgovornosti udeležencev v sistemu protidobav, obstoj sprotnih evidenc o protidobavah ter objektivnost ocenjevanja in potrjevanja protidobav na podlagi predvidenih učinkov in poznavanja stroškov in koristi sistema protidobav ter zagotavljanje, da so koristi protidobav večje od stroškov.

Sistem izvajanja protidobav ne upošteva razvojnih potreb Republike Slovenije, saj Vlada Republike Slovenije v postopku načrtovanja sistema protidobav ni pripravila strategije, ki bi temeljila na razvojnih dokumentih in analizah potreb. V Smernicah za protidobave niso upoštevani srednjeročni obrambni programi Ministrstva za obrambo, ki predvidevajo, da bodo protidobave vzpostavile mehanizem razvoja obrambne industrije v Republiki Sloveniji. Na podlagi študij in pregledanih izvedenih programov protidobav smo ugotovili, da so protidobave večinoma nevojaške. Iz sklepa Vlade Republike Slovenije o imenovanju Medresorske delovne skupine za protidobave, Smernic za protidobave in 4. člena Zakona o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015 ni jasno razvidno ministrstvo, ki je pristojno, in s tem odgovorna oseba za izvajanje sistema protidobav. Vlada Republike Slovenije je s sklepom sicer določila, da vse strokovne in tehnične naloge za Medresorsko delovno skupino za protidobave izvaja ministrstvo, pristojno za ekonomske odnose s tujino, katerega delovno področje je kasneje prevzelo Ministrstvo za gospodarstvo, ni pa ga opredelila kot pristojno ministrstvo. Vlada Republike Slovenije Smernic za protidobave ni prilagajala spremembam prestrukturiranja trga, položaju Republike Slovenije na mednarodnem trgu, političnim spremembam in spremembam predpisov.

Za učinkovito izvajanje sistema protidobav so pomembne evidence o potrjenih vlogah, programih protidobav, njihovih vrstah in realizaciji po posameznih letih, vendar te evidence v Smernicah za protidobave niso določene. Medresorska delovna skupina za protidobave in Ministrstvo za obrambo ne vodita evidenc, iz katerih bi bilo mogoče ugotoviti, kakšne vrste protidobav so se po posameznih letih izvajale in kako so se izpolnjevali cilji posameznih programov protidobav. V obdobju, na katero se nanaša revizija, Ministrstvo za obrambo in Medresorska delovna skupina za protidobave tudi nista pripravila analize izvajanja sistema protidobav. Zaradi pomanjkljivih evidenc ni mogoče pripraviti poročil, ki bi povezovale sklenjene pogodbe zaupne narave in programe protidobav ter zagotavljala ustrezno spremljanje in nadzor nad izvajanjem sistema protidobav. Smernice za protidobave določajo, da Medresorska delovna skupina za protidobave najmanj enkrat letno poroča Vladi Republike Slovenije o izvajanju programov protidobav. Ker Ministrstvo za obrambo o protidobavah ne poroča Medresorski delovni skupini za protidobave, ta pa ne poroča Vladi Republike Slovenije, ni nadzora nad izvajanjem in vodenjem sistema protidobav.

Za določanje višine izpolnitve obveznosti za protidobave se glede na vrsto protidobav v skladu s Smernicami za protidobave uporabljajo koeficienti od 1 do 7. S koeficienti se izrazijo prednosti določene vrste blaga ali storitev glede na pomen protidobav za gospodarstvo Republike Slovenije. Koeficienti za izračun višine izpolnitve obveznosti iz protidobav se uporabljajo tako, da se vrednost posamezne protidobave pomnoži z ustreznim koeficientom, način ocenjevanja znotraj razponov koeficientov pa ni natančno opredeljen. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je način uporabe koeficientov za posamezno vrsto protidobav iz leta v leto spreminjal. O izbiri koeficientov je odločala Medresorska delovna skupina za protidobave. Ocenjujemo, da bi bilo treba tak način vzpodbujanja protidobav po desetih letih uskladiti z narodnogospodarsko politiko države.

Smernice za protidobave določajo načela protidobav, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju politike protidobav in sprejemanju programov protidobav. Iz načela, ki se nanaša na stroške, je razvidno, da obveznosti iz programov protidobav ne smejo vplivati na povečanje pogodbene cene. Iz načel, ki se nanašajo na koristi, je razvidno, da se te odražajo v koristih za prodajalca in za gospodarstvo v Republiki Sloveniji v obliki novih ali dodatnih izvoznih poslov oziroma kapitalskih vlaganj. Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za obrambo nimata vzpostavljenega sistema spremljanja učinkov in ne analizirata stroškov in koristi protidobav. Ker Vlada Republike Slovenije in Ministrstvo za obrambo tudi ne zagotavljata uveljavljanja načela, da koristi protidobav presegajo stroške (saj teh ne poznata), obstaja tveganje, da se naročila zaupne narave podražijo zaradi zahteve po protidobavah.

Ker Vlada Republike Slovenije in tudi Ministrstvo za obrambo ne poznata stroškov in koristi sistema protidobav, poleg tega pa vodita pomanjkljive evidence o njih, in ker ni jasno opredeljena odgovorna oseba za izvajanje protidobav ter se sistem ni prilagajal spremenjenemu gospodarskemu položaju Republike Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, ocenjujemo, da sistem protidobav ni učinkovit.

V zvezi z uspešnostjo sistema protidobav smo preverili obstoj jasnih in merljivih ciljev politike protidobav in posameznega posla ter poročanje o izpolnitvi programov protidobav na ravni Ministrstva za obrambo. Preverili smo tudi obstoj analize doseganja ciljev na ravni Medresorske delovne skupine za protidobave, dejansko doseganje ciljev (ne glede na to, ali se o tem poroča ali ne) na ravni posamezne pogodbe in na ravni narodnega gospodarstva ter ukrepanje, če protidobave niso izvedene oziroma cilji protidobav niso doseženi.

Sklep Vlade Republike Slovenije iz leta 2000 in Smernice za protidobave ne predvidevajo strategije protidobav. V Smernicah za protidobave so določena načela protidobav, ki jih je treba upoštevati pri izvajanju politike protidobav in sprejemanju programov protidobav. Načela protidobav se nanašajo na stroške, skupno ekonomsko korist in nove ali dodatne komercialne posle. Doseganje ciljev politike protidobav pa naj bi na podlagi programov protidobav gospodarskim družbam zagotovilo pospeševanje izvoza in omogočilo prodor na nove trge, dolgoročne ekonomske povezave, prenos visoke tehnologije in znanj, vlaganja v raziskave in razvoj, dolgoročna kapitalna vlaganja ter ekonomsko učinkovito uporabo javnih sredstev. Ti cilji pa niso jasni, merljivi in časovno opredeljeni, ne na ravni politike protidobav ne na ravni posameznega programa protidobav. Cilji politike protidobav bi morali biti jasne, stvarne in k učinkom usmerjene izjave o tem, kaj naj bo v določenem časovnem obdobju doseženo.

Ministrstvo za obrambo ugotavlja izpolnjenost programov protidobav, podatkov o programih pa ne spremlja v taki obliki, ki bi omogočala ocenjevanje, ali so bili programi protidobav uspešni, torej ali so

uresničevali cilje iz Smernic za protidobave oziroma ali so prinesli koristi gospodarski družbi ali gospodarstvu Republike Slovenije. Ministrstvo za obrambo spremlja le izpolnitev protidobav po sklenjenih programih, ne ugotavlja pa uspešnosti posameznih programov. Medresorska delovna skupina za protidobave in Ministrstvo za obrambo nimata pregleda uresničenih protidobav po vrstah protidobav, iz katerih bi bilo mogoče ugotavljati uspešnost sistema protidobav. Dejansko doseženi cilji protidobav na ravni posameznega programa odstopajo od načrtovanih.

V Smernicah za protidobave je navedeno, da morajo pogodbe o protidobavah vsebovati tudi določilo o finančnem zavarovanju zaradi neizpolnitve obveznosti dobavitelja pri protidobavah. Ministrstvo za obrambo je kot obliko finančnega zavarovanja zahtevalo predložitev bančnih garancij, ki so znašale od 3 do 10 odstotkov vrednosti programov protidobav. In dokumentacije ni bilo razvidno, kako je Ministrstvo za obrambo določalo odstotke od vrednosti protidobav pri bančnih garancijah. Bančne garancije se unovčujejo, kadar se program protidobav ne izvede v dogovorjenem roku. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bilo za 12.227.113 evrov neizpolnjenih obveznosti programov protidobav unovčenih 790.223 evrov bančnih garancij. Kljub temu da dobavitelji niso izpolnjevali obveznosti programov protidobav, se vse bančne garancije niso unovčevale pravočasno.

Vlada Republike Slovenije in Medresorska delovna skupina za protidobave v obdobju, na katero se nanaša revizija, od uveljavitve Smernic za protidobave nista predlagali oziroma sprejeli nobenih ukrepov na področju prilagajanja ciljev protidobav, načel ali ukrepov za pospeševanje doseganja ciljev. Prav tako nista predlagali oziroma sprejeli sprememb Smernic za protidobave, čeprav se je spremenil trg vojaške opreme in se oblikuje skupni evropski obrambni trg. Republika Slovenija pa je tudi postala sopolpisnica evropskih smernic za protidobave, ki vzpodbujajo le posredne protidobave, vezane na vojaško oziroma obrambno industrijo.

Ministrstvo za obrambo in Medresorska delovna skupina za protidobave nimata ustreznih meril za merjene koristi sistema protidobav za gospodarstvo Republike Slovenije. Ker ni ustreznih evidenc, ne po vrstah protidobav ne po posameznih ciljeh, ki naj bi jih s protidobavami dosegli, tudi ni analiz o uspešnosti sistema protidobav na ravni gospodarstva. Tudi Vlada Republike Slovenije ne spremlja dela Medresorske delovne skupine za protidobave in nima podatkov o doseženih ciljeh protidobav.

4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- jasno določi nacionalne cilje protidobav: v nacionalnih strategijah ali Smernicah za protidobave določi dolgoročne programske cilje vzpostavljenega sistema protidobav, ki bodo podpirali nacionalne varnostne interese države, nacionalne posebnosti gospodarstva in njegove cilje;
- enoznačno določi cilje programov protidobav, določi merljiv način njihovega spremljanja in jih časovno opredeli;
- določi način in obliko poročanja Medresorske delovne skupine za protidobave, poročila obravnava in ukrepa;
- določi časovni okvir, v katerem mora Medresorska delovna skupina za protidobave obveščati naročnika (ministrstvo);
- uskladi Smernice za protidobave tako, da bo izvajanje protidobav omejeno zgolj na tiste protidobave, ki se nanašajo na bistvene varnostne interese Republike Slovenije v skladu z določbo 346. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, ter da bodo Smernice za protidobave ustrezale potrebam vpletenih in Kodeksu ravnanja pri protidobavah;
- prouči, kako bi dvig praga za nastanek obveznosti protidobav vplival na učinkovitost izvajanja protidobav in ga rezultatom študij ustrezno prilagodi.

Ministrstvu za obrambo priporočamo, naj:

- vzpostavi evidenco programov protidobav po vrstah protidobav;
- Vladi Republike Slovenije predlaga industrijsko politiko v zvezi z opremo nacionalnega varnostnega interesa, v kateri opredeli "strateško opremo", ki bo Republiki Sloveniji zagotavljala manjšo varnostno odvisnost od drugih držav.

Pravni pouk

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

Številka: 1203-1/2008/56

Ljubljana, 27. junija 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za obrambo, priporočeno;
3. dr. Andreju Bajuku, priporočeno;
4. mag. Antonu Ropu, priporočeno;
5. Janezu Janši, priporočeno;
6. dr. Franciju Demšarju, priporočeno;
7. dr. Antonu Grizoldu, priporočeno;
8. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
9. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
10. arhivu, tu.

Bedimo 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